



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. MACIEJ SZPUNAR

presentadas el 14 de octubre de 2021¹

Asunto C-452/20

PJ

contra

**Agenzia delle dogane e dei monopoli — Ufficio dei monopoli per la Toscana,
Ministero dell'Economia e delle Finanze**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de legislaciones — Fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados — Cooperación y control de la ejecución — Régimen sancionador — Sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias — Obligación que incumbe a los vendedores de productos del tabaco de comprobar que los compradores tienen la edad requerida por la legislación nacional para adquirir productos del tabaco — Suspensión automática de la licencia para el ejercicio de la actividad por un período de quince días»

I. Introducción

1. Mediante su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita aclaraciones al Tribunal de Justicia que le permitan evaluar la conformidad del régimen de sanciones aplicable a los incumplimientos de la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores con el Derecho de la Unión y, más concretamente, con el principio de proporcionalidad. *A priori*, la presente petición parece inscribirse perfectamente en la línea de los asuntos clásicos relativos a la interpretación del Derecho de la Unión.

2. No obstante, procede señalar en el presente asunto la existencia de una particularidad que guarda relación con la fuente de la prohibición cuyos incumplimientos sanciona el régimen impugnado en el litigio principal.

¹ Lengua original: francés.

3. En efecto, si bien el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia desde la perspectiva de la Directiva 2014/40/UE,² la obligación que incumbe a los Estados miembros de adoptar medidas dirigidas a impedir la venta de los productos del tabaco a menores, controvertida en el presente asunto, no la establece dicha Directiva, sino un acuerdo internacional del que son parte tanto los Estados miembros como la Unión.

4. En consecuencia, la cuestión previa que plantea la presente petición de decisión prejudicial consiste en saber si, y, en su caso, sobre qué base, el principio de proporcionalidad limita el margen de maniobra de que disponen los Estados miembros por lo que se refiere al régimen sancionador controvertido en el litigio principal.

II. Marco jurídico

A. El CMCT

5. El Convenio marco de la Organización Mundial de la Salud [OMS] para el control del tabaco, firmado en Ginebra el 21 de mayo de 2003 (en lo sucesivo, «CMCT»), fue aprobado en nombre de la Unión mediante la Decisión 2004/513/CE.³

6. El artículo 16, apartados 1 a 6, del CMCT tiene el siguiente tenor:

«1. Cada Parte adoptará y aplicará en el nivel gubernamental apropiado medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para prohibir la venta de productos de tabaco a los menores de la edad que determine la legislación interna, la legislación nacional o a los menores de 18 años. Dichas medidas podrán consistir en lo siguiente:

- a) exigir que todos los vendedores de productos de tabaco indiquen, en un anuncio claro y destacado situado en el interior de su local, la prohibición de la venta de productos de tabaco a los menores y, en caso de duda, soliciten que cada comprador de tabaco demuestre que ha alcanzado la mayoría de edad;
- b) prohibir que los productos de tabaco en venta estén directamente accesibles, como en los estantes de los almacenes;
- c) prohibir la fabricación y venta de dulces, refrigerios, juguetes y otros objetos que tengan forma de productos de tabaco y puedan resultar atractivos para los menores, y
- d) garantizar que las máquinas expendedoras de tabaco bajo su jurisdicción no sean accesibles a los menores y no promuevan la venta de productos de tabaco a los menores.

[...]

² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO 2014, L 127, p. 1).

³ Decisión del Consejo, de 2 de junio de 2004, relativa a la celebración del Convenio marco de la OMS para el control del tabaco (DO 2004, L 213, p. 8).

6. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces, con inclusión de sanciones contra los vendedores y distribuidores, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los párrafos 1 a 5 del presente artículo.»

B. Directiva 2014/40

7. Los considerandos 7, 8, 21 y 60 de la Directiva 2014/40 están redactados en los siguientes términos:

«(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.

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

[...]

(21) En consonancia con la finalidad de la presente Directiva, que consiste en facilitar el buen funcionamiento del mercado interior para el tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de protección de la salud, especialmente de los jóvenes, y de acuerdo con la Recomendación 2003/54/CE ^[4], debe alentarse a los Estados miembros a impedir la venta de tales productos a niños y adolescentes, mediante la adopción de las disposiciones adecuadas que establezcan y obliguen a cumplir límites de edad.

[...]

(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.»

⁴ Recomendación del Consejo, de 2 de diciembre de 2002, relativa a la prevención del tabaquismo y a una serie de iniciativas destinadas a mejorar la lucha contra el tabaco (DO 2003, L 22, p. 31).

8. A tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de dicha Directiva:

«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 23, apartado 3, de la citada Directiva prevé que:

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

C. Derecho italiano

10. El artículo 25, apartado 2, del regio decreto n.º 2316 — Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Real Decreto n.º 2316 — Testo Refundido de las Leyes sobre la protección y asistencia de la maternidad e infancia),⁵ de 24 de diciembre de 1934, en su versión modificada por el artículo 24, apartado 3, del Decreto Legislativo n.º 6 Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei

⁵ GURI n.º 47, de 25 de febrero de 1935, p. 811.

prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (Decreto Legislativo n.º 6, por el que se adapta el Derecho interno a la Directiva 2014/40),⁶ de 12 de enero de 2016 (en lo sucesivo, «disposición nacional impugnada»), prevé que:

«Quien venda productos del tabaco, cigarrillos electrónicos o envases de recarga que contengan nicotina o productos del tabaco novedosos deberá exigir al comprador que muestre un documento de identidad al efectuar la compra salvo si es evidente que dicho comprador es mayor de edad.

A quien venda o suministre a menores de dieciocho años productos del tabaco, cigarrillos electrónicos o envases de recarga que contengan nicotina o productos del tabaco novedosos se le aplicará una sanción administrativa financiera de quinientos a tres mil euros y la sanción de suspensión durante quince días de la licencia para el ejercicio de la actividad. En caso de comisión reiterada del hecho, se aplicará una sanción administrativa financiera de mil a ocho mil euros y se retirará la licencia para el ejercicio de la actividad.»

III. Hechos del litigio principal, procedimiento y cuestión prejudicial

11. El demandante en el litigio principal es titular de una licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco, que le autoriza a vender productos del tabaco que están sujetos a un monopolio de Estado en Italia.

12. En febrero de 2016, a raíz de una inspección de la Agencia de Aduanas, esta constató que el demandante en el litigio principal había vendido cigarrillos a un menor de edad.

13. Sobre la base de la disposición nacional impugnada, la Agencia de Aduanas impuso al demandante en el litigio principal una multa de 1 000 euros y una sanción administrativa accesoria consistente en la suspensión de su licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco por un período de quince días.

14. El demandante en el litigio principal pagó, sin recurrirla, la multa que se le había impuesto. En cambio, interpuso recurso ante el Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de la Toscana, Italia) contra la sanción administrativa accesoria por la que se suspendió su licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco.

15. El demandante en el litigio principal alegó fundamentalmente que la suspensión de su licencia para el ejercicio de la actividad resultaba excesiva y desproporcionada, puesto que dicha sanción se le había impuesto a raíz de una primera y única infracción.

16. En su opinión, la disposición nacional impugnada era incompatible con la Directiva 2014/40 y, por esta razón, solicitó al Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de la Toscana) que plantease una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

⁶ GURI n.º 13, de 18 de enero de 2016, p. 102.

17. Mediante sentencia de 27 de noviembre de 2018, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso interpuesto por el demandante en el litigio principal, basándose en que la interpretación del considerando 8 y del artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 no permitía considerar que la normativa nacional fuera incompatible con el Derecho de la Unión.

18. El demandante en el litigio principal interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia). En particular, alegó una vez más que la normativa controvertida en el litigio principal era incompatible con la Directiva 2014/40. Más concretamente, sostuvo que dicha normativa daba prioridad al principio de cautela para garantizar el derecho a la salud de los menores, lo que conlleva una violación del principio de proporcionalidad.

19. Según el demandante en el litigio principal, el legislador italiano ha previsto sanciones que van más allá de la mera compensación de la ventaja económica obtenida de la venta de los productos del tabaco a menores. Estas sanciones pretenden garantizar el mayor nivel de protección posible de la salud humana en detrimento de los intereses económicos de los comerciantes. En opinión del demandante, de este modo el legislador italiano ha alterado el equilibrio entre los diferentes derechos fundamentales garantizados por el Derecho de la Unión.

20. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente estima que los considerandos 8 y 21, así como el artículo 1, último párrafo, de la Directiva 2014/40 dan prioridad a la protección de la salud humana, en particular la de los jóvenes, sobre el derecho de los operadores económicos a ejercer una actividad empresarial.

21. Según dicho órgano jurisdiccional, al examinar la proporcionalidad de las sanciones controvertidas en el litigio principal, es preciso tener en cuenta la prioridad que la Directiva 2014/40 confiere a la protección de la salud de los jóvenes. Esta prioridad permite concretar y delimitar el principio de proporcionalidad.

22. Este órgano jurisdiccional considera asimismo que, a la hora de ponderar, por un parte, el interés de proteger la salud de los jóvenes y, por otra parte, el derecho de los operadores económicos a ejercer una actividad mercantil que consiste en vender los productos del tabaco, el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 atribuye a los Estados miembros la facultad de establecer los regímenes sancionadores cuyo objeto es prohibir el consumo de tabaco por los menores. Esta disposición tan solo exige que las sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias. Además, si bien dicha disposición prevé que las sanciones financieras aplicables podrán establecerse de modo que compensen la ventaja económica que se pretendía obtener con la infracción, no es menos cierto que el legislador de la Unión no excluyó la posibilidad de imponer sanciones administrativas distintas de las pecuniarias. Por lo tanto, es preciso considerar que el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 prevé, con carácter no exhaustivo, la posibilidad de compensar mediante sanciones pecuniarias la ventaja económica obtenida con la venta de productos del tabaco.

23. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente considera que, al establecer la suspensión de las licencias para el ejercicio de una actividad que permiten a los operadores económicos vender los productos del tabaco, el legislador italiano, con arreglo a los requisitos previstos en la Directiva 2014/40, otorgó primacía a la protección de la salud humana sobre el derecho de los operadores económicos a vender productos del tabaco. Dicho órgano jurisdiccional subraya que, al tener en cuenta la primacía de la protección de la salud de los jóvenes y la necesidad de que las

sanciones sean disuasorias para que esta protección sea eficaz, las pérdidas económicas sufridas por los empresarios son justificadas y razonables, y la sanción controvertida en el litigio principal resulta disuasoria y eficaz.

24. En cuanto al período por el que puede suspenderse una licencia para el ejercicio de una actividad, el órgano jurisdiccional remitente indica que, en determinadas condiciones, con arreglo al Derecho italiano, la duración máxima de esta suspensión puede llegar a seis meses.

25. En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), mediante resolución de 5 de agosto de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de septiembre de 2020, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Viola el artículo 25, apartado 2, del [Real Decreto n.º 2316, de 24 de diciembre de 1934], en su versión modificada por [la disposición nacional impugnada], en la medida en que establece que “a quien venda o suministre a menores de dieciocho años productos del tabaco, cigarrillos electrónicos o envases de recarga que contengan nicotina o productos del tabaco novedosos se le aplicará una sanción administrativa financiera de quinientos a tres mil euros y la sanción de suspensión durante quince días de la licencia para el ejercicio de la actividad”, los principios del Derecho de la Unión de proporcionalidad y de cautela, como se desprenden del artículo 5 TUE, y del artículo 23, apartado 3, y de los considerandos 21 y 60 de la Directiva [2014/40], al dar prioridad al principio de cautela sin atenuarlo con el principio de proporcionalidad y, a resultas de ello, al sacrificar de un modo desproporcionado los intereses de los operadores económicos en favor de la protección del derecho a la salud, sin garantizar de este modo un justo equilibrio entre los distintos derechos fundamentales, más aún al establecer una sanción que, infringiendo, el considerando 8 de [dicha Directiva], no persigue eficazmente el objetivo de reducir el predominio del tabaquismo entre los jóvenes?»

26. Han presentado observaciones el demandante en el litigio principal, los Gobiernos italiano y húngaro y la Comisión Europea. No se ha celebrado vista.

IV. Análisis

27. Mediante su única cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, en esencia, si el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5 TUE y que se concreta en el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40, y el principio de cautela se oponen a una disposición nacional que, en caso de que se incumpla por primera vez la prohibición de vender los productos de tabaco a menores, prevé, además de la imposición de una multa administrativa, la suspensión durante quince días de la licencia para el ejercicio de la actividad que autoriza al operador económico que ha incumplido dicha prohibición a vender estos productos.

28. Para responder a esta cuestión, es preciso, antes de nada, comprobar si los dos principios mencionados por el órgano jurisdiccional remitente son aplicables a la situación controvertida en el litigio principal. En efecto, como se desprende de las observaciones escritas de las partes, la aplicabilidad de estos principios a la situación controvertida en el presente asunto no es evidente.

D. Sobre la aplicabilidad de los principios de proporcionalidad y de cautela

1. Principio de proporcionalidad

29. Al solicitar al Tribunal de Justicia aclaraciones relativas al principio de proporcionalidad, el órgano jurisdiccional remitente indica que dicho principio está contemplado en el artículo 5 TUE y en el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40.

30. En consecuencia, procede examinar en un primer momento si el artículo 5 TUE y el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40, como disposición que concreta el principio de proporcionalidad, se aplican a una situación como la controvertida en el litigio principal. De no ser así, sería necesario en un segundo momento comprobar si la disposición nacional impugnada aplica el Derecho de la Unión. En efecto, el principio de proporcionalidad es un principio general del Derecho de la Unión que debe ser respetado por una normativa nacional comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o que aplique este último;⁷ además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), que también menciona este principio, se aplica únicamente en el marco de la aplicación del Derecho de la Unión.

a) Sobre la aplicabilidad del artículo 5 TUE

31. El principio de proporcionalidad está contemplado en el artículo 5 TUE, apartado 4. Con arreglo al párrafo primero de esta disposición, en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. El párrafo segundo de dicha disposición se refiere a las instituciones de la Unión y les exige respetar el principio de proporcionalidad cuando actúen en ejercicio de una competencia. El artículo 5 TUE, apartado 4, se refiere, por lo tanto, a la acción de las instituciones de la Unión.

32. En el presente asunto, el demandante en el litigio principal impugna una disposición nacional que figura en un Real Decreto adoptado por el legislador italiano y que establece las sanciones que ha de imponer la Agencia nacional de Aduanas. Por lo tanto, la situación controvertida en el litigio principal no se refiere a la acción de las instituciones de la Unión y, en consecuencia, el artículo 5 TUE, apartado 4, no se aplica en el presente asunto.⁸

33. Por consiguiente, no procede responder a la cuestión prejudicial en la medida en que esta se refiere a la interpretación del artículo 5 TUE, apartado 4.

b) Sobre la aplicabilidad del artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40

1) Planteamiento

34. El artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 prevé que los Estados miembros establecerán normas relativas a las sanciones aplicables al incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas de acuerdo con dicha Directiva.

⁷ Sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), apartado 40.

⁸ Véanse, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604), apartados 33 y 35, y el auto de 13 de febrero de 2020, MAK TURS (C-376/19, no publicado, EU:C:2020:99), apartados 18 y 19.

35. No obstante, la Directiva 2014/40 no impone a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas destinadas a impedir la venta de los productos del tabaco a los menores de 18 años. Dicha Directiva no establece ninguna obligación general para los vendedores de los productos del tabaco de comprobar que los compradores tienen la edad requerida por la legislación nacional para la compra de estos productos.

36. El hecho de que la Directiva 2014/40 no haya recogido tal obligación guarda relación con el alcance de la armonización llevada a cabo por esta Directiva. Como ha señalado el Tribunal de Justicia, del sistema general de dicha Directiva se desprende que esta no procede a una armonización exhaustiva, en particular, en materia de venta de los productos del tabaco y productos relacionados.⁹ El considerando 48 de la citada Directiva precisa que esta no armoniza las disposiciones nacionales de compraventa o publicidad, ni introduce un límite de edad para los cigarrillos electrónicos o envases de recarga. Este considerando indica asimismo que los Estados miembros tienen libertad para regular tales asuntos en su propio ámbito de competencia, y se les alienta a que así lo hagan.

37. Aunque la Directiva 2014/40 no establece la obligación de adoptar medidas dirigidas a impedir la venta de los productos del tabaco a menores, dicha obligación incumbe no obstante a los Estados miembros. En efecto, esta obligación está contemplada en el CMCT, un acuerdo mixto celebrado, firmado y ratificado por todos los Estados miembros y aprobado por la propia Unión.¹⁰ El artículo 16, apartado 1, del CMCT exige a todas las partes de dicho Acuerdo marco que adopten y apliquen medidas para prohibir la venta de productos de tabaco a los menores de la edad que determine la legislación interna, la legislación nacional o a los menores de 18 años.

38. Para que el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 sea aplicable a la situación controvertida en el litigio principal es preciso, por lo tanto, considerar que, cuando un Estado miembro de la Unión establece una prohibición de vender productos del tabaco a menores, impuesta por el artículo 16, apartado 1, del CMCT, esta prohibición resulta de una disposición nacional adoptada «de acuerdo con [dicha] Directiva».

2) Posiciones de las partes

39. El demandante en el litigio principal, el Gobierno italiano y la Comisión consideran que el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 se aplica a la situación controvertida en el litigio principal.

40. Según el demandante en el litigio principal, el Derecho de la Unión se limita a imponer a los Estados miembros la obligación de fijar límites de edad para el consumo de tabaco, así como a hacerlos respetar. En apoyo de esta afirmación, invoca, en particular, el artículo 1 y el considerando 21 de la Directiva 2014/40.

41. En cambio, el Gobierno italiano sostiene, haciendo referencia al considerando 48 de la Directiva 2014/40, que esta no regula la venta de tabaco a menores. Sin embargo, para dicho Gobierno, el alcance de la armonización llevada a cabo por dicha Directiva no parece oponerse a

⁹ Sentencia de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros (C-547/14, EU:C:2016:325), apartado 77.

¹⁰ Véase el considerando 7, primera frase, de la Directiva 2014/40. Sobre la calificación del CMCT como acuerdo mixto, véase, asimismo, Klamert, M., «Public Health Policy», en Koffman, H. C.H., Rowe, G. C. y Türk, A. H. (eds.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 422.

que una disposición nacional que establece una sanción aplicable sea examinada a la luz del artículo 23, apartado 3, de la citada Directiva. En efecto, dicho Gobierno invoca esta última disposición, así como el artículo 5 TUE, en su propuesta de respuesta a la cuestión prejudicial.

42. La Comisión, por su parte, indica inequívocamente que la falta de medidas de armonización relativas a la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores en la Directiva 2014/40 no impide comprobar si su artículo 23, apartado 3, se respeta debidamente, y ello no solo por lo que se refiere a las medidas destinadas a sancionar el incumplimiento de obligaciones específicas previstas por dicha Directiva, sino también respecto de todas las demás medidas adoptadas por los Estados miembros con el propósito de alcanzar los objetivos de dicha Directiva y aplicar el Derecho de la Unión. La Comisión subraya, a este respecto, que la Directiva 2014/40 hace referencia directamente al CMCT,¹¹ que exige, en su artículo 16, adoptar medidas eficaces para prohibir la venta de los productos del tabaco a menores. Existe, pues, una relación funcional entre el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40, que define los principios que deben respetar las sanciones adoptadas por los Estados miembros para aplicar los objetivos de dicha Directiva, y las sanciones previstas en la legislación nacional en cuestión en caso de incumplimiento de la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores.

3) *Apreciación*

43. Es cierto que la disposición nacional impugnada, que determina la sanción aplicable a las infracciones de otra disposición nacional que prohíbe la venta de los productos del tabaco a menores, figura en un texto legislativo italiano cuyo título indica que adapta el Derecho interno a la Directiva 2014/40. Conviene señalar asimismo, a este respecto, que el artículo 29, apartado 2, de dicha Directiva exige que, cuando los Estados miembros adopten las disposiciones de transposición, estas hagan referencia a la citada Directiva. *A priori*, esto puede dar pie a considerar que la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores resulta de una disposición nacional adoptada en aplicación de la Directiva 2014/40, de modo que el artículo 23, apartado 3, de dicha Directiva debería aplicarse asimismo respecto de esa sanción.

44. No obstante, es preciso subrayar, en primer lugar, que el artículo 29 de la Directiva 2014/40 establece una distinción entre las disposiciones nacionales adoptadas por un Estado miembro para cumplir dicha Directiva¹² y las adoptadas en el ámbito regulado por la citada Directiva.¹³ La armonización realizada por la Directiva 2014/40 no cubre todos los aspectos relativos al ámbito regulado por esta.

45. Siempre en este contexto, en segundo lugar, la armonización realizada por la Directiva 2014/40 no engloba ninguna obligación de adoptar medidas dirigidas a impedir la venta de los productos del tabaco a menores.

46. En efecto, el considerando 20 de la Recomendación 2003/54 indica que es importante garantizar que las medidas previstas en esta sean coherentes con los elementos del proyecto de CMCT. En consonancia con esta indicación, el artículo 1 de la Recomendación 2003/54 preconiza la adopción por los Estados miembros de medidas para prevenir la venta de los productos del tabaco a niños y adolescentes.

¹¹ Véase el considerando 7 de la Directiva 2014/40.

¹² Véase el artículo 29, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/40.

¹³ Véase el artículo 29, apartado 3, de la Directiva 2014/40, que prevé que los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por dicha Directiva.

47. A continuación, el considerando 7 de la Directiva 2014/40 sugiere que esta resulta de una acción legislativa por la que el CMCT ha sido aplicado a nivel de la Unión.

48. Por otra parte, el considerando 21 de la Directiva 2014/40 sitúa la Recomendación 2003/54 al mismo nivel que el objeto de dicha Directiva, a saber, facilitar el buen funcionamiento del mercado interior para el tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de protección de la salud, especialmente de los jóvenes. Además, dispone que debe alentarse a los Estados miembros a impedir la venta de tales productos a niños y adolescentes, mediante la adopción de las disposiciones adecuadas que establezcan y obliguen a cumplir límites de edad.

49. En el mismo orden de ideas, el considerando 48 de la Directiva 2014/40 confirma que esta no armoniza las disposiciones nacionales de compraventa o publicidad, ni introduce un límite de edad para los cigarrillos electrónicos o envases de recarga. Este considerando indica asimismo que los Estados miembros tienen libertad para regular tales asuntos en su propio ámbito de competencia, y se les alienta a que así lo hagan. De este modo, dicho considerando no indica en modo alguno que el margen de maniobra de que disponen los Estados miembros esté circunscrito por la Directiva 2014/40.

50. Por último, siguiendo la misma línea, el artículo 1 de la Directiva 2014/40 aclara que esta tiene por objetivo la aproximación de las disposiciones de los Estados miembros, 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.

51. Sin embargo, el estímulo dirigido a los Estados miembros, que se recoge en los considerandos 21 y 48 de la Directiva 2014/40, no se traduce en la Directiva en una disposición por la que se impone una obligación, como la que figura en el artículo 16, apartado 1, del CMCT.¹⁴ Así, no se prevé la obligación general de adoptar medidas dirigidas a impedir la venta de los productos del tabaco a menores. De la lectura de las materias cubiertas por la armonización realizada por la Directiva 2014/40 se desprende que la única materia que se aproxima a la prevista por el artículo 16, apartado 1, del CMCT es la prevista por los artículos 1, letra d), y 18 de dicha Directiva, que se refiere a las ventas a distancia transfronterizas de productos del tabaco. Con arreglo al artículo 18, apartado 4, de dicha Directiva, los establecimientos minoristas que efectúan ventas a distancia transfronterizas dispondrán de un sistema de verificación de la edad, que, en el momento de la venta, compruebe que el consumidor que realiza la compra respeta la edad mínima prevista en la legislación nacional del Estado miembro de destino.

52. Además, si bien el artículo 18 de la Directiva 2014/40 regula una materia que se aproxima a la prevista en el artículo 16 del CMCT, su *ratio legis* parece ser muy diferente. En cierta medida, esta diferencia puede explicar el alcance de la armonización realizada por el legislador de la Unión mediante dicha Directiva que no se refiere a la materia contemplada por el CMCT. En efecto, por lo que se refiere a las ventas a distancia transfronterizas de productos del tabaco, mencionadas en el artículo 18 de la Directiva 2014/40, la Comisión afirmó en los trabajos preparatorios que para un Estado miembro resultaba prácticamente imposible regular las ventas de tabaco por internet, por ejemplo, por lo que respecta a la edad mínima legal para la compra de tabaco, si en otros Estados miembros dichas ventas no están reguladas.¹⁵ En cambio, para la doctrina, las medidas previstas en

¹⁴ Véase el punto 35 de las presentes conclusiones.

¹⁵ 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 [COM(2012) 788 final].

el artículo 16 del CMCT son fundamentalmente nacionales y no justifican claramente la existencia de un tratado internacional.¹⁶ Cabe aducir que, *a fortiori*, estas medidas tampoco justifican una intervención del legislador de la Unión.

53. En tercer lugar, si bien la Directiva 2014/40 no contiene una disposición que reproduzca el contenido del artículo 16, apartado 1, del CMCT, dicho Convenio Marco incluye, en cambio, una disposición análoga a la prevista en el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40, a saber, su artículo 16, apartado 6. Esta última disposición es más concisa que la prevista en la Directiva 2014/40. De ello se desprende que las sanciones previstas para garantizar el cumplimiento de la obligación de impedir la venta de los productos del tabaco a niños y adolescentes deben ser «eficaces».

54. Los Estados miembros se adhirieron al CMCT mucho antes de la fecha de transposición de la Directiva 2014/40. Antes de esta fecha, las sanciones aplicables a las infracciones de una disposición nacional que regula la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores debían establecerse con arreglo al artículo 16, apartado 6, de dicho Convenio Marco. Este sigue siendo el caso después de la transposición de la Directiva 2014/40.

55. En cuarto lugar, puesto que las disposiciones del CMCT no solo son vinculantes para los Estados miembros, sino también para la Unión, dicho Convenio constituye un acuerdo mixto: estas disposiciones forman parte integrante del Derecho de la Unión. Es evidente que, en el presente asunto, se trata de disposiciones relativas a los aspectos que influyen en el funcionamiento del mercado interior y que, por lo tanto, son competencia de la Unión. Así pues, el hecho de cumplir las disposiciones del CMCT e introducir medidas dirigidas a impedir la venta de los productos del tabaco a los menores de 18 años resulta de una obligación internacional integrada en el ordenamiento jurídico de la Unión. La aplicación del CMCT puede considerarse, en consecuencia, como la aplicación del Derecho de la Unión, sin implicar necesariamente la necesidad de adoptar disposiciones por las que se desarrolle la Directiva 2014/40.

56. Esta consideración no resulta invalidada por la alegación de la Comisión según la cual el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 se aplica a la situación controvertida en el litigio principal, puesto que existe una relación funcional entre esta disposición y las sanciones previstas en la disposición nacional impugnada.

57. La alegación de la Comisión parece basarse, en esencia, en un supuesto paralelismo entre los objetivos contemplados por la Directiva 2014/40 y los contemplados por la disposición nacional impugnada, tomando como inspiración la sentencia Siragusa,¹⁷ a la que se remite la Comisión. Según dicha sentencia, para determinar si una normativa nacional guarda relación con la aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta se ha de comprobar, entre otros aspectos, si su finalidad es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa normativa, si esta persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión. Pues bien, habida cuenta de estos elementos, procede observar que la disposición nacional impugnada tiene más bien como objetivo aplicar el artículo 16 del CMCT que, en cuanto disposición de un acuerdo celebrado por la Unión, forma parte integrante de su ordenamiento jurídico.

¹⁶ Burci, G. L., *La convention-cadre de l'O.M.S. pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, p. 4. Este autor señala dos motivos que pueden explicar el interés de un tratado internacional, a saber, que el hecho de convertir medidas en obligaciones internacionales ha permitido, en primer lugar, proteger a los Estados de las presiones que podría ejercer la industria tabacalera y, en segundo lugar, reforzar el poder de los ministros de sanidad al permitirles invocar estas obligaciones.

¹⁷ Sentencia de 6 de marzo de 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126), apartado 25.

c) Sobre la aplicabilidad del principio de proporcionalidad como principio general del Derecho de la Unión

58. Aunque el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 no sea aplicable a la situación controvertida en el litigio principal, el principio de proporcionalidad se aplica a esta situación en cuanto principio general del Derecho de la Unión.

59. En efecto, por una parte, el principio de proporcionalidad, que obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para lograr los objetivos perseguidos y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlos, debe ser respetado por una normativa nacional comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o que aplique este último.¹⁸ Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión, cuyas disposiciones forman parte integrante de su ordenamiento jurídico, no son en principio «impenetrables» para el Derecho primario, incluidos los principios generales del Derecho de la Unión.¹⁹ En consecuencia, en línea con este razonamiento y en la medida en que el CMCT forma parte integrante del Derecho de la Unión, su aplicación debe respetar el principio de proporcionalidad.

60. Por otra parte, con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta solo podrán producirse cuando sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. En lo que respecta a su proporcionalidad, lo mismo ocurre, en esencia, con las limitaciones al ejercicio de los derechos reconocidos por la Carta que constituyen disposiciones de los Tratados (artículo 52, apartado 2, de la Carta).²⁰ En cualquier caso, el hecho de que una limitación al ejercicio de tales derechos y libertades tenga su fuente en una obligación internacional que forma parte integrante del Derecho de la Unión no puede implicar que dicha limitación pueda pasar por alto el principio de proporcionalidad.

2. Principio de cautela

61. La Comisión considera que el principio de cautela no es aplicable en el presente asunto, puesto que no existe ninguna incertidumbre en cuanto a los riesgos para la salud humana ligados a la venta de los productos del tabaco a menores.

62. Estoy de acuerdo con la Comisión en este punto.

63. En efecto, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados.²¹ Este principio no entra en juego, en cambio, en una situación en la que no existe incertidumbre sobre la existencia o importancia de un riesgo.²²

¹⁸ Sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810), apartado 40.

¹⁹ Lenaerts, K. y De Smijter, E., «The European Union as an Actor under International Law», *Yearbook of European Law*, 2000, vol. 19, p. 105.

²⁰ El principio de proporcionalidad tiene diferentes fuentes en el Derecho de la Unión y halla diversas expresiones en cuanto principio general del Derecho de la Unión. Este principio garantiza, en particular, el ejercicio sin perturbaciones de las libertades fundamentales del mercado interior y está previsto en los artículos 49, apartado 3, y 52, apartado 1, de la Carta. En el presente asunto no es necesario distinguir entre estas fuentes o estas expresiones.

²¹ Véase, en particular, la sentencia de 29 de abril de 2010, *Solgar Vitamin's France y otros* (C-446/08, EU:C:2010:233), apartado 70.

²² Véanse, en este sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto *Deutsche Parkinson Vereinigung* (C-148/15, EU:C:2016:394), punto 69.

64. Como se desprende del preámbulo del CMCT, las partes de dicho Convenio han reconocido 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. En este orden de ideas, si bien el estímulo a que se refieren los considerandos 21 y 48 de la Directiva 2014/40 no se traduce en una disposición que reproduce el contenido del artículo 16, apartado 1, del CMCT, dicho estímulo indica que el legislador de la Unión ha reconocido la pertinencia de tales estudios científicos. Nada sugiere que los estudios que han dado lugar a la adopción del CMCT y de la Directiva 2014/40 presenten características que justifiquen aplicar el principio de cautela.

65. En consecuencia, no procede responder a este aspecto de la cuestión prejudicial en la medida en que se refiere a la interpretación del principio de cautela y dicho principio no se aplica a la situación controvertida en el litigio principal. En consecuencia, es preciso facilitar al órgano jurisdiccional remitente indicaciones que le permitan apreciar la conformidad de la disposición nacional impugnada únicamente en relación con el principio de proporcionalidad en cuanto principio general del Derecho de la Unión.

E. Sobre el fondo

66. El demandante en el litigio principal alega, en primer lugar, que, mediante la disposición nacional impugnada, el legislador italiano alteró el equilibrio que debe hallarse entre los diferentes derechos fundamentales garantizados por el Derecho de la Unión.

67. A continuación, en su opinión, dicha disposición no permite perseguir eficazmente el objetivo de reducir el predominio del tabaquismo entre los jóvenes, puesto que no tiene como efecto reducir el tabaquismo entre los jóvenes, sino socavar el ejercicio de la actividad realizada por el infractor.

68. Por último, a su modo de ver, el sistema de sanciones previsto por la disposición nacional impugnada no respeta el principio de proporcionalidad, habida cuenta de la excesiva gravedad de las sanciones previstas. El objetivo de reducir el tabaquismo entre los jóvenes podría haberse alcanzado con obligaciones menos gravosas y menos estrictas, mediante un sistema de sanciones basado en mecanismos de progresividad y de gradación eficaces que no comprometan la «supervivencia» económica del infractor como operador económico desde la primera infracción. Además, los vendedores no siempre están en condiciones de comprobar con seguridad la edad del comprador.

69. Habida cuenta de las alegaciones formuladas por el demandante en el litigio principal, que subyacen por lo tanto a la cuestión prejudicial, y teniendo en cuenta que el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 no se aplica a la situación controvertida en el litigio principal, conviene entender estas alegaciones en el sentido de que la disposición nacional impugnada debe considerarse como una limitación al ejercicio de la libertad de empresa y, en su caso, también al derecho de propiedad, mediante la que el legislador italiano buscó realizar el objetivo legítimo perseguido por la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores, a saber, la protección de la salud humana para reducir, en particular, el predominio del tabaquismo entre los jóvenes. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera que las alegaciones formuladas por el demandante en el litigio principal relativas a la falta de conformidad de la disposición nacional impugnada son infundadas. Sin embargo, sus decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial y, por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente debía plantear al Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión.

70. En estas circunstancias, es preciso recordar que, a falta de armonización a nivel de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables, los Estados miembros siguen siendo competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas.

71. No obstante, un régimen de sanciones aplicables a los incumplimientos de la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores, como el controvertido en el litigio principal debe, como se desprende de las consideraciones recogidas en los puntos 53 y 58 de las presentes conclusiones, respetar el requisito de eficacia previsto en el artículo 16, apartado 6, del CMCT, así como el principio de proporcionalidad.²³

72. Además, si bien es cierto que corresponde al órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para interpretar y aplicar el Derecho nacional, apreciar si, en el presente asunto, la suspensión de una licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco, además de la multa que se le ha impuesto, es proporcionada para realizar el objetivo legítimo perseguido por la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores, a saber, la protección de la salud humana para reducir, en particular, el predominio del tabaquismo entre los jóvenes, no es menos cierto que el Tribunal de Justicia puede proporcionarle elementos de interpretación relacionados con el Derecho de la Unión que le permitan determinar si este es el caso.

73. En este contexto, en primer lugar, por lo que se refiere a las limitaciones resultantes del régimen de sanciones aplicables a los incumplimientos de la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores, como el controvertido en el litigio principal, están en juego la libertad de empresa y el derecho de propiedad previstos, respectivamente, en los artículos 16 y 17 de la Carta.

74. La libertad de empresa y el derecho de propiedad no son absolutos. Cualquier limitación de su ejercicio, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrá introducirse cuando sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión. Los objetivos de protección de la salud y de reducción del predominio del tabaquismo entre los jóvenes constituyen indiscutiblemente objetivos de interés general.

75. En este contexto, en la sentencia *Swedish Match*,²⁴ el Tribunal de Justicia examinó los efectos de la prohibición de comercialización de los productos del tabaco de uso oral que resultan particularmente atractivos para los jóvenes, contemplados en el artículo 8 de la Directiva 2001/37/CE,²⁵ que precedía a la Directiva 2014/40. Según el Tribunal de Justicia, no puede estimarse que el obstáculo que supone una medida de prohibición al libre ejercicio de una actividad económica, habida cuenta del objetivo perseguido de protección de la salud, atente de forma desmesurada contra el ejercicio de esta libertad o contra el derecho a la propiedad. En una sentencia que constituye una prolongación de esta saga jurisprudencial,²⁶ el Tribunal de Justicia consideró, en relación con una prohibición análoga prevista por la Directiva 2014/40, que el objetivo de protección de la salud reviste de una importancia preponderante en relación con los intereses de orden económico, y la importancia de este objetivo puede justificar consecuencias

²³ En cambio, el artículo 23, apartado 3, de la Directiva 2014/40 no se aplica a la situación controvertida en el litigio principal. El hecho de que esta disposición establezca que las sanciones administrativas financieras que compensen la ventaja económica que se pretendía obtener con la infracción podrán aplicarse a las infracciones intencionales no influye directamente, por lo tanto, en el resultado del examen de la conformidad de la disposición nacional impugnada con el Derecho de la Unión.

²⁴ Sentencia de 14 de diciembre de 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802), apartado 74.

²⁵ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2001, 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 — Declaraciones (DO 2001, L 194, p. 26).

²⁶ Sentencia de 22 de noviembre de 2018, *Swedish Match* (C-151/17, EU:C:2018:938), apartado 54.

económicas negativas, incluso de una considerable amplitud. *A fortiori*, no puede considerarse que la suspensión temporal de una licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco atente de forma desmesurada contra el ejercicio de esta libertad o contra el derecho a la propiedad.

76. En segundo lugar, por lo que se refiere a la cuestión de si la suspensión de una licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco puede permitir eficazmente alcanzar el objetivo de reducir el predominio del tabaquismo entre los jóvenes, es preciso observar que, como alega que el Gobierno italiano, una sanción financiera impuesta de manera aislada no constituye una medida eficaz: al saber que pueden conseguir tabaco en un establecimiento determinado, los menores acudirían al mismo, lo que daría lugar a que los beneficios del titular del establecimiento aumentasen considerablemente, y el Estado miembro debería desplegar recursos desproporcionados para efectuar controles diarios.

77. En tercer lugar, en lo tocante a las alegaciones del demandante en el litigio principal por las que este critica la disposición nacional impugnada porque no tiene carácter gradual y progresivo, es cierto que el principio de proporcionalidad exige que la sanción impuesta refleje la gravedad de la infracción.²⁷

78. Sin embargo, el requisito de que la gravedad de una sanción deba reflejar la gravedad de la infracción de que se trate no puede llevar necesariamente a prohibir un régimen de sanciones que, en caso de que se cometa una infracción por primera vez, no tiene un carácter gradual y progresivo. En efecto, cada incumplimiento de la prohibición de venta de los productos del tabaco a menores, considerado aisladamente, presenta generalmente características similares, tanto por lo que se refiere al número de productos vendidos como a las personas a cuya disposición se ponen tales productos. En estas circunstancias, la aplicación de la sanción uniforme y normalizada que constituye la suspensión de la licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco, en caso de que se incumpla por primera vez dicha prohibición, no parece contraria al principio de proporcionalidad.

79. Además, según la disposición nacional impugnada, contrariamente al importe de la multa, que puede variar de 500 a 3 000 euros, la suspensión de la licencia para el ejercicio de la actividad que permite al operador económico en cuestión vender los productos del tabaco, en caso de que la infracción se cometa por primera vez, es siempre por un período fijo de quince días. Así, en el marco de la disposición nacional impugnada, la correspondencia entre la gravedad de la sanción y la gravedad de la infracción de que se trate está, al menos en cierta medida, garantizada por la multa que acompaña a la suspensión de la licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco.

80. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede considerar que el principio de proporcionalidad debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, en caso de que se incumpla por primera vez la prohibición de vender los productos de tabaco a menores, además de la imposición de una multa administrativa, se suspenda durante quince días la licencia para el ejercicio de la actividad del operador económico que haya incumplido dicha prohibición.

²⁷ Sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), apartado 45.

V. Conclusión

81. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia):

«El principio de proporcionalidad debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que, en caso de que se incumpla por primera vez la prohibición de vender los productos de tabaco a menores, además de la imposición de una multa administrativa, se suspenda durante quince días la licencia para el ejercicio de la actividad del operador económico que haya incumplido dicha prohibición.»