

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 28 de septiembre de 2006 *

En el asunto C-434/04,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Korkein oikeus (Finlandia), mediante resolución de 6 de octubre de 2004, registrada en el Tribunal de Justicia el 11 de octubre de 2004, en el proceso penal seguido contra

Jan-Erik Anders Ahokainen,

Mati Leppik,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas, Presidente de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet (Ponente), A. Borg Barthet, U. Lõhmus y A. Ó Caoimh, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

* Lengua de procedimiento: finlandés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de mayo de 2006;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Virallinen syyttäjä, por el Sr. M. Illman, fiscal del tribunal de primera instancia de Raasepori;
- en nombre del Gobierno finlandés, por las Sras. T. Pynnä y E. Bygglin, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Fernandes y Â. Seiça Neves, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. A. Falk, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. M. van Beek y P. Aalto, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de julio de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 28 CE y 30 CE y se formuló en el marco de un proceso penal incoado contra los Sres. Ahokainen y Leppik por haber importado en Finlandia alcohol etílico de contrabando.

Marco normativo

- 2 A tenor de su artículo 1, la Ley n° 1143/1994 sobre el alcohol [alkoholilaki (1143/1994); en lo sucesivo «Ley sobre el alcohol»] tiene como finalidad orientar el consumo de alcohol de forma que se eviten los efectos nocivos que provocan a la salud y a la sociedad las sustancias alcohólicas.
- 3 Según el artículo 3, apartado 2, de la Ley sobre el alcohol, en su versión modificada por la Ley n° 1/2001, se entenderá por «bebida alcohólica» cualquier bebida destinada al consumo cuyo contenido en alcohol etílico sea inferior o igual a 80 grados.
- 4 A tenor de la referida Ley sobre el alcohol, el espíritu de vino, que no se considera como una bebida alcohólica que pueda ser consumida, se define como alcohol etílico sin desnaturalizar o como una solución acuosa de alcohol etílico sin desnaturalizar con más de 80 grados.
- 5 Esta normativa prevé, en particular, que la utilización, la producción y la importación de espíritu de vino quedan reservadas a quienes se hallen en posesión de una autorización expedida para ello.
- 6 El artículo 8 de la Ley sobre el alcohol regula la importación de bebidas alcohólicas y de alcohol etílico con fines comerciales, así como la autorización para importar alcohol etílico. En virtud del apartado 1 de dicho artículo, la importación de bebidas alcohólicas para un consumo personal así como con fines comerciales no estará supeditada a ninguna autorización de importación especial. Según el apartado 2, párrafo primero, de dicho artículo, un comerciante podrá importar espíritu de vino

con autorización del Tuotevalvontakeskus (Organismo de control de los productos). Según el apartado 2, párrafo segundo, del mismo artículo, un particular podrá importar espíritu de vino para su propio consumo cuando haya obtenido la autorización de dicho Organismo de control, conforme al artículo 17 de la misma Ley, después de haberle dirigido una declaración en la que conste su calidad de importador.

- 7 Para la expedición de una autorización de utilización de espíritu de vino, el solicitante deberá alegar una necesidad justificada (artículo 17, apartado 3, de la Ley sobre el alcohol).

- 8 Conforme al artículo 82 de la Ley nº 459/1968, sobre el alcohol, sustituida, con excepción de las disposiciones sancionadoras, por la Ley sobre el alcohol, el que importe o exporte, o pretenda importar o exportar de una manera ilícita bebidas alcohólicas o alcohol etílico será sancionado por contrabando de sustancias alcohólicas.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 9 Con ocasión de un control aduanero llevado a cabo el 1 de agosto de 2002, se descubrieron en un camión procedente de Alemania 9.492 litros de espíritu de vino (alcohol etílico con un contenido en alcohol de 96,4 a 96,5 grados) en botellas de un litro. A la vista de la forma en que el producto estaba envasado y de las explicaciones facilitadas, parecía evidente que dicho producto iba destinado a consumirse en forma de bebida alcohólica diluida. Según los documentos de expedición, dicho camión debería haber tenido como cargamento 32 paletas de aceite de sésamo.

- 10 Los Sres. Ahokainen y Leppik fueron condenados por el Raaseporin Käräjäoikeus (Tribunal de Primera Instancia de Raasepori) a penas de prisión por contrabando de sustancias alcohólicas. Dicho órgano jurisdiccional ordenó asimismo el comiso del alcohol etílico a beneficio del Estado.
- 11 El Helsinki hovioikeus (Tribunal de apelación de Helsinki) confirmó dicha sentencia.
- 12 Al conocer de un recurso de casación interpuesto por los Sres. Ahokainen y Leppik contra la resolución del órgano jurisdiccional de apelación, el Korkein Oikeus (Tribunal Supremo) se planteó, en particular, la cuestión de si el régimen finlandés de autorización en materia de espíritu de vino debía considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas en el sentido del artículo 28 CE y, llegado el caso, si podía considerarse lícito, habida cuenta de su objeto, en virtud del artículo 30 CE.
- 13 Dado que le parecía necesaria una interpretación de las disposiciones aplicables del Tratado CE, el Korkein oikeus decidió suspender el procedimiento y plantear el Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 28 CE en el sentido de que se opone a la legislación de un Estado miembro según la cual sólo puede importar alcohol etílico sin desnaturalizar de más de 80 grados la persona que haya obtenido autorización al efecto?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede considerarse admisible el régimen de licencias con arreglo al artículo 30 CE?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 14 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que conviene examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las disposiciones del Tratado sobre libre circulación de mercancías se oponen a un requisito de autorización previa para la importación de espíritu de vino como el previsto en la Ley sobre el alcohol.
- 15 A fin de responder adecuadamente al órgano jurisdiccional remitente, debe recordarse que la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76, p. 1), la cual pretende definir el régimen aduanero y fiscal aplicable a tales productos, de los que el alcohol forma parte, no tiene por objeto regular específicamente la protección de las exigencias de interés general a que se refiere el artículo 30 CE, de forma que los Estados miembros, respetando el Tratado, conservan su competencia para adoptar las medidas necesarias para la protección de estas exigencias (véase, por analogía, la sentencia de 15 de junio de 1999, Heinonen, C-394/97, Rec. p I-3599, apartado 29).
- 16 Procede, pues, examinar la existencia de una restricción en el sentido del artículo 28 CE, por una parte, así como la posibilidad de una justificación a la vista del artículo 30 CE, por otra.

La restricción en el sentido del artículo 28 CE

Alegación de las partes

- 17 Para el Virallinen syyttäjä así como para los Gobiernos finlandés y portugués, una legislación de un Estado miembro que someta la importación de espíritu de vino a

un régimen de autorización no resulta contraria al artículo 28 CE. En cambio, tanto el Gobierno sueco como la Comisión de las Comunidades Europeas sostienen que la obligación de solicitar al Estado de importación una autorización antes de importar las mercancías de que se trate es una medida prohibida por el artículo 28 CE, aun cuando dicha autorización constituya una mera formalidad y se expida automáticamente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- ¹⁸ Toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas y, por este motivo, se halla prohibida por el artículo 28 CE (véanse, en particular las sentencias de 11 de julio de 1974, *Dassonville*, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5; de 19 de junio de 2003, *Comisión/Italia*, C-420/01, Rec. p. I-6445, apartado 25, y de 26 de mayo de 2005, *Burmanjer y otros*, C-20/03, Rec. p. I-4133, apartado 23). Incluso unas medidas indistintamente aplicables a los productos nacionales y a los productos importados cuya aplicación a los productos importados pueda disminuir su volumen de venta, constituyen en principio medidas de efecto equivalente prohibidas por el artículo 28 CE (véase, en particular, la sentencia de 20 de febrero de 1979, *Rewe-Zentral*, denominada «*Cassis de Dijon*», 120/78, Rec. p. 649).
- ¹⁹ No obstante, el Tribunal de Justicia ha aclarado que unas disposiciones nacionales que limiten o prohíban determinadas modalidades de venta, que se apliquen, por una parte, a todos los operadores interesados que ejerzan su actividad en el territorio nacional y, por otra parte, afecten de la misma forma, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los productos procedentes de otros Estados miembros, no son susceptibles de obstaculizar, directa ni indirectamente, actual ni potencialmente, el comercio entre los Estados miembros, en el sentido de la jurisprudencia iniciada por la sentencia *Dassonville*, antes citada (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard*, C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097, apartado 16).

- 20 Por lo que atañe más en concreto a la calificación de una autorización previa de importación con respecto a las disposiciones del Tratado, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de decidir que semejante sistema es contrario, en principio, al artículo 28 CE, ya que esta disposición se opone a la aplicación, en las relaciones intracomunitarias, de una legislación nacional que mantenga la exigencia, aún cuando sea puramente formal, de licencias de importación o de cualquier otro procedimiento similar (sentencias de 8 de febrero de 1983, Comisión/Reino Unido, denominada «leche UHT», 124/81, Rec. p. 203, apartado 9; y de 5 de julio de 1990, Comisión/Bélgica, C-304/88, Rec. p. I-2801, apartado 9; véase también la sentencia de 26 de mayo de 2005, Comisión/Francia, C-212/03, Rec. p. I-4213, apartado 16, y la sentencia del Tribunal de Justicia AELE de 16 de diciembre de 1994, Restamark, E-1/94, EFTA Court Report, p. 15, apartados 49 y 50).
- 21 El hecho de imponer unas formalidades para la importación, como es el caso de las disposiciones que se cuestionan en el asunto principal, que establecen un régimen de autorización previa, es susceptible efectivamente de obstaculizar el comercio intracomunitario y de perjudicar el acceso al mercado de las mercancías que se hayan fabricado y comercializado legalmente en otros Estados miembros. El obstáculo es tanto más fuerte cuanto que el régimen impone a dichos productos costes suplementarios (véase, en particular, la sentencia de 23 de octubre de 1997, Franzén, C-189/95, Rec. p. I-5909, apartado 71). En tales circunstancias, no se trata de una «mera» limitación o prohibición de determinadas modalidades de venta.
- 22 Por consiguiente, debe considerarse que un requisito de autorización previa como el que se cuestiona en el asunto principal es un obstáculo al comercio entre los Estados miembros comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 28 CE.

Los motivos justificativos en el sentido del artículo 30 CE

- 23 Sin embargo, el citado obstáculo puede estar justificado por alguna de las razones contempladas en el artículo 30 CE.

Alegación de las partes

- 24 Tanto el Virallinen syöttäjä como el Gobierno finlandés observan que el consumo de alcohol, particularmente entre los jóvenes, representa no sólo el factor principal de riesgo para la salud pública en Finlandia, sino que es también la causa de perturbaciones del orden y la seguridad públicos, al estar estrechamente vinculado a la delincuencia así como a la producción de accidentes.
- 25 Por lo que atañe a la proporcionalidad, el Virallinen syöttäjä y el Gobierno finlandés alegan que la normativa de que se trata es adecuada y necesaria para alcanzar los objetivos que persigue, dado que las prohibiciones que recaen sobre el alcohol de graduación alcohólica superior al 80 % se limitan al consumo privado y que el régimen de autorización previa pretende evitar los riesgos de semejante consumo, especialmente nefasto para los jóvenes, para los que una bebida alcohólica específicamente fuerte, y a precio muy bajo, como un espíritu de vino, constituye un producto atractivo. En cualquier caso, este sistema no impide que una persona que haya recibido una autorización importe espíritu de vino fabricado en los demás Estados miembros y destinado a los usos enumerados en la Ley.
- 26 Por su parte, la Comisión considera desproporcionadas las medidas de que se trata con relación al fin perseguido. La Comisión pone de manifiesto en particular que las declaraciones de los importadores y los certificados de importación bastan por regla general para alcanzar los objetivos legítimos del Estado miembro.
- 27 Al considerar que el espíritu de vino está excluido del mercado finlandés del consumo privado, la Comisión se pregunta además en qué medida un régimen de autorización previa para su uso y su importación con fines comerciales puede cumplir directamente el objetivo de protección de la salud y del orden públicos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 28 Consta que una normativa como la que se cuestiona en el litigio principal, cuya finalidad es orientar el consumo de alcohol de forma que se prevengan los efectos perjudiciales irrogados a la salud de las personas y a la sociedad por las sustancias alcohólicas y que pretende así luchar contra el abuso de alcohol, responde a unas preocupaciones de salud y de orden públicos reconocidas por el artículo 30 CE.
- 29 Sin embargo, para que unas preocupaciones de salud y de orden públicos puedan justificar un obstáculo como el que provoca el sistema de autorización previa de importación que se cuestiona en el asunto principal, es necesario que la medida considerada sea proporcionada al objetivo que debe alcanzarse y no constituya ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.
- 30 En lo que se refiere a los riesgos de discriminación y de restricción, ninguno de los elementos que obran en autos permite pensar que los motivos de salud y de orden públicos invocados por las autoridades finlandesas hayan sido desviados de su fin y se hayan utilizado para establecer unas discriminaciones frente a las mercancías originarias de otros Estados miembros o para proteger indirectamente determinadas producciones nacionales (sentencias de 14 de diciembre de 1979, Henn y Darby, 34/79, Rec. p. 3795, apartado 21, y de 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia, C-190 y C-176/90, Rec. p. I-4151, apartado 20).
- 31 Por lo que atañe al carácter proporcionado de la medida, al tratarse de una excepción al principio de libre circulación de mercancías, corresponde a las autoridades nacionales demostrar que su normativa respeta el principio de proporcionalidad, es decir, que es necesaria para alcanzar el objetivo invocado, en el caso de autos la protección de la salud y del orden públicos, y que ese objetivo únicamente puede alcanzarse mediante prohibiciones o limitaciones de menor

amplitud o que afecten en menor medida al comercio intracomunitario (véanse, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 1994, Van der Veldt, C-17/93, Rec. p. I-3537, apartado 15, y la sentencia Franzén, antes citada, apartados 75 y 76).

- 32 Según han subrayado el Virallinen syyttäjä y el Gobierno finlandés, los Estados miembros disponen, no obstante, de un margen de apreciación para determinar cuales son las medidas que permiten alcanzar resultados concretos en función de las particularidades de los contextos sociales y de la importancia que otorgan a unos objetivos legítimos desde el punto de vista del Derecho comunitario, como son la prevención de los abusos del alcohol y la lucha contra las distintas formas de criminalidad vinculadas a su consumo, (véase, en particular, la sentencia Heinonen, antes citada, apartado 43).
- 33 Según ha observado el Gobierno sueco, entre los bienes o intereses protegidos por el artículo 30 CE, la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto. Corresponde a los Estados miembros, respetando el Derecho comunitario y, en particular, el principio de proporcionalidad, decidir a que nivel desean asegurar su protección y la forma en que debe alcanzarse dicho nivel (sentencia de 10 de noviembre de 1994, Ortscheit, C-320/93, Rec. p. I-5243, apartado 16; véase también, en este sentido, la sentencia Heinonen, antes citada, apartado 45).
- 34 En lo que se refiere a la compatibilidad con el Derecho comunitario de un régimen belga de importación de animales vivos y de un régimen británico de importación de leche UHT, el Tribunal de Justicia declaró que un sistema de autorizaciones previas constituía una medida desproporcionada para garantizar la protección de la salud y vida de las personas y animales. Dicho órgano jurisdiccional aclaró que un Estado miembro puede adoptar medidas menos restrictivas para proteger dichos intereses, limitándose a recoger las informaciones que le sean útiles, por ejemplo, a través de unas declaraciones suscritas por los importadores, provistas, llegado el caso, de los certificados apropiados otorgados por el Estado miembro expedidor (sentencias, antes citadas, leche UHT, apartado 17, y Comisión/Bélgica, apartado 14).

- 35 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que los artículos 30 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE y 30 CE, tras su modificación) se oponen a que las disposiciones nacionales reserven la importación de bebidas alcohólicas a los operadores titulares de una autorización de fabricación o de comercio al por mayor cuando, de un lado, el régimen de licencias constituya un obstáculo a la importación de bebidas alcohólicas procedentes de los demás Estados miembros, en la medida en que impone a dichas bebidas costes suplementarios y, de otro lado, no esté acreditado que el régimen de licencias establecido por las citadas disposiciones nacionales, en particular en lo que atañe a los requisitos relativos a las capacidades de almacenamiento y a las exacciones y tasas, de un importe elevado, que se exigen a los titulares de licencias, sea proporcionado al objetivo de salud pública perseguido ni que dicho objetivo no pueda alcanzarse mediante medidas que restrinjan en menor grado los intercambios intracomunitarios (sentencia Franzén, antes citada, apartados 71, 76 y 77).
- 36 En cambio, en el asunto que dio lugar a la sentencia Heinonen, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 40 a 44 de dicha sentencia, que una normativa finlandesa, basada en la Ley sobre el alcohol y que establezca una restricción a la importación de bebidas alcohólicas por los viajeros procedentes de países terceros en función de la duración del viaje, no es contraria al Derecho comunitario. Dicho órgano jurisdiccional declaró que la medida era adecuada y necesaria por cuanto contribuía a mejorar la situación social y sanitaria y por cuanto era limitada y sólo afectaba a viajes que respondieran a criterios precisos, siendo así que las medidas alternativas propuestas por la Comisión no parecían suficientemente eficaces para alcanzar el objetivo perseguido.
- 37 Sin embargo, por lo que se refiere a la apreciación de la proporcionalidad de una normativa sueca motivada por unas preocupaciones de salud pública similares a aquellas en que se basaba la legislación finlandesa mencionada en el apartado anterior que prohíbe la inserción de anuncios publicitarios de bebidas alcohólicas en publicaciones periódicas y, en particular, sobre el extremo de si la finalidad perseguida, a saber la lucha contra el abuso del alcohol, podía alcanzarse mediante restricciones de menor amplitud o que afectaran en menor medida al comercio intracomunitario, el Tribunal de Justicia ha declarado que esta apreciación supone un análisis de las circunstancias de hecho y de Derecho que caracterizan la situación en el Estado miembro de que se trata, análisis que el órgano jurisdiccional remitente puede efectuar mejor que el Tribunal de Justicia (sentencia de 8 de marzo de 2001, Gourmet Internacional Products, C-405/98, Rec. p. I-1795, apartado 33).

- 38 En el presente caso, por las razones evocadas en el apartado anterior, debe confiarse al órgano jurisdiccional nacional la tarea de decidir, fundándose en los elementos de Derecho y de hecho de que dispone, si las medidas concretamente adoptadas por la República de Finlandia pueden combatir eficazmente los abusos relacionados con el consumo, como bebida, de espíritu de vino, o si unas medidas menos restrictivas pueden garantizar un resultado similar. Efectivamente, el control de la proporcionalidad y de la eficacia de las medidas adoptadas se funda en unas apreciaciones de hecho que el órgano jurisdiccional remitente se halla en mejores condiciones de efectuar que el Tribunal de Justicia.
- 39 Corresponde, por tanto, al órgano jurisdiccional remitente comprobar la credibilidad de las alegaciones del Virallinen syyttäjä y del Gobierno finlandés acerca de los riesgos del consumo de espíritu de vino y de la eficacia del sistema de autorización previa. Le corresponderá también comprobar los resultados de las medidas restrictivas, es decir, si éstas han permitido frenar, aunque sólo sea parcialmente, los fenómenos de perturbación del orden público y de atentado contra la salud de los ciudadanos, indicados por el Virallinen syyttäjä y el Gobierno finlandés. Finalmente, sin olvidar que la utilización y la venta de espíritu de vino también están sujetas a un régimen de autorización, le corresponderá examinar asimismo si el objetivo perseguido por la normativa controvertida no podrá conseguirse también mediante declaraciones suscritas por los importadores provistas, llegado el caso, de los certificados adecuados emitidos por el Estado miembro expedidor, que permitan a las autoridades competentes obtener las informaciones necesarias para controlar el destino del espíritu de vino importado e impedir los abusos.
- 40 Procede, pues, responder que los artículos 28 CE y 30 CE no se oponen a un régimen, como el establecido en la Ley sobre el alcohol, que supedita la importación de alcohol etílico sin desnaturalizar de graduación alcohólica superior a 80 grados, a una autorización previa, salvo si se pone de manifiesto que, en las circunstancias de Derecho y de hecho que caractericen la situación en el Estado miembro de que se trata, la protección de la salud y del orden públicos contra los perjuicios del alcohol puede verse asegurada por unas medidas que afecten en menor grado al comercio intracomunitario.

Costas

- 41 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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 Tercera) declara:

Los artículos 28 CE y 30 CE no se oponen a un régimen, como el establecido en la Ley nº 1143/1994 [alkoholilaki (1143/1994)], sobre el alcohol, que supedita la importación de alcohol etílico sin desnaturalizar, de graduación alcohólica superior a 80 grados, a una autorización previa, salvo si se pone de manifiesto que, en las circunstancias de Derecho y de hecho que caractericen la situación en el Estado miembro de que se trata, la protección de la salud y del orden públicos contra los perjuicios del alcohol puede verse asegurada por unas medidas que afecten en menor grado al comercio intracomunitario.

Firmas