



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 4 de mayo de 2016*

«Recurso de anulación — Aproximación de las legislaciones — Directiva 2014/40/UE — Artículo 2, punto 25, artículo 6, apartado 2, letra b), artículo 7, apartados 1 a 5, 7, primera frase, y 12 a 14, y artículo 13, apartado 1, letra c) — Validez — Fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco — Prohibición de comercialización de productos del tabaco que tienen un aroma característico — Productos del tabaco que contienen mentol — Base jurídica — Artículo 114 TFUE — Principio de proporcionalidad — Principio de subsidiariedad»

En el asunto C-358/14,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 22 de julio de 2014,

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna y la Sra. M. Szwarc, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por

Rumanía, representada por el Sr. R.-H. Radu y las Sras. D.M. Bulancea y A. Vacaru, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Parlamento Europeo, representado por los Sres. L. Visaggio y J. Rodrigues y la Sra. A. Pospíšilová Padowska, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. O. Segnana, J. Herrmann y K. Pleśniak y la Sra. M. Simm, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por

Irlanda, representada por la Sra. J. Quaney y el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. E. Barrington y el Sr. J. Cooke, SC, y por el Sr. E. Carolan, BL,

República Francesa, representada por el Sr. D. Colas y la Sra. S. Ghiandoni, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: polaco.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por las Sras. V. Kaye y C. Brodie y por el Sr. M. Holt, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. I. Rogers, QC, y por la Sra. S. Abram y el Sr. E. Metcalfe, Barristers,

Comisión Europea, representada por el Sr. M. Van Hoof y las Sras. C. Cattabriga y M. Owsiany-Hornung, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

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

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de septiembre de 2015;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de diciembre de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la República de Polonia solicita la anulación del artículo 2, punto 25, artículo 6, apartado 2, letra b), artículo 7, apartados 1 a 5, 7, primera frase, y 12 a 14, y artículo 13, apartado 1, letra c), 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 (DO L 127, p. 1).

Marco jurídico

Convenio marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaco

- 2 A tenor del preámbulo del 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, «CMCT»), del que son parte la Unión Europea y sus Estados miembros, las partes en dicho Convenio reconocen, por un lado, que «la ciencia ha demostrado inequívocamente que el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad», y, por otro, que «los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados de manera muy sofisticada con el fin de crear y mantener la dependencia, que muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, y que la dependencia del tabaco figura como un trastorno aparte en las principales clasificaciones internacionales de enfermedades».

- 3 El artículo 7 del CMCT, titulado «Medidas no relacionadas con los precios para reducir la demanda de tabaco», establece lo siguiente:

«[...] Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces que sean necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes de los artículos 8 a 13 y cooperará con las demás Partes según proceda, directamente o por intermedio de los organismos internacionales competentes, con miras a su cumplimiento. La Conferencia de las Partes propondrá directrices apropiadas para la aplicación de lo dispuesto en esos artículos.»

- 4 El artículo 9 del CMCT, titulado «Reglamentación del contenido de los productos de tabaco», dispone lo siguiente:

«La Conferencia de las Partes, en consulta con los órganos internacionales competentes, propondrá directrices sobre el análisis y la medición del contenido y las emisiones de los productos de tabaco y sobre la reglamentación de esos contenidos y emisiones. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas y administrativas u otras medidas eficaces aprobadas por las autoridades nacionales competentes para que se lleven a la práctica dichos análisis y mediciones y esa reglamentación.»

- 5 A tenor de la sección 1.1 de las directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del Convenio marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaco (en lo sucesivo, «directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT»), «se alienta a las Partes a que apliquen medidas que vayan más allá de lo recomendado en las presentes directrices».

- 6 La sección 3.1.2 de las citadas directrices, titulada «Ingredientes (reglamentación)», describe las medidas que las partes contratantes pueden adoptar para reglamentar los ingredientes, enunciando lo siguiente:

«[...]

3.1.2.1 Antecedentes La reglamentación de los ingredientes encaminada a reducir el atractivo de los productos de tabaco puede contribuir a reducir la prevalencia del tabaquismo y la dependencia del tabaco entre los usuarios nuevos y habituales. [...] [...]

3.1.2.2 Productos de tabaco

i) Ingredientes utilizados para incrementar la palatabilidad El carácter áspero e irritante del humo del tabaco representa un obstáculo notable a la experimentación y el consumo inicial. Los documentos de la industria tabacalera han demostrado que se ha realizado un gran esfuerzo para mitigar esas características desfavorables. La aspereza puede reducirse de varias maneras, incluidas las siguientes: agregar distintos ingredientes, eliminar sustancias con propiedades irritantes conocidas, compensar el efecto irritante con otros importantes efectos sensoriales, o bien alterar las propiedades químicas de las emisiones de los productos de tabaco agregando o eliminando determinadas sustancias. [...] Al cubrir con aromas la aspereza del humo de tabaco se contribuye a promover y mantener el consumo

de tabaco. Ejemplos de sustancias aromatizantes son el benzaldehído, el maltol, el mentol y la vainillina. También pueden utilizarse especias y hierbas para mejorar la palatabilidad de los productos de tabaco. Algunos ejemplos son la canela, el jengibre y la menta.

Recomendación Las Partes deberían regular, mediante prohibiciones o restricciones, los ingredientes que pueden utilizarse para aumentar la palatabilidad de los productos de tabaco. [...]»

Directiva 2014/40

7 Los considerandos 4, 7, 15 a 17, 33 y 60 de la Directiva 2014/40 declaran lo siguiente:

«(4) En otros ámbitos siguen existiendo disparidades sustanciales entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco, que constituyen obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior. Se prevé que estas discrepancias aumenten a raíz de los avances científicos y la evolución del mercado y el marco internacional. Esta consideración se aplica asimismo a los cigarrillos electrónicos y sus envases de recarga para cigarrillos electrónicos (en lo sucesivo, “envases de recarga”), los productos a base de hierbas para fumar, los ingredientes y las emisiones de productos del tabaco, determinados aspectos del etiquetado y el envasado y la venta transfronteriza a distancia de productos del tabaco.

[...]

(7) La acción legislativa a escala de la Unión también es necesaria para aplicar el [CMCT], del que tanto la Unión como sus Estados miembros son parte y están obligados a cumplir sus disposiciones. Las disposiciones del CMCT sobre reglamentación del contenido de los productos de tabaco, reglamentación de la divulgación de información sobre los productos de tabaco, empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco, publicidad, promoción y patrocinio del tabaco, y comercio ilícito de productos de tabaco son particularmente relevantes. Las Partes del CMCT, incluidas la Unión y sus Estados miembros, adoptaron por consenso una serie de directrices en varias conferencias para la aplicación de las disposiciones del CMCT.

[...]

(15) La falta de un enfoque armonizado en la regulación de los ingredientes de los productos del tabaco afecta al buen funcionamiento del mercado interior y tiene repercusiones negativas para la libre circulación de mercancías en la Unión. Algunos Estados miembros han adoptado legislación o han celebrado acuerdos vinculantes con la industria a fin de permitir o de prohibir determinados ingredientes. Como consecuencia, algunos ingredientes están regulados en determinados Estados miembros, pero no en otros. Además, los Estados miembros adoptan planteamientos distintos por lo que respecta a los aditivos integrados en el filtro de los cigarrillos, así como a los utilizados para colorear el humo del tabaco. Sin armonización, se prevé que aumenten los obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior durante los próximos años, habida cuenta de la aplicación del CMCT y sus correspondientes directrices en la Unión y a la luz de la experiencia adquirida en otros territorios fuera de la Unión. Las directrices del CMCT relativas a la regulación del contenido de los productos del tabaco y la divulgación de información sobre los productos de tabaco piden en particular que se eliminen los ingredientes utilizados para incrementar la palatabilidad, dar la impresión de que los productos del tabaco reportan beneficios para la salud o están asociados a la energía y la vitalidad, o que tienen propiedades colorantes.

(16) La probabilidad de que haya una legislación divergente se incrementa con la preocupación sobre los productos del tabaco que tienen un aroma característico distinto del tabaco, que puede facilitar la iniciación al consumo de tabaco o incidir en las pautas del consumo. Deben evitarse las medidas que introducen diferencias injustificadas en el trato otorgado a los distintos tipos de cigarrillos con aromas característicos. Sin embargo, los productos con aromas característicos con un volumen de ventas superior deben desaparecer gradualmente a lo largo de un amplio período a fin de que los consumidores tengan tiempo suficiente para cambiar a otros productos.

(17) La prohibición relativa a los productos del tabaco con aromas característicos no excluye el uso de aditivos individuales, sino que obliga a los fabricantes a reducir el aditivo o la combinación de aditivos de forma que estos no den lugar a un aroma característico. [...]

[...]

(33) Las ventas a distancia transfronterizas de productos del tabaco pueden facilitar el acceso a productos del tabaco que no cumplen la presente Directiva. También existe un riesgo creciente de que los jóvenes accedan a los productos del tabaco. En consecuencia, existe el riesgo de que la legislación de control del tabaco se vea menoscabada. Por consiguiente, los Estados miembros han de poder prohibir las ventas a distancia transfronterizas de tabaco. En los casos en que las ventas a distancia transfronterizas de tabaco no estén prohibidas, es adecuado disponer de normas comunes sobre el registro de establecimientos minoristas que realicen esas ventas con el fin de garantizar la eficacia de la presente Directiva. [...]

[...]

(60) Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la fabricación, presentación y venta de productos del tabaco y productos relacionados, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a la necesidad de tener normas uniformes para la salud y la seguridad de los productos del tabaco y productos relacionados y para su etiquetado, embalaje y presentación, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 [TUE]. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.»

8 El artículo 1 de la Directiva 2014/40, titulado «Objeto», preceptúa 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:

- a) los ingredientes y las emisiones de los productos del tabaco y las obligaciones de información relacionadas, así como los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos;
- 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;
- c) la prohibición de comercialización del tabaco de uso oral;
- d) las ventas a distancia transfronterizas de productos del tabaco;

- e) la obligación de presentar una notificación en relación con los productos del tabaco novedosos;
- f) la comercialización y el etiquetado de determinados productos relacionados con los productos del tabaco; en concreto los cigarrillos electrónicos y los envases de recarga, y los productos a base de hierbas para fumar;

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 [CMCT].»

- 9 El artículo 2 de la citada Directiva, titulado «Definiciones», prevé en su punto 25 que, a efectos de esa Directiva, se entenderá por:

«“aroma característico”, un olor o sabor claramente perceptible distinto del tabaco, debido a un aditivo o una combinación de aditivos, incluidos frutas, especias, hierbas, alcohol, caramelo, mentol o vainilla entre otros, que sea perceptible antes del consumo del producto del tabaco, o durante dicho consumo».

- 10 El artículo 6 de la Directiva 2014/40, titulado «Lista prioritaria de aditivos y obligaciones de notificación reforzadas», estipula lo siguiente:

«1. Además de las obligaciones de notificación establecidas en el artículo 5, serán de aplicación obligaciones de notificación reforzadas para determinados aditivos de los cigarrillos y tabaco para liar incluidos en una lista prioritaria. [...]

[...]

2. Los Estados miembros exigirán a los fabricantes o importadores de los cigarrillos y tabaco para liar que contengan un aditivo que esté incluido en la lista prioritaria prevista en el apartado 1, que lleven a cabo estudios exhaustivos, en los que se examine, por lo que respecta a cada aditivo, si

[...]

- b) genera un aroma característico;

[...]»

- 11 El artículo 7 de la mencionada Directiva, titulado «Reglamentación sobre los ingredientes», prescribe lo siguiente:

«1. Los Estados miembros prohibirán la comercialización de los productos del tabaco con aroma característico.

Los Estados miembros no prohibirán el uso de aditivos esenciales para la fabricación de los productos del tabaco, por ejemplo el azúcar para sustituir al azúcar que se pierde durante el proceso de curado, siempre que los aditivos no den lugar a un producto con aroma característico y no aumenten de una manera significativa y mensurable el poder adictivo, la toxicidad o las propiedades [cancerígenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción] del producto.

Los Estados miembros notificarán a la Comisión las medidas adoptadas conforme al presente apartado.

2. La Comisión, a petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, determinará mediante actos de ejecución si un producto del tabaco entra o no en el ámbito de aplicación del apartado 1. Esos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 25, apartado 2.

3. La Comisión adoptará, mediante actos de ejecución, normas uniformes relativas al procedimiento para determinar si un producto del tabaco pertenece al ámbito de aplicación del apartado 1. Esos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 25, apartado 2.

4. Se creará a escala de la Unión un grupo consultivo independiente. Los Estados miembros y la Comisión podrán consultar a este grupo antes de adoptar medidas de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo. La Comisión adoptará mediante actos de ejecución los procedimientos relativos a la creación y al funcionamiento de dicho grupo.

Esos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 25, apartado 2.

5. Cuando el nivel de presencia o de concentración de determinados aditivos o la combinación de ellos haya dado lugar a prohibiciones con arreglo al apartado 1 del presente artículo en al menos tres Estados miembros, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 27 a fin de establecer niveles máximos para estos aditivos —o estas combinaciones de aditivos— causantes del aroma característico.

[...]

7. Los Estados miembros prohibirán la comercialización de productos del tabaco que contengan aromatizantes en sus componentes como filtros, papeles de fumar, envases, cápsulas, o cualquier otra característica técnica que permita modificar el olor o sabor de los productos del tabaco o intensificar el humo. [...]

[...]

12. Los productos del tabaco distintos de los cigarrillos y el tabaco para liar estarán exentos de las prohibiciones establecidas en los apartados 1 y 7. La Comisión adoptará actos delegados de conformidad con el artículo 27 para retirar dicha excepción a una categoría de producto particular en caso de que se produzca un cambio sustancial de circunstancias, establecido en un informe de la Comisión.

13. Los Estados miembros y la Comisión podrán imponer tasas proporcionadas a los fabricantes e importadores de productos del tabaco para evaluar si un producto del tabaco tiene un aroma característico, si se han utilizado aditivos o aromas prohibidos y si un producto del tabaco contiene aditivos que aumentan de una manera significativa y mensurable el efecto tóxico o adictivo o las propiedades [cancerígenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción] del producto del tabaco de que se trate.

14. En el caso de los productos del tabaco con un aroma característico cuyas ventas a escala de la Unión representen el 3% o más de una categoría de producto particular, las disposiciones del presente artículo se aplicarán a partir del 20 de mayo de 2020.

[...]»

- 12 El artículo 13 de la Directiva 2014/40, titulado «Presentación del producto», es del 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:
- [...]
- c) haga referencia a sabores, olores, aromatizantes u otros aditivos, o a la ausencia de estos;
- [...]»
- 13 El artículo 18 de la referida Directiva, titulado «Ventas a distancia transfronterizas de productos del tabaco», establece concretamente, en su apartado 1, que los Estados miembros podrán prohibir las ventas a distancia transfronterizas de productos del tabaco a los consumidores.
- 14 En virtud del artículo 29 de la misma Directiva, las disposiciones de ésta deben ser objeto de transposición en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros a más tardar el 20 de mayo de 2016 y entrarán en vigor a partir de ese día.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 15 La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule el artículo 2, punto 25, artículo 6, apartado 2, letra b), artículo 7, apartados 1 a 5, 7, primera frase, y 12 a 14, y artículo 13, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/40 (en lo sucesivo, conjuntamente, «disposiciones impugnadas»).
 - Condene en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.
- 16 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la República de Polonia.
- 17 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia, con carácter subsidiario, que, en caso de que anule las disposiciones impugnadas de la Directiva 2014/40, decrete, conforme al artículo 264 TFUE, párrafo segundo, que tales disposiciones sigan surtiendo efectos hasta que se adopte una nueva normativa en el ámbito de que se trata.
- 18 Mediante sendas resoluciones de 11 de diciembre de 2014, se admitió la intervención de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República de Polonia así como la intervención de la República Francesa, Irlanda, el Reino Unido y la Comisión en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo.

Sobre el recurso

- 19 Para fundamentar su recurso de anulación, la República de Polonia invoca tres motivos basados en la vulneración, respectivamente, del artículo 114 TFUE, del principio de proporcionalidad y del principio de subsidiariedad.

Sobre la admisibilidad

- 20 El Consejo alega la inadmisibilidad de un motivo que, a su juicio, la República de Polonia había basado en la violación del principio de igualdad de trato por considerar que se invocó extemporáneamente, en el escrito de réplica, constituyendo por tanto a su juicio un motivo nuevo a efectos del artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 21 No obstante, esta excepción de inadmisibilidad obedece a una lectura errónea de los motivos y alegaciones que ha invocado la República de Polonia. Si bien es cierto que ese Estado miembro ha alegado en varias ocasiones, y concretamente en su recurso, que los productos del tabaco mentolados se encuentran en una situación particular, diferente a la de otros productos del tabaco que tienen un aroma característico, no ha invocado un motivo distinto basado en la violación del principio de igualdad de trato, como confirmó además en la vista, sino que se ha limitado a respaldar, mediante esta argumentación, los tres motivos invocados.
- 22 En estas circunstancias, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad.

Sobre la legalidad de las disposiciones impugnadas

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del artículo 114 TFUE

– Alegaciones de las partes

- 23 La República de Polonia alega que el artículo 114 TFUE no constituye una base jurídica adecuada para la adopción de las disposiciones impugnadas de la Directiva 2014/40, en la medida en que éstas prohíben la comercialización de productos del tabaco que contengan mentol como aroma característico o están estrechamente relacionadas con tal prohibición.
- 24 A este respecto, la República de Polonia estima que el legislador de la Unión debería haber distinguido, a efectos de la adopción de la citada Directiva, los productos del tabaco que contienen mentol de aquellos con otro aroma característico debido, en primer lugar, a la presencia de los primeros en el mercado desde hace mucho tiempo que les confiere un carácter «tradicional», en segundo lugar, a sus cualidades gustativas diferentes, puesto que el mentol no elimina completamente el sabor y el olor del tabaco y, en tercer lugar, a que no son tan atractivos para los jóvenes como los otros productos del tabaco que tienen un aroma característico.
- 25 Habida cuenta de lo anterior, la República de Polonia aduce, antes de nada, que el legislador de la Unión no ha demostrado la existencia de divergencias, en la fecha de adopción de la citada Directiva, entre las normativas nacionales en lo relativo concretamente a la utilización del mentol como aditivo en los productos del tabaco. Arguye a continuación que tampoco existen razones objetivas que permitan acreditar que es probable que surjan, en el futuro, divergencias entre tales normativas. Por último, afirma que, como el concepto de «aroma característico» no está suficientemente precisado en la Directiva 2014/40, la transposición y aplicación de ésta a nivel nacional darán lugar a la aparición de divergencias entre las normativas y las prácticas nacionales en la materia.
- 26 Rumanía estima que las disposiciones impugnadas no tienen por objetivo mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado interior como exige el artículo 114 TFUE, sino que pretenden, principalmente, garantizar un nivel elevado de protección de la salud, siendo así que el artículo 168 TFUE, apartado 5, excluye toda armonización en este ámbito. En su opinión, habida cuenta de las disparidades sustanciales entre los niveles de consumo de productos del tabaco

mentolados en los Estados miembros, de la cuota de mercado insignificante de estos productos y de la escasa importancia de los intercambios intracomunitarios, la prohibición de comercialización de dichos productos no contribuye al buen funcionamiento del mercado interior.

- 27 El Parlamento, el Consejo y la Comisión alegan en primer lugar que, al haber decidido el legislador de la Unión tratar de manera idéntica todos los aromas, debe comprobarse la existencia de divergencias entre las normativas nacionales susceptibles de incidir en el funcionamiento del mercado interior con respecto a todos los aditivos que puedan conferir un aroma característico, en una consideración conjunta. Pues bien, según esas instituciones e Irlanda y el Reino Unido, la existencia de tales divergencias se deduce claramente de la evaluación de impacto que suscribió la Comisión el 19 de diciembre de 2012 y que acompaña la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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 [SWD(2012) 452 final; en lo sucesivo, «evaluación de impacto»].
- 28 En segundo lugar, aquellas instituciones consideran probable que las normativas nacionales en la materia evolucionen de manera heterogénea a la luz, en particular, de las directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT. A título de ejemplo, afirman que la República Federal de Alemania ha prohibido la comercialización de las cápsulas de mentol.
- 29 En tercer lugar, el Parlamento, el Consejo y la Comisión aducen que el concepto de «aroma característico» se define de manera general y abstracta. Sostienen que corresponde a los Estados miembros, en cooperación con la Comisión y según los criterios establecidos por ésta, identificar concretamente los productos que contienen tal aroma. A este respecto, entienden que los mecanismos instaurados por el artículo 7, apartados 2 y 5, de la Directiva 2014/40 permiten garantizar la seguridad jurídica y la aplicación uniforme de la prohibición de los aromas característicos.
- 30 Por último, las mencionadas instituciones refutan la alegación según la cual la cuota de mercado de los productos del tabaco que tienen un aroma característico y los intercambios intracomunitarios de estos productos son insignificantes.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 31 A tenor del artículo 114 TFUE, apartado 1, el Parlamento y el Consejo adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.
- 32 A este respecto, si bien la mera constatación de disparidades entre las normativas nacionales no basta para justificar la utilización del artículo 114 TFUE, no sucede lo mismo en caso de divergencias entre las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros que puedan obstaculizar el ejercicio de las libertades fundamentales y afectar por ello directamente al funcionamiento del mercado interior [véanse, en este sentido, las sentencias Alemania/Parlamento y Consejo, C-376/98, EU:C:2000:544, apartados 84 y 95; British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, apartados 59 y 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, apartado 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 29; Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 37, y Vodafone y otros, C-58/08, EU:C:2010:321, apartado 32].
- 33 De reiterada jurisprudencia resulta igualmente que es posible recurrir al artículo 114 TFUE como base jurídica para evitar la aparición de futuros obstáculos a los intercambios comerciales derivados de la evolución heterogénea de las legislaciones nacionales, siempre que la aparición de tales obstáculos sea probable y que la medida de que se trate tenga por objeto su prevención [sentencias British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 61; Arnold André,

C-434/02, EU:C:2004:800, apartado 31; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 30; Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 38, y *Vodafone y otros*, C-58/08, EU:C:2010:321, apartado 33].

- 34 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si se cumplen los requisitos para recurrir al artículo 114 TFUE como base jurídica, no puede impedirse al legislador de la Unión que se funde en esta base jurídica por el hecho de que la protección de la salud pública sea determinante en las decisiones que deben tomarse [sentencias *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 62; *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, apartado 32; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 31, y Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 39].
- 35 Procede subrayar a este respecto que el artículo 168 TFUE, apartado 1, párrafo primero, preceptúa que, al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión, ha de garantizarse un alto nivel de protección de la salud humana, al tiempo que el artículo 114 TFUE, apartado 3, exige de forma expresa que, en la armonización realizada, se garantice un nivel de protección elevado de la salud humana [sentencias *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 62; *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, apartado 33; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 32, y Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 40].
- 36 De lo antedicho se desprende que, cuando existan obstáculos a los intercambios o sea probable la aparición de futuros obstáculos, derivados del hecho de que los Estados miembros hayan adoptado o estén en trámite de adoptar, en relación con un producto o con una categoría de productos, medidas divergentes que puedan garantizar niveles de protección distintos e impedir, por ello, la libre circulación del producto o productos en la Unión, el artículo 114 TFUE faculta al legislador de la Unión para que intervenga adoptando las medidas adecuadas, que respeten, por una parte, lo previsto en el apartado 3 de dicho artículo y, por otra, los principios jurídicos mencionados en el Tratado FUE o establecidos por la jurisprudencia, en especial el principio de proporcionalidad (sentencias *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, apartado 34; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 33, y Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 41).
- 37 Es necesario destacar también que mediante la expresión «medidas relativas a la aproximación», que figura en el artículo 114 TFUE, los autores del Tratado han querido conferir al legislador de la Unión, en función del contexto general y de las circunstancias específicas de la materia que deba armonizarse, un margen de apreciación en cuanto a la técnica de aproximación más adecuada para lograr el resultado deseado, en especial en los ámbitos que se caracterizan por particularidades técnicas complejas (véanse las sentencias Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 42, y Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartado 102).
- 38 En función de las circunstancias de cada caso, estas medidas pueden consistir en obligar a todos los Estados miembros a autorizar la comercialización del producto o productos de que se trate, en supeditar dicha obligación de autorización al cumplimiento de determinados requisitos, o incluso en prohibir, temporal o definitivamente, la comercialización de uno o de algunos productos (sentencias *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, apartado 35; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 34; *Alliance for Natural Health y otros*, C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449, apartado 33, y Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 43).
- 39 Ha de verificarse a la luz de estos principios si se cumplen los requisitos para elegir el artículo 114 TFUE como base jurídica de las disposiciones impugnadas de la Directiva 2014/40.
- 40 Las alegaciones de la República de Polonia para fundamentar su recurso de anulación se refieren más concretamente a la prohibición del mentol como aroma característico. Así, esta argumentación se basa en la premisa de que los productos del tabaco mentolados son peculiares en relación con otros

productos del tabaco que tienen un aroma característico, de modo que el legislador de la Unión no podía utilizar el artículo 114 TFUE como base jurídica de su prohibición sin haber acreditado previamente que existían divergencias reales o probables entre las normativas de los Estados miembros en lo atinente a la comercialización de los productos del tabaco que contienen, en particular, mentol.

- 41 En consecuencia, procede verificar en primer lugar si, para que el artículo 114 TFUE pueda constituir una base jurídica adecuada para la adopción de las disposiciones impugnadas, el legislador de la Unión debía demostrar la existencia de divergencias entre las normativas nacionales en lo que respecta concretamente a los productos del tabaco que contienen mentol como aroma característico, que pudieran obstaculizar la libre circulación de los productos del tabaco, o la probabilidad de la aparición de tales divergencias en el futuro.
- 42 A este respecto, debe señalarse que el legislador de la Unión decidió adoptar normas uniformes para el conjunto de cigarrillos y tabaco para liar con un aroma característico. Estimó, tal como se desprende del considerando 16 de la Directiva 2014/40, que esos productos podían facilitar la iniciación al consumo de tabaco o incidir en las pautas del consumo.
- 43 Además, el legislador de la Unión tuvo en cuenta, como atestigua el considerando 15 de la citada Directiva, las directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT, que piden en particular que se eliminen los ingredientes utilizados para incrementar la palatabilidad, dar la impresión de que los productos del tabaco reportan beneficios para la salud o están asociados a la energía y la vitalidad, o que tienen propiedades colorantes.
- 44 Debe constatar a este respecto que las referidas directrices parciales tampoco establecen una distinción entre los diferentes aromas que pueden añadirse a los productos del tabaco. Antes al contrario, se recomienda, en la sección 3.1.2.2 de esas directrices parciales, regular, mediante prohibiciones o restricciones, los ingredientes que pueden utilizarse para aumentar la palatabilidad de los productos del tabaco. En dicha sección se hace referencia expresa al mentol como aroma que cubre la aspereza del humo de tabaco y contribuye a promover y mantener el consumo de tabaco.
- 45 Si bien es cierto que las directrices del CMCT no tienen fuerza vinculante, éstas tienen por objeto, conforme a los artículos 7 y 9 del CMCT, asistir a las partes contratantes a efectos de la aplicación de las disposiciones imperativas de ese Convenio.
- 46 Por otro lado, las mencionadas directrices se basan en los mejores datos científicos disponibles y en la experiencia de las partes en el CMCT, tal como se desprende del punto 1.1 de aquéllas, y fueron adoptadas por consenso de las partes, incluidas la Unión y sus Estados miembros, como se indica en el considerando 7 de la Directiva 2014/40.
- 47 Por lo tanto, las recomendaciones así elaboradas pretenden influir de manera determinante en el contenido de la normativa adoptada por la Unión en la materia en cuestión, tal como demuestra la decisión explícita del legislador de la Unión de tenerlas en cuenta al adoptar la Directiva, de lo que se deja constancia en los considerandos 7 y 15 de la Directiva 2014/40.
- 48 De lo anterior resulta que los productos del tabaco que tienen un aroma característico, ya se trate del mentol o de otro aroma, presentan, por una parte, características objetivas análogas y, por otra, efectos similares en la iniciación del consumo de tabaco y en el mantenimiento del tabaquismo.
- 49 Las objeciones formuladas a este respecto por la República de Polonia no pueden prosperar.

- 50 En efecto, de entrada, la circunstancia de que los productos del tabaco mentolados sean productos «tradicionales» por su presencia desde hace mucho tiempo en el mercado europeo no altera en modo alguno la constatación de que sus características objetivas son, en lo sustancial, similares a las de los otros productos del tabaco con un aroma característico, por cuanto su aroma cubre o atenúa la aspereza del humo de tabaco.
- 51 Además, tal como destacó la Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, aunque pueda estar justificado someter determinados productos, por su novedad, a un régimen particular, o incluso más estricto (sentencias Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, apartado 69, y Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, apartado 71), eso no significa que, *a sensu contrario*, a los productos presentes desde hace mucho tiempo en el mercado deba aplicarse, sólo por esta razón, una normativa más laxa.
- 52 A continuación, aun suponiendo que fuera cierta la alegación según la cual el mentol no es tan atractivo para los jóvenes como otros aromas, extremo que por otro lado cuestionan las instituciones demandadas, no sería concluyente como tal. En efecto, baste observar que el atractivo de los productos en cuestión no puede apreciarse únicamente a la luz de los gustos y hábitos de un solo grupo de consumidores, haciendo abstracción de los demás.
- 53 Cabe añadir a este respecto que, según las secciones 3.1.2.1 y 3.1.2.2 de las directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT, el mentol, por su aroma agradable, pretende hacer más atractivos los productos del tabaco para los consumidores y que reducir el atractivo de estos productos puede contribuir a reducir la prevalencia del tabaquismo y la dependencia del tabaco tanto entre los consumidores nuevos como entre los habituales.
- 54 Por último, en cuanto a la alegación de que las cualidades gustativas de los productos del tabaco mentolados son diferentes a las de los otros productos del tabaco que tienen un aroma característico por cuanto los primeros, a diferencia de los segundos, no eliminan completamente el sabor y el olor del tabaco, debe constatarse que no está suficientemente fundamentada. En efecto, aunque no puede excluirse que algunos aromas alteren en diferente grado el sabor y el olor del tabaco, también es cierto que todos los aromas, incluido el mentol, cubren o atenúan la aspereza del humo de tabaco y contribuyen a promover y mantener el consumo de tabaco, tal como se ha indicado en el apartado 44 de la presente sentencia.
- 55 En estas circunstancias, la argumentación de la República de Polonia tiende, en realidad, a la introducción de diferencias de trato injustificadas en una misma categoría de productos del tabaco cuyas características objetivas y efectos son similares.
- 56 Por consiguiente, para que el artículo 114 TFUE pueda constituir una base jurídica adecuada para las disposiciones impugnadas de la Directiva 2014/40, basta con que se demuestre la existencia de divergencias entre las normativas nacionales en lo referente a los productos del tabaco que tienen un aroma característico, en una consideración conjunta, que puedan obstaculizar la libre circulación de estos productos, o la probabilidad de la aparición futura de tales divergencias.
- 57 En lo que atañe, en segundo lugar, a la existencia de tales divergencias, ha de constatarse que del considerando 15 de la citada Directiva, así como de la evaluación de impacto, mencionada en el apartado 27 de la presente sentencia (1.^a parte, p. 34, y 4.^a parte, pp. 6 y ss.), se desprende que existían, cuando esa Directiva fue adoptada, divergencias importantes entre las normativas de los Estados miembros, puesto que algunos de ellos habían establecido diferentes listas de aromas autorizados o prohibidos, mientras que otros no adoptaron ninguna normativa particular sobre este punto.
- 58 Asimismo, es probable que, ante la inexistencia de medidas adoptadas a escala de la Unión, se establecieran a nivel nacional regímenes dispares aplicables a los productos del tabaco que tienen un aroma característico, incluido el mentol.

- 59 En efecto, tal como se ha señalado en el apartado 44 de la presente sentencia, las directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT recomiendan a las partes «regular, mediante prohibiciones o restricciones, los ingredientes que pueden utilizarse para aumentar la palatabilidad de los productos del tabaco», incluido el mentol.
- 60 Dejando así un amplio margen de apreciación a las partes contratantes, las referidas directrices parciales permiten prever con suficiente verosimilitud que, ante la inexistencia de medidas adoptadas a escala de la Unión, las normativas nacionales en la materia habrían podido evolucionar de manera heterogénea, también en lo concerniente a la utilización del mentol.
- 61 Pues bien, al prohibir la comercialización de productos del tabaco que tienen un aroma característico, el artículo 7 de la Directiva 2014/40 previene precisamente tal evolución heterogénea de las normativas de los Estados miembros.
- 62 En lo tocante, en tercer lugar, a la alegación según la cual la finalidad de las disposiciones impugnadas no es mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado interior, contrariamente a lo que exige el artículo 114 TFUE, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que el mercado de los productos del tabaco es un mercado en el que los intercambios entre los Estados miembros ocupan un lugar relativamente importante y que, por tanto, las normas nacionales reguladoras de los requisitos que deben cumplir estos productos, como los referentes a su composición, pueden por definición obstaculizar la libre circulación de mercancías, a falta de armonización en el ámbito de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 64].
- 63 Procede asimismo recordar que, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 38 de la presente sentencia, las medidas que cabe adoptar sobre la base del artículo 114 TFUE pueden consistir, en particular, en prohibir, provisional o definitivamente, la comercialización de uno o varios productos.
- 64 Por lo tanto, la eliminación de las divergencias entre las normativas nacionales en lo relativo a la composición de los productos del tabaco o la prevención de la evolución heterogénea de esas normativas, incluida la prohibición a escala de la Unión de determinados aditivos, tiene por objeto facilitar el buen funcionamiento del mercado interior de los productos concernidos.
- 65 Con respecto, en cuarto lugar, a la alegación de que la prohibición de los aromas característicos abocaría, no a la mejora del funcionamiento del mercado interior, sino, por el contrario, a la aparición de divergencias en la materia a nivel nacional al proceder a la transposición de la Directiva 2014/40 debido a la imprecisión del concepto de «aroma característico», debe señalarse que éste se define en el artículo 2, punto 25, de dicha Directiva, como «un olor o sabor claramente perceptible distinto del tabaco, debido a un aditivo o una combinación de aditivos, incluidos frutas, especias, hierbas, alcohol, caramelo, mentol o vainilla entre otros, que sea perceptible antes del consumo del producto del tabaco, o durante dicho consumo».
- 66 El artículo 7, apartados 2 a 5, de la citada Directiva prevé tres mecanismos que tienen por objeto la determinación de los productos del tabaco que contienen tal aroma. Así, en primer término, en virtud del apartado 2 de dicho artículo 7, la Comisión, a petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, determinará mediante actos de ejecución si un producto del tabaco entra o no en el ámbito de aplicación de la prohibición de los aromas característicos. En segundo término, incumbe a la Comisión, conforme al apartado 3 del mismo artículo, adoptar, mediante actos de ejecución, normas uniformes relativas al procedimiento para determinar si un producto del tabaco pertenece al ámbito de aplicación de esa prohibición. En tercer término, cuando el nivel de presencia o de concentración de determinados aditivos o la combinación de ellos haya dado lugar a prohibiciones de comercialización en al menos tres Estados miembros, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados a fin de establecer niveles máximos para estos aditivos —o estas combinaciones de aditivos— causantes del aroma característico.

- 67 Así, debe constatarse que la finalidad de dichos mecanismos es precisamente establecer normas comunes en materia de productos del tabaco que tienen un aroma característico a fin de prevenir la eventual aparición de divergencias al proceder a la transposición o aplicación de la mencionada Directiva o eliminar tales divergencias en caso de que surjan.
- 68 Pues bien, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 37 de la presente sentencia, el artículo 114 TFUE confiere al legislador de la Unión un margen de apreciación en cuanto a la técnica de aproximación más adecuada para lograr el resultado deseado, en especial en los ámbitos que se caracterizan por particularidades técnicas complejas.
- 69 En el presente asunto, nada indica que el legislador de la Unión no haya respetado dicho margen de apreciación al instaurar los mecanismos descritos en el apartado 66 de la presente sentencia. Bien al contrario, estos mecanismos dinámicos presentan ventajas con respecto a la adopción, preconizada por la República de Polonia, de listas de aromas prohibidos o autorizados, que pueden devenir rápidamente caducas por la evolución constante de las estrategias comerciales de los fabricantes o pueden soslayarse fácilmente.
- 70 De las consideraciones anteriores resulta que procede desestimar el primer motivo, basado en la vulneración del artículo 114 TFUE.

Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad

– Alegaciones de las partes

- 71 La República de Polonia y Rumanía alegan, en primer lugar, que la prohibición de comercialización de productos del tabaco mentolados no constituye una medida idónea para lograr los objetivos perseguidos por la Directiva 2014/40, puesto que, por las razones indicadas en la última frase del apartado 25 de la presente sentencia, tal prohibición daría lugar a la aparición de obstáculos a los intercambios comerciales. Añaden que esta prohibición tampoco es adecuada para garantizar un nivel elevado de protección de la salud porque, por un lado, los productos del tabaco mentolados no son tan atractivos para los jóvenes como los otros productos del tabaco con un aroma característico y, por otro, su prohibición no supondría una reducción significativa del número de fumadores, de los que una parte considerable optaría, con toda probabilidad, por productos del tabaco sin aroma característico. Además, la prohibición en cuestión provocaría un auge de las ventas clandestinas de los productos prohibidos.
- 72 En segundo lugar, aquellos Estados miembros reprochan al legislador de la Unión el haber impuesto la medida más radical sin haber estudiado la posibilidad de decantarse por otras medidas menos restrictivas, como la elevación a escala de la Unión de los límites de edad a partir de los cuales se permite el consumo de productos del tabaco mentolados, la prohibición de las ventas transfronterizas de estos productos y la inscripción en su etiquetado de una advertencia en la que se indique que éstos son tan nocivos como los otros productos del tabaco.
- 73 En tercer lugar, a juicio de dichos Estados miembros, los costes sociales y económicos de la prohibición de comercialización de productos del tabaco mentolados, en términos de pérdida de empleo y de ingresos, son desproporcionados en relación con las eventuales ventajas que pudieran resultar de esa prohibición, especialmente con respecto a determinados Estados miembros, como Polonia, donde la fabricación y el consumo de productos del tabaco mentolados son importantes.
- 74 El Parlamento, el Consejo, la Comisión, la República Francesa, Irlanda y el Reino Unido aducen que la prohibición en cuestión es idónea para alcanzar el objetivo perseguido por la Directiva 2014/40.

- 75 Consideran que ninguna de las medidas menos estrictas que preconiza la República de Polonia podría alcanzar de manera tan eficaz el objetivo contemplado.
- 76 Según el Parlamento, el mero hecho de que la prohibición en cuestión pueda generar mayores costes en unos Estados miembros que en otros no basta para demostrar el carácter desproporcionado de tal prohibición. Arguye que, en cualquier caso, los efectos de esa prohibición en el mercado de los productos del tabaco no son tan importantes como se alega, habida cuenta de que, por un lado, muchos fumadores optarían por los productos del tabaco no aromatizados, y, por otro, el período transitorio previsto en el artículo 7, apartado 14, de la Directiva 2014/40 permite a los operadores adaptarse a las nuevas normas.
- 77 El Consejo y la Comisión añaden que, según la evaluación de impacto, la prohibición en cuestión supondría una reducción del 0,5 % al 0,8 % del consumo de cigarrillos en cinco años, la cual no puede acarrear consecuencias desproporcionadas para la industria del tabaco. Además, sostienen que algunas de las consecuencias negativas de la prohibición en cuestión pueden compensarse con medidas de apoyo económico acordadas en virtud del programa de desarrollo rural.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 78 Según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos [véanse, en este sentido, las sentencias *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 122; *ERG y otros*, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartado 86, y *Gauweiler y otros*, C-62/14, EU:C:2015:400, apartados 67 y 91].
- 79 Por lo que se refiere al control jurisdiccional de los requisitos indicados en el apartado anterior de la presente sentencia, debe reconocerse al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional en una materia como la controvertida en el litigio principal, en la que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tienen previsto conseguir las instituciones competentes, puede afectar a la legalidad de tal medida [véase, en este sentido, la sentencia *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 123].
- 80 En lo atinente, en primer lugar, al carácter adecuado de la prohibición de comercialización de productos del tabaco que contienen mentol como aroma característico, procede señalar que la misma persigue, según el artículo 1 de la Directiva 2014/40, un doble objetivo, consistente en 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.
- 81 Es preciso constatar a este respecto, por una parte, que, tal como se deduce de los apartados 61 a 64 de la presente sentencia, la prohibición de comercialización de productos del tabaco que tienen un aroma característico es idónea para facilitar el buen funcionamiento del mercado interior de los productos del tabaco y los productos relacionados.
- 82 Por otra parte, esta prohibición es igualmente adecuada para garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes. En efecto, no se cuestiona que determinados aromas son particularmente atractivos para estos últimos y que facilitan la iniciación en el consumo de tabaco.

- 83 Dado que la alegación de la República de Polonia se propone demostrar, por un lado, que los jóvenes no se verían atraídos por el mentol, de modo que la utilización de éste no facilitaría la iniciación en el consumo de tabaco, y, por otro, que la prohibición de dicho aroma no contribuiría a la reducción del número de fumadores, tal alegación no puede prosperar.
- 84 En efecto, esta alegación es inoperante, ya que, como se ha señalado en el apartado 56 de la presente sentencia, el legislador de la Unión podía someter válidamente el conjunto de aromas característicos al mismo régimen jurídico. Por tanto, la idoneidad de esta prohibición para alcanzar el objetivo de protección de la salud humana que persigue no puede ponerse en tela de juicio solamente por un aroma determinado.
- 85 Por otro lado, según las directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT, a las que, por lo declarado en el apartado 46 de la presente sentencia, debe reconocerse un valor probatorio especialmente elevado, el mentol, entre otros aromas, contribuye a favorecer y mantener el tabaquismo y su finalidad es hacer los productos del tabaco más atractivos para los consumidores debido a su carácter agradable.
- 86 Pues bien, la Directiva 2014/40 pretende garantizar un nivel elevado de protección de la salud para todos los consumidores, de modo que su idoneidad para alcanzar este objetivo no puede apreciarse teniendo en cuenta únicamente una sola categoría de consumidores.
- 87 Además, la alegación según la cual la prohibición de la comercialización de productos del tabaco que contienen mentol no contribuiría a la reducción del número de fumadores, aun suponiendo que sea cierta, tampoco puede prosperar porque pasa por alto la función preventiva de tal prohibición consistente en reducir la iniciación en el consumo de tabaco.
- 88 Por último, en cuanto a la alegación de que la prohibición de los aromas característicos provocará un auge de las ventas clandestinas de los productos del tabaco aromatizados, cabe constatar que la misma no tiene suficientemente en cuenta los mecanismos instaurados por la Directiva 2014/40, en concreto en sus artículos 15 y 16, para hacer frente a este riesgo.
- 89 Por lo tanto, la referida prohibición no puede considerarse manifiestamente inapropiada para alcanzar el 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.
- 90 En lo referente, en segundo lugar, al carácter necesario de la mencionada prohibición, procede recordar, por un lado, que, tal como se ha señalado en el apartado 44 de la presente sentencia, las directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT recomiendan a las partes en el CMCT, en particular, prohibir la utilización de ingredientes, como el mentol, que puedan servir para mejorar el sabor de los productos del tabaco. Además, conforme a la sección 1.1 de dichas directrices parciales, se alienta a las partes en ese Convenio marco a que apliquen medidas que vayan más allá de lo recomendado en las directrices.
- 91 Así pues, el legislador de la Unión podía legítimamente, teniendo en cuenta tales recomendaciones y en ejercicio de su amplia facultad de apreciación, imponer la prohibición de todo aroma característico.
- 92 Por otro lado, en lo concerniente a las medidas menos estrictas preconizadas por la República de Polonia, ha de señalarse que no resultan tan idóneas para lograr el objetivo perseguido.
- 93 En efecto, la elevación, con respecto únicamente a los productos del tabaco que tienen un aroma característico, del límite de edad a partir del cual se permite su consumo no reduce el atractivo de esos productos y, por tanto, no previene la iniciación en el consumo de tabaco de las personas cuya

edad es superior al umbral fijado. Además, la prohibición de venta resultante de semejante elevación del límite de edad puede, en cualquier caso, soslayarse fácilmente en la comercialización de dichos productos.

- 94 En cuanto a la posibilidad de prohibir la venta transfronteriza de los productos del tabaco, ya se prevé en el artículo 18 de la Directiva 2014/40. Tal como se desprende del considerando 33 de ésta, semejante prohibición tiene por objeto en particular prevenir que se eludan las normas de conformidad de los productos del tabaco establecidas por dicha Directiva. Sin embargo, no es idónea, como tal, para garantizar un nivel elevado de protección de la salud, puesto que, a falta de prohibición de comercialización de los productos del tabaco con un aroma característico, éstos seguirían atrayendo a los consumidores.
- 95 Por lo que se refiere a la colocación en el etiquetado de una advertencia sanitaria indicando que los productos del tabaco con un aroma característico son tan nocivos para la salud como los otros productos del tabaco, la misma no resulta tan idónea para proteger la salud de los consumidores como la prohibición de comercialización de productos del tabaco que tienen tal aroma, dado que la presencia de ese aroma puede, por naturaleza, promover y mantener el consumo de tabaco, como se desprende del apartado 44 de la presente sentencia.
- 96 Por consiguiente, procede constatar que la prohibición de comercialización de los productos del tabaco con un aroma característico no va manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo pretendido.
- 97 Con respecto, en tercer lugar, a los efectos supuestamente desproporcionados de la prohibición de utilización del mentol como aroma característico por las consecuencias económicas y sociales negativas que tal prohibición pudiera entrañar, cabe recordar que, aunque exista, como sucede en este caso, una amplia potestad normativa, el legislador de la Unión está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos y a examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores (véase, en este sentido, la sentencia Luxemburgo/Parlamento y Consejo, C-176/09, EU:C:2011:290, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 98 En efecto, en virtud del artículo 5 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado como anexo al Tratado UE y al Tratado FUE, los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga que recaiga sobre los agentes económicos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.
- 99 En el presente asunto, es menester constatar que el legislador de la Unión ha velado por que las consecuencias económicas y sociales negativas de la prohibición de comercialización de productos del tabaco que tienen un aroma característico se vean atenuadas.
- 100 Así, en primer término, a fin de conceder tanto a la industria del tabaco como a los consumidores un período de adaptación, el artículo 7, apartado 14, de la Directiva 2014/40 prevé que, en el caso de los productos del tabaco con un aroma característico cuyas ventas a escala de la Unión representen el 3 % o más de una categoría de producto particular, la prohibición de estos productos se aplicará únicamente a partir del 20 de mayo de 2020.
- 101 En segundo término, de la evaluación de impacto (parte 1, p. 114, y parte 6, p. 2), sin refutación en este extremo, se desprende que dicha prohibición se traduciría en una reducción del 0,5 % al 0,8 % del consumo de cigarrillos en la Unión durante un período de cinco años.

- 102 Estos elementos demuestran que el legislador de la Unión procedió a una ponderación entre, por una parte, las consecuencias económicas de esa prohibición y, por otra, el imperativo de garantizar, conforme al artículo 114 TFUE, apartado 3, un nivel elevado de protección de la salud en lo relativo a un producto caracterizado por sus propiedades cancerígenas, mutágenas y tóxicas para la reproducción.
- 103 Por lo demás, no es baladí precisar que el mero hecho de que un acto legislativo de la Unión pueda afectar más a un Estado miembro que a otros no menoscaba el principio de proporcionalidad cuando se cumplen los requisitos recordados en el apartado 78 de la presente sentencia. En efecto, la Directiva 2014/40 tiene impacto en todos los Estados miembros y, a la vista de los objetivos que persigue, implica que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses en juego. Por tanto, la búsqueda de tal equilibrio no tomando en consideración la situación particular de un solo Estado miembro, sino la de todos los Estados miembros de la Unión, no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 39).
- 104 De las consideraciones precedentes resulta que procede desestimar el segundo motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad.

Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del principio de subsidiariedad

– Alegaciones de las partes

- 105 La República de Polonia y Rumanía alegan que la apreciación del principio de subsidiariedad debe efectuarse únicamente a la luz del objetivo de protección de la salud pública por entender que, ante la inexistencia de divergencias entre las normativas nacionales en lo atinente a los productos del tabaco mentolados, tal como se ha demostrado a su parecer en el marco del primer motivo, el objetivo de mejora de las condiciones de funcionamiento del mercado interior ha quedado desprovisto de objeto.
- 106 Consideran que, habida cuenta de las disparidades sustanciales en el consumo de estos productos entre los Estados miembros, los efectos sociales, económicos y sobre la salud pública de su prohibición tienen carácter esencialmente local, por lo que una acción emprendida a nivel de los Estados miembros en los que es significativo el consumo de dichos productos habría sido más eficaz.
- 107 Además, la República de Polonia estima que el enunciado del considerando 60 de la Directiva 2014/40 es una fórmula estándar que carece de alcance concreto a la luz del principio de subsidiariedad.
- 108 El Parlamento, el Consejo, el Reino Unido y la Comisión aducen que la argumentación subyacente en el tercer motivo es inoperante en su totalidad, puesto que, en contra de lo alegado por la República de Polonia, el objetivo de la citada Directiva no es la protección de la salud pública, sino la mejora del funcionamiento del mercado interior, tomando como base un nivel elevado de protección de la salud humana.
- 109 Pues bien, se afirma que ha quedado demostrado de modo suficiente en Derecho, especialmente en la evaluación de impacto, mencionada en el apartado 27 de la presente sentencia, que las divergencias entre las normativas nacionales justificaban una acción a escala de la Unión para mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado interior. Se añade que el hecho de que las consecuencias de tal normativa se dejen sentir en unos Estados miembros más intensamente que en otros no basta para demostrar que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad.

110 En cuanto a la motivación del respeto del principio de subsidiariedad, el Parlamento, el Consejo, el Reino Unido y la Comisión alegan que debe tenerse en cuenta no sólo el considerando 60 de la Directiva 2014/40, sino también los considerandos 4, 7, 15 y 16 de ésta, los cuales, aunque no se refieran al principio de subsidiariedad, demuestran la necesidad de actuar a escala de la Unión.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

111 El principio de subsidiariedad se enuncia en el artículo 5 TUE, apartado 3, y en virtud de dicho principio, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. El Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado como anexo al Tratado UE y al Tratado FUE, establece además, en su artículo 5, directrices para determinar si se reúnen esos requisitos (sentencia Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 44).

112 El control del respeto del principio de subsidiariedad se ejerce, en un primer momento, a nivel político, por los Parlamentos nacionales según los procedimientos establecidos a tal efecto por el citado Protocolo.

113 En un segundo momento, ese control corresponde al juez de la Unión, que debe comprobar tanto el cumplimiento de los requisitos de fondo enunciados en el artículo 5 TUE, apartado 3, como el respeto de las garantías procedimentales previstas en el mencionado Protocolo.

114 Por lo que se refiere, en primer lugar, al control jurisdiccional del cumplimiento de los requisitos de fondo previstos en el artículo 5 TUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia debe verificar si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión.

115 En el caso de autos, dado que se trata de un ámbito como la mejora del funcionamiento del mercado interior, que no figura entre aquellos en los cuales la Unión dispone de una competencia exclusiva, ha de comprobarse si el objetivo que persigue la Directiva 2014/40 podía lograrse mejor a escala de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartados 179 y 180].

116 A este respecto, y tal como se ha indicado en el apartado 80 de la presente sentencia, la citada Directiva persigue un doble objetivo, consistente en facilitar el buen funcionamiento del mercado interior de los productos del tabaco y los productos relacionados y al mismo tiempo garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes.

117 Pues bien, aun suponiendo que la segunda vertiente de dicho objetivo pueda alcanzarse mejor a nivel de los Estados miembros, como alega la República de Polonia, no es menos cierto que perseguir tal objetivo a ese nivel podría consolidar, si no generar, situaciones en las que determinados Estados miembros autorizaran la comercialización de productos del tabaco con determinados aromas característicos, mientras que otros la prohibirían, actuando así en contra del primer objetivo de la citada Directiva, a saber, la mejora del funcionamiento del mercado interior de los productos del tabaco y los productos relacionados.

118 De la interdependencia de los dos objetivos contemplados por la Directiva 2014/40 resulta que el legislador de la Unión podía legítimamente estimar que su acción exigía la instauración de un régimen de comercialización en la Unión de los productos del tabaco con un aroma característico y

que, debido a dicha interdependencia, tal doble objetivo podía alcanzarse mejor a escala de la Unión (véanse, por analogía, las sentencias Vodafone y otros, C-58/08, EU:C:2010:321, apartado 78, y Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 48).

- 119 Ha de señalarse asimismo que el principio de subsidiariedad no tiene por objeto limitar la competencia de la Unión en función de la situación de un Estado miembro o de otro individualmente considerados, sino que sólo obliga a que la acción programada pueda, por su dimensión o por sus efectos, realizarse mejor a escala de la Unión, teniendo en cuenta sus objetivos, enumerados en el artículo 3 TUE y las disposiciones específicas de los distintos ámbitos, en particular del mercado interior, que contemplan los Tratados (véase, en este sentido, la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 53).
- 120 En cualquier caso, cabe precisar que los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia no demuestran, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, que el consumo de productos del tabaco mentolados tenga lugar esencialmente en Polonia, Eslovaquia y Finlandia, y que sea insignificante en los restantes Estados miembros. En efecto, según los datos aportados por la República de Polonia en su recurso, en al menos otros ocho Estados miembros la cuota de mercado nacional de estos productos es superior a su cuota de mercado a escala de la Unión.
- 121 Por lo tanto, dado que las alegaciones de la República de Polonia se proponen demostrar que el objetivo de protección de la salud humana se habría podido alcanzar mejor a nivel nacional en lo que respecta concretamente a la prohibición de la comercialización de los productos del tabaco que contienen mentol, por considerar que los efectos de estos productos se circunscriben a un pequeño número de Estados miembros, deben desestimarse tales alegaciones.
- 122 En lo que atañe, en segundo lugar, al respeto de los requisitos de forma, y especialmente de la motivación de la Directiva 2014/40 a la luz del principio de subsidiariedad, procede subrayar que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la exigencia de motivación debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso (véase, en este sentido, la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 61).
- 123 En el caso presente, ha de constatarse que la propuesta de Directiva 2014/40 presentada por la Comisión y la evaluación de impacto elaborada por ésta contienen suficientes elementos que ponen de manifiesto de manera clara e inequívoca las ventajas relacionadas con una acción emprendida a escala de la Unión, antes que a nivel de los Estados miembros.
- 124 En estas circunstancias, ha quedado acreditado de modo suficiente en Derecho que tales elementos han permitido tanto al legislador de la Unión como a los Parlamentos nacionales apreciar si dicha propuesta era conforme al principio de subsidiariedad, sin dejar de permitir a los particulares tomar conocimiento de la motivación relativa a ese principio y al Tribunal de Justicia ejercer su control.
- 125 En cualquier caso, es necesario subrayar que la República de Polonia participó, según las modalidades previstas en el Tratado FUE, en el procedimiento legislativo que dio lugar a la adopción de la Directiva 2014/40, de la que aquélla es destinataria al igual que los demás Estados miembros representados en el Consejo. Por tanto, no puede alegar eficazmente que el Parlamento y el Consejo, autores de dicha Directiva, no pusieron en su conocimiento la *ratio legis* de las medidas por las que optaron (véase, en este sentido, la sentencia Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 62).
- 126 En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo, basado en la vulneración del principio de subsidiariedad.
- 127 De cuanto antecede resulta que, al no poder acogerse ninguno de los motivos invocados por la República de Polonia en apoyo de su recurso, éste debe ser desestimado.

Costas

¹²⁸ A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Parlamento y el Consejo que se condene en costas a la República de Polonia y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. De conformidad con el artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, en virtud del cual los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, procede decidir que Irlanda, la República Francesa, Rumanía, el Reino Unido y la Comisión carguen con sus propias costas.

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

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a la República de Polonia.**
- 3) Irlanda, la República Francesa, Rumanía y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como la Comisión Europea, cargarán con sus propias costas.**

Firmas