

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 8 de marzo de 2001 *

En el asunto C-405/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Stockholms tingsrätt (Suecia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Konsumentombudsmannen (KO)

y

Gourmet International Products AB (GIP),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 36, 56 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE, 30 CE, 46 CE y 49 CE, tras su modificación),

* Lengua de procedimiento: sueco.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. C. Gulmann, Presidente de Sala, V. Skouris, J.-P. Puissechet (Ponente) y R. Schintgen y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Konsumentombudsmannen (KO), por la Sra. M. Åbyhammar, ställföreträdande konsumentombudsman;
- en nombre de Gourmet International Products AB (GIP), por el Sr. U. Djurberg, advokat;
- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. A. Kruse, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. K. Rispal-Bellanger y R. Loosli-Surrans, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. H. Seland, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por las Sras. L. Ström y K. Banks, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Gourmet International, Products AB (GIP), de los Gobiernos sueco, francés y finlandés, así como de la Comisión, expuestas en la vista de 19 de octubre de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de diciembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ Mediante resolución de 18 de septiembre de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de noviembre de 1998, el Stockholms tingsrätt planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 30, 36, 56 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE, 30 CE, 46 CE y 49 CE, tras su modificación).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de una petición presentada por el Konsumentombudsman (mediador sueco encargado de la defensa de los consumidores; en lo sucesivo, «KO»), que tiene por objeto que se prohíba a Gourmet International Products AB (en lo sucesivo, «GIP») insertar anuncios publicitarios de bebidas alcohólicas en publicaciones periódicas.

Legislación nacional

3 La lagen med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (1978:763) (Ley sueca que contiene determinadas disposiciones sobre la comercialización de bebidas alcohólicas), en su versión modificada (en lo sucesivo, «alkoholreklamlagen»), que entró en vigor el 1 de julio de 1979, se aplica, según su artículo 1, a la promoción, efectuada por industriales y comerciantes, de bebidas alcohólicas que esté dirigida a los consumidores. Con arreglo a la alkohollagen (1994:1738) (Ley sueca sobre bebidas alcohólicas), constituyen bebidas alcohólicas aquellas cuyo grado alcohólico volumétrico sea superior al 2,25 %. Dichas bebidas comprenden las espirituosas, el vino, la «cerveza fuerte» (cuyo grado alcohólico sea superior al 3,5 %) y la «cerveza» (cuyo grado alcohólico esté comprendido entre el 2,25 % y el 3,5 %).

4 A tenor del artículo 2 de la alkoholreklamlagen:

«Habida cuenta de los riesgos para la salud que entraña el consumo de alcohol, es preciso observar una moderación especial en la promoción de bebidas alcohólicas. En particular, la publicidad u otras medidas de promoción no deberán ser insistentes, ni deberán utilizar la proyección ni la venta a domicilio, ni alentar el consumo de alcohol.

Para la promoción de bebidas alcohólicas queda prohibido utilizar anuncios comerciales en radio o televisión. Esta prohibición se aplicará igualmente a las

emisiones difundidas por satélite y sujetas a la Ley sobre radio y televisión (1996:844).

Para la promoción de bebidas espirituosas, vino o cerveza fuerte queda prohibido publicar anuncios comerciales en las publicaciones periódicas o en otras publicaciones sujetas al Reglamento sueco sobre la libertad de prensa y que, habida cuenta de su plan de publicación, sean asimilables a publicaciones periódicas. Sin embargo, esta prohibición no se aplicará a las publicaciones que sólo se distribuyan en los puntos de venta de dichas bebidas. Ley (1996:851).»

- 5 De la resolución de remisión se desprende que, debido a la finalidad de la alkoholreklamlagen, que es limitar las posibilidades de promoción de bebidas alcohólicas dirigida a los consumidores, la prohibición de anuncios comerciales en las publicaciones periódicas no se aplica a los anuncios difundidos en la prensa especializada, entendiéndose por ésta la que está dirigida esencialmente a los profesionales, es decir, en particular, a los industriales y a los restauradores.
- 6 También se desprende de dicha resolución que se consideran contrarios a la obligación de moderación impuesta por la alkoholreklamlagen, en particular, la publicidad en la vía pública y el envío directo de material publicitario a los particulares.

El litigio principal

- 7 GIP edita una revista titulada «Gourmet». El número 4 (agosto/octubre de 1997) de la edición destinada a los suscriptores contenía tres páginas de publicidad de bebidas alcohólicas, de las cuales una para vino tinto y dos para whisky. Estas páginas no figuraban en la edición vendida en el comercio. Según la resolución de remisión, el 90 % de los 9.300 suscriptores de la revista son profesionales, industriales o comerciantes, y el 10 % son particulares.

- 8 El KO solicitó al Stockholms tingsrätt que se prohibiera a GIP, so pena de multa, contribuir a la comercialización de bebidas alcohólicas entre los consumidores a través de dichos anuncios, por infringir el artículo 2 de la alkoholreklamlagen.
- 9 GIP solicitó que se desestimara dicha demanda alegando especialmente que el recurso interpuesto contra él se basaba en una legislación contraria al Derecho comunitario.
- 10 Al examinar el recurso, el tingsrätt analizó si, en particular, las normas nacionales que establecen una prohibición absoluta de determinados anuncios comerciales podían ser consideradas medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas con arreglo al artículo 30 del Tratado y, en su caso, si podían ser consideradas lícitas, por su objeto, en virtud del artículo 36 del Tratado. También analizó si dichas normas nacionales eran compatibles con el principio de libre prestación de servicios.
- 11 Por considerar que era necesaria una interpretación de las disposiciones pertinentes, el Stockholms tingsrätt decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 30 y 59 del Tratado CE en el sentido de que se oponen a una legislación nacional que establece una prohibición general de la publicidad de bebidas alcohólicas, como la que figura en el artículo 2 de la alkoholreklamlagen?

2) En caso de respuesta afirmativa, ¿puede considerarse que tal prohibición está justificada y es proporcionada al objetivo de la protección de la salud y vida de las personas?»

12 El KO recurrió en apelación contra la resolución de remisión ante el Marknadsdomstolen (Suecia), que desestimó el recurso mediante sentencia de 11 de marzo de 1999.

Sobre la libre circulación de mercancías

13 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que es necesario examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional de remisión pide, en sustancia, que se dilucide, en primer lugar, si las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías se oponen a una prohibición de anuncios publicitarios de bebidas alcohólicas como la que establece el artículo 2 de la alkoholreklamlagen.

14 El KO y los Gobiernos que han presentado observaciones admiten que en Suecia la prohibición de la publicidad afecta a las ventas de bebidas alcohólicas, incluso a aquellas que se importan de otros Estados miembros, puesto que el objetivo de la legislación sueca es precisamente reducir el consumo de alcohol.

15 Sin embargo, recordando que el Tribunal de Justicia ha declarado en el apartado 16 de su sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), que las disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta no son susceptibles de obstaculizar el comercio intracomunitario, siempre que se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional, y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros, el KO y los Gobiernos que han presentado observaciones

consideran que la prohibición de la publicidad controvertida en el litigio principal no constituye un obstáculo al comercio entre los Estados miembros, puesto que responde a los criterios fijados por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia.

- 16 GIP estima que una prohibición absoluta como la controvertida en el litigio principal no responde a dichos criterios. En concreto, puede afectar en mayor medida a las mercancías importadas que a las producidas en el Estado miembro de que se trata.
- 17 Aunque considera que, en función de las circunstancias de hecho, la apreciación que ha de efectuarse sobre la existencia o no de un obstáculo al comercio intracomunitario corresponde al órgano jurisdiccional nacional, la Comisión expresa dudas similares sobre la aplicación de los criterios recordados en el apartado 15 de la presente sentencia al caso de autos.
- 18 Es necesario recordar que, según el apartado 17 de la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, para que disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta queden fuera del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado, no deben impedir el acceso al mercado de productos procedentes de otro Estado miembro o dificultarlo en mayor medida que dificultan el de los productos nacionales.
- 19 El Tribunal de Justicia también ha declarado, en el apartado 42 de su sentencia de 9 de julio de 1997, De Agostini y TV-Shop (asuntos acumulados C-34/95 a C-36/95, Rec. p. I-3843), que no puede excluirse que una prohibición total, en un Estado miembro, de una forma de promoción de un producto que allí se vende legalmente, tenga un impacto más importante sobre los productos procedentes de otros Estados miembros.
- 20 Pues bien, resulta que una prohibición de publicidad como la controvertida en el litigio principal no sólo prohíbe una forma de promoción de un producto, sino

que, en realidad, prohíbe a los productores e importadores cualquier difusión de mensajes publicitarios dirigidos a los consumidores, salvo algunas excepciones que son desdeñables.

- 21 Sin que siquiera sea necesario hacer un análisis preciso de las circunstancias de hecho que caracterizan la situación sueca, que incumbe efectuar al Juez nacional, el Tribunal de Justicia hace constar que, en lo que se refiere a productos, como las bebidas alcohólicas, cuyo consumo está relacionado con prácticas sociales tradicionales y con hábitos y usos locales, una prohibición de toda publicidad destinada a los consumidores a través de anuncios en la prensa, la radio y la televisión, mediante envío directo de material no solicitado o por medio de carteles en la vía pública, puede dificultar en mayor medida el acceso al mercado de los productos originarios de otros Estados miembros que el de los productos nacionales, con los que el consumidor está espontáneamente más familiarizado.
- 22 Las indicaciones proporcionadas por el KO y el Gobierno sueco sobre el aumento relativo del consumo de vino y de whisky en Suecia, principalmente importados, en relación con otros productos como el vodka, principalmente de origen sueco, no permiten invalidar esta afirmación. En efecto, por una parte, no puede excluirse que, de no existir la legislación controvertida en el litigio principal, la evolución señalada habría sido más importante; por otra parte, estas indicaciones sólo tienen en cuenta una parte de las bebidas alcohólicas y dejan de lado, en particular, el consumo de cerveza.
- 23 Procede señalar asimismo que, si bien pueden distribuirse en los puntos de venta publicaciones que contengan anuncios publicitarios, Systembolaget AB, sociedad por acciones que pertenece en su totalidad al Estado sueco y ostenta el monopolio de la venta al por menor en Suecia, en realidad, sólo distribuye su propia revista en sus puntos de venta.

- 24 Por último, la legislación sueca no prohíbe la «publicidad redaccional», es decir, la que pone de relieve, en los artículos que forman parte del contenido editorial de la publicación, productos para los cuales están prohibidos los anuncios comerciales directos. La Comisión observa acertadamente que, por diversas razones, en concreto de carácter cultural, los productores nacionales tienen un acceso más fácil a este procedimiento publicitario que sus competidores establecidos en otros Estados miembros. Esta circunstancia es susceptible de agravar el desequilibrio inherente a la prohibición absoluta de la publicidad directa.
- 25 Por lo tanto, ha de considerarse que una prohibición de publicidad como la controvertida en el litigio principal afecta en mayor medida a la comercialización de los productos originarios de otros Estados miembros que a la de los productos nacionales y constituye, por tanto, un obstáculo al comercio entre los Estados miembros que está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.
- 26 No obstante, tal obstáculo puede estar justificado por la protección de la salud pública, que constituye un motivo de interés general reconocido por el artículo 36 del Tratado.
- 27 A este respecto, es sabido que una normativa que limita las posibilidades de hacer publicidad de bebidas alcohólicas, como medio de combatir el alcoholismo, responde a las preocupaciones de la salud pública (sentencias de 10 de julio de 1980, Comisión/Francia, 152/78, Rec. p. 2299, apartado 17, y de 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia, asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, Rec. p. I-4151, apartado 15).
- 28 Para que las preocupaciones de salud pública puedan justificar un obstáculo como el creado por la prohibición de la publicidad controvertida en el litigio principal, es necesario además que la medida considerada sea proporcionada al

objetivo que pretende lograrse y no constituya un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

- 29 El KO y los Gobiernos que han presentado observaciones sostienen que la prohibición de la publicidad controvertida en el litigio principal puede acogerse a la excepción prevista en el artículo 36 del Tratado. El KO y el Gobierno sueco señalan especialmente que esta prohibición no es absoluta y no impide al público informarse, si desea hacerlo, en particular en los restaurantes, a través de Internet, en un «contexto redaccional» o solicitando al productor o al importador el envío de material publicitario. Además, el Gobierno sueco recuerda que el Tribunal de Justicia ha reconocido que, en el estado actual de Derecho comunitario, los Estados miembros son libres, dentro de los límites trazados por el Tratado, de decidir en qué nivel pretenden asegurar la protección de la salud pública y de qué manera debe alcanzarse este nivel (sentencia Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia, antes citada, apartado 16). El Gobierno sueco afirma que la legislación controvertida en el litigio principal constituye un componente indispensable de su política en materia de consumo de bebidas alcohólicas.
- 30 GIP alega que la prohibición absoluta de publicidad que resulta de la legislación controvertida en el litigio principal es desproporcionada, puesto que la protección perseguida podría obtenerse por medio de prohibiciones más limitadas relativas, por ejemplo, a determinados lugares públicos o a la prensa destinada a los niños y adolescentes. En efecto, habría que tener en cuenta que la política sueca en materia de alcoholismo ya está asegurada por la existencia del monopolio de venta al por menor, por la prohibición de venta a personas menores de veinte años y por campañas de información.
- 31 La Comisión considera que corresponde al órgano jurisdiccional de remisión apreciar la proporcionalidad o no de la prohibición de la publicidad controvertida en el litigio principal. Sin embargo, también indica que dicha prohibición parece poco eficaz, en concreto, por la existencia de la publicidad «redaccional» y por la abundante publicidad indirecta que figura en Internet, y que las exigencias en cuanto a la forma de la publicidad, como la obligación de moderación que ya figura en la Ley sueca, podrían ser suficientes para proteger el interés de que se trata.

- 32 Cabe señalar, por una parte, que ningún elemento a disposición del Tribunal de Justicia permite pensar que los motivos de salud pública invocados por las autoridades suecas hayan sido desviados de su fin y utilizados para establecer discriminaciones frente a las mercancías originarias de otros Estados miembros o para proteger indirectamente determinadas producciones nacionales (sentencias de 14 de diciembre de 1979, Henn y Darby, 34/79, Rec. p. 3795, apartado 21, y Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia, antes citada, apartado 20).
- 33 Por otra parte, por lo que se refiere a la apreciación sobre la proporcionalidad de la prohibición de la publicidad controvertida en el litigio principal y, en particular, a si el objetivo perseguido podría lograrse mediante prohibiciones o limitaciones de menor entidad o que afecten en menor medida al comercio intracomunitario, ello supone un análisis de las circunstancias de hecho y de Derecho que caracterizan la situación en el Estado miembro de que se trata, análisis que el órgano jurisdiccional de remisión puede efectuar mejor que el Tribunal de Justicia.
- 34 Procede, pues, responder que, por lo que respecta a la libre circulación de mercancías, los artículos 30 y 36 del Tratado no se oponen a una prohibición de anuncios publicitarios de bebidas alcohólicas como la establecida en el artículo 2 de la alkoholkreklamlagen, salvo que, en las circunstancias de hecho y de Derecho que caracterizan la situación en el Estado miembro de que se trata, la protección de la salud pública contra los perjuicios del alcohol pueda asegurarse con medidas que afecten en menor medida al comercio intracomunitario.

Sobre la libre prestación de servicios

- 35 Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional de remisión pide, en sustancia, que se dilucide, en segundo lugar, si las disposiciones del Tratado

relativas a la libre prestación de servicios se oponen a una prohibición de anuncios publicitarios de bebidas alcohólicas como la establecida en el artículo 2 de la alkoholreklamlagen.

- 36 El KO, GIP, el Gobierno sueco y la Comisión están de acuerdo en que la puesta a disposición de espacios publicitarios puede constituir una prestación de servicios transfronterizos comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 59 del Tratado. Por el contrario, los otros Gobiernos que han presentado observaciones opinan que el artículo 59 no ha de aplicarse en el litigio principal.
- 37 A este respecto, como ha declarado en repetidas ocasiones el Tribunal de Justicia, el derecho a la libre prestación de servicios puede ser invocado por una empresa con respecto al Estado en el que esté establecida, siempre que los servicios se presten a destinatarios establecidos en otro Estado miembro (véanse, en particular, las sentencias de 17 de mayo de 1994, *Corsica Ferries*, C-18/93, Rec. p. I-1783, apartado 30, y de 10 de mayo de 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, Rec. p. I-1141, apartado 30).
- 38 Así sucede especialmente cuando, como en el litigio principal, la legislación de un Estado miembro restringe el derecho de las empresas de prensa establecidas en su territorio a ofrecer a los posibles anunciantes establecidos en otros Estados miembros espacios publicitarios en sus publicaciones.
- 39 En efecto, una medida como la prohibición de la publicidad controvertida en el litigio principal, aunque no tenga carácter discriminatorio, afecta a la oferta transfronteriza de espacios publicitarios de modo particular, habida cuenta del carácter internacional del mercado de la publicidad en la categoría de productos considerada por la prohibición y, por ello, constituye una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 59 del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia *Alpine Investments*, antes citada, apartado 35).

- 40 Sin embargo, tal restricción puede estar justificada por la protección de la salud pública, que constituye un motivo de interés general reconocido por el artículo 56 del Tratado, aplicable en materia de libre prestación de servicios de conformidad con el artículo 66 del Tratado CE (actualmente artículo 55 CE).
- 41 Tal como se ha recordado en el apartado 33 de la presente sentencia acerca de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, corresponde al órgano jurisdiccional de remisión apreciar si, en las circunstancias de hecho y de Derecho que caracterizan la situación en el Estado miembro de que se trata, la prohibición de la publicidad controvertida en el litigio principal responde al requisito de proporcionalidad exigido para que pueda justificarse la excepción a la libre prestación de servicios.
- 42 Procede, pues, responder que, por lo que respecta a la libre prestación de servicios, los artículos 56 y 59 del Tratado no se oponen a una prohibición de anuncios publicitarios de bebidas alcohólicas como la establecida en el artículo 2 de la alkoholreklamlagen, salvo que, en las circunstancias de hecho y de Derecho que caracterizan la situación en el Estado miembro de que se trata, la protección de la salud pública contra los perjuicios del alcohol pueda asegurarse con medidas que afecten en menor medida al comercio intracomunitario.

Costas

- 43 Los gastos efectuados por los Gobiernos sueco, francés, finlandés y noruego y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Stockholms tingsrätt mediante resolución de 18 de septiembre de 1998, declara:

Los artículos 30 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE y 30 CE, tras su modificación), por una parte, y los artículos 56 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 46 CE y 49 CE, tras su modificación), por otra parte, no se oponen a una prohibición de anuncios publicitarios de bebidas alcohólicas como la establecida en el artículo 2 de la lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (Ley sueca que contiene determinadas disposiciones sobre la comercialización de bebidas alcohólicas), en su versión modificada, salvo que, en las circunstancias de hecho y de Derecho que caracterizan la situación en el Estado miembro de que se trata, la protección de la salud pública contra los perjuicios del alcohol pueda asegurarse con medidas que afecten en menor medida al comercio intracomunitario.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de marzo de 2001.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

C. Gulmann