

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)  
de 5 de junio de 2007 \*

En el asunto C-170/04,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Högsta domstolen (Suecia), mediante resolución de 26 de marzo de 2004, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de abril de 2004, en el procedimiento entre

**Klas Rosengren,**

**Bengt Morelli,**

**Hans Särman,**

**Mats Åkerström,**

**Åke Kempe,**

**Anders Kempe,**

**Mats Kempe,**

\* Lengua de procedimiento: sueco.

**Björn Rosengren,**

**Martin Lindberg,**

**Jon Pierre,**

**Tony Staf**

y

**Riksåklagaren,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente, los Sres. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, J. Klučka, Presidentes de Sala, y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta, y los Sres. M. Ilešič, J. Malenovský (Ponente), U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano, posteriormente, Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sra. C. Strömholm, posteriormente, Sr. J. Swedenborg, administradores;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de noviembre de 2005;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de los Sres. K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre y T. Staf, por el Sr. C. von Quitzow, juris doktor, y la Sra. U. Stigare, advokat;
- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. A. Kruse y la Sra. K. Wistrand, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. A. Guimaras-Purokoski, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. T. Nordby y la Sra. I. Djupvik, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. L. Ström van Lier y el Sr. A. Caeiros, en calidad de agentes;
- en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por los Sres. N. Fenger y A.T. Andersen, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General Sr. Tizzano, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2006;

habiendo considerado el auto del Tribunal de Justicia, de 14 de junio de 2006, mediante el que se resolvió abrir de nuevo la fase oral, y celebrada la vista el 19 de septiembre de 2006;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de los Sres. K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre y T. Staf, por el Sr. C. von Quitzow, juris doktor, y la Sra. U. Stigare, advokat;
- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. A. Kruse y la Sra. K. Wistrand, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por las Sras. A. Guimaras-Purokoski y E. Bygglin, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. T. Nordby, y por las Sras. I. Djupvik y K. Fløistad, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. L. Ström van Lier y el Sr. A. Caeiros, en calidad de agentes;

— en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por los Sres. N. Fenger y A.T. Andersen, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General Sr. Mengozzi, presentadas en audiencia pública el 30 de noviembre de 2006;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- <sup>1</sup> La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 28 CE, 30 CE y 31 CE.
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- <sup>2</sup> Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre los Sres. K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre y T. Staf, y el Riksåklagaren (Fiscal del Reino) en relación con el comiso de cajas de vino que habían sido importadas infringiendo la alkohollagen (Ley sobre bebidas alcohólicas), de 16 de diciembre de 1994 (SFS 1994, n° 1738; en lo sucesivo, «Ley sobre bebidas alcohólicas»).

## Marco jurídico national

3 En su capítulo 1, titulado «Disposiciones preliminares», la Ley sobre bebidas alcohólicas establece su aplicación a la fabricación, la comercialización y la importación de bebidas alcohólicas, así como al comercio de dichos productos.

4 Con arreglo al artículo 8 de este capítulo 1:

«[...] Se entenderá por venta toda forma de puesta a disposición de bebidas previo pago.

La venta al consumidor se denominará venta al por menor o, si se refiere al consumo *in situ*, servicio de restauración. El resto de ventas se designará con la expresión de comercio al por mayor.»

5 Los artículos 1 y 2 del capítulo 4 de la Ley sobre bebidas alcohólicas, titulado «Comercio al por mayor», disponen lo siguiente:

«Artículo 1. Únicamente pueden ejercer el comercio al por mayor de bebidas espirituosas, de vino o de cerveza fuerte quienes cuenten con la autorización para actuar como depositarios o quienes se hayan registrado como destinatarios de mercancías de esta naturaleza, con arreglo a los artículos 9 o 12 de la Ley relativa al impuesto sobre el alcohol [de 15 de diciembre de 1994 (SFS 1994, n° 1564)]. En consecuencia, el derecho a ejercer el comercio al por mayor sólo abarca las bebidas recogidas en la autorización expedida al depositario o en la inscripción en el registro de destinatarios, con arreglo a las disposiciones de la Ley relativa al impuesto sobre el alcohol.

Además de lo previsto en el párrafo primero, la sociedad de venta al por menor puede ejercer el comercio al por mayor de bebidas espirituosas, de vino y de cerveza fuerte con arreglo a las disposiciones del capítulo 5, artículo 1, párrafo tercero.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero, los titulares de una autorización de venta de bebidas pueden vender individualmente las mercancías cubiertas por dicha autorización a quienes estén autorizados para ejercer el comercio al por mayor de dichas mercancías.

Artículo 2. Únicamente pueden importar en Suecia bebidas espirituosas, vino y cerveza fuerte quienes estén autorizados, con arreglo al artículo 1, párrafo primero, a ejercer el comercio al por mayor de dichas mercancías, así como la sociedad de venta al por menor, al objeto de cumplir la obligación que le incumbe en virtud del capítulo 5, artículo 5.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero, las bebidas espirituosas, el vino y la cerveza fuerte podrán ser importados:

[...]

2. por los pasajeros mayores de 20 años o quienes trabajen en un medio de transporte y hayan cumplido dicha edad, cuando el alcohol esté destinado a su consumo personal o el de su familia o a ser regalado a allegados para su consumo personal o el de su familia;

[...]

4. por los particulares, o los transportistas profesionales que actúen por cuenta de aquéllos, que sean mayores de 20 años y se desplacen a Suecia, si las bebidas están destinadas a su consumo personal o el de su familia;

5. por los particulares, o los transportistas profesionales que actúen por cuenta de aquéllos, que sean mayores de 20 años y hayan recibido las bebidas en herencia, si están destinadas a su consumo personal o el de su familia, y

6. como regalo ocasional enviado a través de un transportista profesional por un particular residente en otro país a un particular residente en Suecia que haya cumplido 20 años, para su consumo personal o el de su familia.

[...]»

- 6 En el capítulo 5, titulado «Venta al por menor», la Ley sobre bebidas alcohólicas encomienda a una empresa pública, especialmente constituida a estos efectos, realizar en Suecia la venta al por menor de vino, cerveza fuerte y bebidas espirituosas. La empresa designada para ello es Systembolaget Aktiebolag (en lo sucesivo, «Systembolaget»), sociedad anónima que pertenece en su totalidad al Estado sueco.
- 7 La actividad, la explotación y las modalidades de control de dicha sociedad se fijan mediante un convenio celebrado con el Estado.



8 El artículo 5 de dicho capítulo 5 dispone:

«Las bebidas espirituosas, el vino o la cerveza fuerte que no figuren en existencias se adquirirán cuando sean solicitadas, siempre que la sociedad de venta al por menor no presente ninguna objeción.»

9 El artículo 10 del capítulo 10 de la Ley sobre bebidas alcohólicas prevé que las importaciones ilícitas de bebidas alcohólicas serán sancionadas con arreglo a la lagen om straff för smuggling (Ley de represión del contrabando), de 30 de noviembre de 2000 (SFS 2000, n° 1225), la cual dispone que el vino importado ilícitamente será decomisado, salvo que dicha medida sea manifiestamente desproporcionada.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

10 Los demandantes en el litigio principal encargaron cajas de botellas de vino elaborado en España desde su domicilio en Suecia, por correspondencia y sin intermediario.

11 Dichas cajas, introducidas en Suecia sin haber sido declaradas en aduana, fueron decomisadas por haber sido importadas ilícitamente, con arreglo a la Ley sobre bebidas alcohólicas.

12 El Göteborgs tingsrätt (Tribunal de Primera Instancia de Gotemburgo) validó el comiso de las mercancías mediante sentencia de 3 de enero de 2002. El Hövrätten för Västra Sverige (Tribunal de Apelación de Suecia occidental) desestimó el recurso de apelación interpuesto contra dicha sentencia por los demandantes en el litigio principal.

13 Los demandantes en el litigio principal recurrieron entonces en casación ante el Högsta domstolen (Tribunal Supremo). Éste estimó que su decisión dependía de la compatibilidad de la normativa sueca con el Tratado CE, al tratarse de la prohibición de principio impuesta a los residentes de importar directamente bebidas alcohólicas en el territorio sueco sin encargarse personalmente de su transporte.

14 En estas circunstancias, el Högsta domstolen decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Puede considerarse que la prohibición de importación [directa por encargos de particulares] forma parte del funcionamiento del monopolio de venta al por menor y, por esta razón, el artículo 28 CE no se opone a ella y sólo puede ser examinada con arreglo al artículo 31 CE?
  
- 2) Si la primera cuestión recibe una respuesta afirmativa, ¿es compatible, en tal caso, dicha prohibición [...] con los requisitos que el artículo 31 CE impone a los monopolios nacionales de carácter comercial?
  
- 3) Si la primera cuestión recibe una respuesta negativa, ¿debe interpretarse el artículo 28 CE en el sentido de que se opone en principio a [dicha prohibición], a pesar de que Systembolaget esté obligada, cuando se le solicite, a adquirir bebidas alcohólicas que no figuren en sus existencias?
  
- 4) Si la tercera cuestión recibe una respuesta afirmativa, ¿puede considerarse que dicha prohibición [...] es una medida justificada y proporcionada para proteger la salud y la vida de las personas?»

## Cuestiones prejudiciales

### *Primera cuestión*

- 15 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si una disposición nacional por la que se prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, debe apreciarse a la luz del artículo 31 CE, relativo a los monopolios nacionales de carácter comercial, o a la del artículo 28 CE, que prohíbe toda restricción cuantitativa a la importación o medida de efecto equivalente, a fin de verificar su compatibilidad con el Derecho comunitario.
- 16 La medida nacional controvertida en el litigio principal es una de las disposiciones de la Ley sobre bebidas alcohólicas, que estableció igualmente un monopolio de carácter comercial al que se ha conferido un derecho de exclusividad para la venta al por menor de bebidas alcohólicas en Suecia. Este monopolio ha sido encomendado a Systembolaget.
- 17 Habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, procede examinar las normas relativas a la existencia y al funcionamiento de dicho monopolio a la luz de las disposiciones del artículo 31 CE, específicamente aplicables al ejercicio, por parte de un monopolio nacional de carácter comercial, de sus derechos de exclusividad (véanse las sentencias de 17 de febrero de 1976, *Miritz*, 91/75, Rec. p. 217, apartado 5; de 20 de febrero de 1979, *Rewe-Zentral*, «*Cassis de Dijon*», 120/78, Rec. p. 649, apartado 7, y de 13 de marzo de 1979, *Hansen*, 91/78, Rec. p. 935, apartados 9 y 10; de 14 de diciembre de 1995, *Banchemo*, C-387/93, Rec. p. I-4663, apartado 29, y de 23 de octubre de 1997, *Franzén*, C-189/95, Rec. p. I-5909, apartado 35).
- 18 Por el contrario, la incidencia sobre los intercambios intracomunitarios de las demás disposiciones de la legislación nacional, que pueden separarse del funcionamiento del monopolio aun cuando tengan una incidencia sobre este último, debe ser examinada con respecto al artículo 28 CE (véase la sentencia *Franzén*, antes citada, apartado 36).

- 19 Por lo tanto, procede verificar si la prohibición controvertida en el litigio principal es una norma relativa a la existencia o al funcionamiento del monopolio.
- 20 En primer lugar, debe recordarse que la función específica encomendada al monopolio por la Ley sobre bebidas alcohólicas consiste en la venta en exclusiva al por menor en Suecia de bebidas alcohólicas a los consumidores, a excepción del sector de la restauración. Dicha exclusividad no se extiende a las importaciones de dichas bebidas.
- 21 Si bien la medida controvertida en el litigio principal afecta a la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad Europea, al reglamentar la importación de bebidas alcohólicas en el territorio del Reino de Suecia, dicha medida no regula, en sí misma, el ejercicio del derecho de exclusividad de la venta al por menor de bebidas alcohólicas en territorio sueco por parte de dicho monopolio.
- 22 Por tanto, esta medida no se refiere al ejercicio por parte de dicho monopolio de su función específica, por lo que no puede considerarse una medida relativa a la existencia misma de este último.
- 23 Además, de los datos proporcionados al Tribunal de Justicia resulta que, con arreglo al capítulo 5, artículo 5, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, Systembolaget está obligada, en principio, a importar cualquier bebida alcohólica a petición y a cargo del consumidor. Por tanto, la prohibición impuesta a los particulares de importar bebidas alcohólicas, que se deriva del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, tiene por efecto dirigir hacia el monopolio a los consumidores que desean adquirir dichas bebidas y, por este motivo, puede tener una incidencia en el funcionamiento de dicho monopolio.

- 24 Sin embargo, tal prohibición no regula realmente el funcionamiento del monopolio, ya que no se refiere a las modalidades de venta al por menor de bebidas alcohólicas en territorio sueco. En particular, no tiene por objeto regular ni el sistema de selección de los productos por parte del monopolio, ni su red de venta, ni la organización de la comercialización o de la publicidad de los productos que distribuye dicho monopolio.
- 25 Por otro lado, esta medida se deriva de las disposiciones recogidas en el capítulo 4 de la Ley sobre bebidas alcohólicas, dedicado al comercio al por mayor. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que las normas de este capítulo, que reservan la importación de bebidas alcohólicas a los titulares de licencias de comercio al por mayor, no forman parte de las medidas que regulan el funcionamiento del monopolio (véase, en este sentido, la sentencia Franzén, antes citada, apartados 34, 67 y 70).
- 26 En estas circunstancias, no puede considerarse que dicha prohibición sea una norma relativa a la existencia o al funcionamiento del monopolio. Por lo tanto, el artículo 31 CE no es pertinente para verificar la compatibilidad de dicha medida con el Derecho comunitario, en particular con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías.
- 27 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que una disposición nacional por la que se prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, debe apreciarse a la luz del artículo 28 CE y no del artículo 31 CE.

### *Segunda cuestión*

- 28 La segunda cuestión prejudicial sólo se planteó para el caso de que el Tribunal de Justicia considerara que la prohibición controvertida en el litigio principal debía apreciarse a la luz del artículo 31 CE.

- 29 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a la segunda.

### *Tercera cuestión*

- 30 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si una medida que prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta de la Ley sobre bebidas alcohólicas, constituye una restricción cuantitativa a las importaciones a efectos del artículo 28 CE, aunque dicha Ley obligue al titular del monopolio de venta al por menor a proporcionar y, en su caso, a importar, cuando se le solicite, las bebidas de que se trate.
- 31 A este respecto, es preciso recordar que la libre circulación de mercancías es un principio fundamental del Tratado que se plasma en la prohibición, enunciada en el artículo 28 CE, de las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como de todas las medidas de efecto equivalente (sentencia de 10 de enero de 2006, De Groot en Slot Allium y Bejo Zaden, C-147/04, Rec. p. I-245, apartado 70).
- 32 La prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, establecida en el artículo 28 CE, se dirige a cualquier normativa de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario (véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5; de 23 de septiembre de 2003, Comisión/Dinamarca, C-192/01, Rec. p. I-9693, apartado 39; de 2 de diciembre de 2004, Comisión/Países Bajos, C-41/02, Rec. p. I-11375, apartado 39, y De Groot en Slot Allium y Bejo Zaden, antes citada, apartado 71).

- 33 En el caso de autos, procede señalar en primer lugar que las propias disposiciones del capítulo 5, artículo 5, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, en su redacción vigente en el momento en que se produjeron los hechos del litigio, otorgaban a Systembolaget la facultad de oponerse a la solicitud de un consumidor que tuviera por objeto que le proporcionasen, y en su caso que se importasen, bebidas que no figuraran en la gama ofrecida por el monopolio. En estas circunstancias, la prohibición impuesta a los particulares de importar directamente dichas bebidas en Suecia si no se encargan personalmente de su transporte, que no está compensada por la imposición al monopolio de la obligación de importarlas en todos los casos en los que los interesados lo soliciten, constituye una restricción cuantitativa a las importaciones.
- 34 En efecto, y con independencia de la facultad que se ha mencionado en el apartado anterior, no se discute que cuando los consumidores requieren los servicios de Systembolaget para procurarse bebidas alcohólicas de importación se enfrentan a varios inconvenientes ante los que no se encontrarían si procedieran ellos mismos a esta importación.
- 35 En particular, a la vista de la información proporcionada durante la fase escrita del procedimiento y en la vista, resulta que los consumidores interesados deben rellenar un formulario de pedido en un establecimiento del monopolio, regresar al establecimiento para firmar este pedido cuando la oferta del proveedor ha sido aceptada y, posteriormente, retirar los productos una vez importados. Dicho pedido, además, sólo se acepta si las botellas que se desean importar suponen una cantidad mínima. El consumidor no controla ni las condiciones de transporte ni las modalidades de empaquetado de las bebidas solicitadas, y no puede elegir el tipo de botellas que desea solicitar. También resulta que, para cualquier importación, el precio que se reclama al comprador incluye, además del coste de las bebidas facturado por el proveedor, el reembolso de los gastos administrativos y de transporte pagados por Systembolaget, y un margen del 17 % que el comprador no tendría que pagar, en principio, si importara él mismo directamente los productos.
- 36 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión que una medida que prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta

del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, constituye una restricción cuantitativa a la importación a efectos del artículo 28 CE, aunque dicha Ley obligue al titular del monopolio de venta al por menor a proporcionar y, en su caso, a importar, cuando se le solicite, las bebidas de que se trate.

#### *Cuarta cuestión*

- 37 Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si una medida que prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, puede considerarse justificada, con arreglo al artículo 30 CE, por razones de protección de la salud y la vida de las personas.
- 38 Es cierto que las medidas que constituyen restricciones cuantitativas a la importación a efectos del artículo 28 CE pueden estar justificadas, en particular, como establece el artículo 30 CE, por razones de protección de la salud y la vida de las personas (véase, en este sentido, la sentencia Franzén, antes citada, apartado 75).
- 39 Según reiterada jurisprudencia, entre los bienes o intereses protegidos por el artículo 30 CE, la salud y la vida de las personas ocupan el primer rango y corresponde a los Estados miembros, dentro de los límites impuestos por el Tratado, decidir en qué medida desean asegurar su protección (véase la sentencia de 11 de diciembre de 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Rec. p. I-14887, apartado 103, y la jurisprudencia allí citada).
- 40 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que una normativa cuya finalidad es orientar el consumo de alcohol de forma que se prevengan los efectos perjudiciales irrogados a la salud de las personas y a la sociedad por las sustancias alcohólicas y que



pretende así luchar contra el abuso del alcohol, responde a los intereses de salud y de orden público reconocidos por el artículo 30 CE (véase la sentencia de 28 de septiembre de 2006, Ahokainen y Leppik, C-434/04, Rec. p. I-9171, apartado 28).

- 41 No obstante, es necesario, como exige el artículo 30 CE, que la medida considerada no constituya un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.
- 42 Sobre este punto, procede señalar que ningún dato a disposición del Tribunal de Justicia permite pensar que los motivos de salud pública invocados por las autoridades suecas y precisados en los apartados 44 y 48 de la presente sentencia 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 (sentencia de 8 de marzo de 2001, Gourmet International Products, C-405/98, Rec. p. I-1795, apartado 32, y la jurisprudencia que allí se cita).
- 43 Por otra parte, una normativa o una práctica nacional que tenga o pueda tener un efecto restrictivo sobre las importaciones sólo es compatible con el Tratado en la medida en que sea necesaria para proteger eficazmente la salud y la vida de las personas. Una normativa o práctica nacional no puede acogerse a la excepción del artículo 30 CE cuando la salud y la vida de las personas puedan ser protegidas de manera igualmente eficaz con medidas menos restrictivas de los intercambios comunitarios (véase, en este sentido, la sentencia *Deutscher Apothekerverband*, antes citada, apartado 104).
- 44 A este respecto, el Gobierno sueco pretende, en primer lugar, justificar la prohibición controvertida en el litigio principal por la necesidad de limitar de manera general el consumo de alcohol.

- 45 No obstante, procede señalar que, si bien la prohibición impuesta a los particulares de importar directamente bebidas alcohólicas disminuye las fuentes de oferta al consumidor y puede contribuir, en cierta medida, a prevenir los efectos perjudiciales de dichas bebidas por la dificultad de abastecimiento, no deja de ser cierto que, con arreglo al capítulo 5, artículo 5, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, el consumidor siempre puede solicitar a Systembolaget que le provea de dichos productos.
- 46 Es cierto que, como se desprende del apartado 33 de la presente sentencia, con arreglo al capítulo 5, artículo 5, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, en su redacción vigente en el momento en que se produjeron los hechos del litigio, la obligación de proporcionar bebidas alcohólicas previa solicitud estaba unida a la facultad de Systembolaget de oponerse a dicha solicitud. Sin embargo, dicho artículo no precisaba los motivos en los que se podía basar esta oposición. En todo caso, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia no se deduce que Systembolaget haya rechazado dicho suministro en la práctica teniendo en cuenta cierto límite cuantitativo respecto al alcohol solicitado o, por lo menos, respecto a las bebidas de mayor graduación.
- 47 En estas circunstancias, la prohibición impuesta a los particulares de importar directamente bebidas alcohólicas constituye un medio de privilegiar a un canal de distribución de dichos productos, al orientar hacia Systembolaget las solicitudes de bebidas que se desean importar. Por el contrario, habida cuenta del objetivo alegado, a saber, limitar de manera general el consumo de alcohol para proteger la salud y la vida de las personas, dicha prohibición debe considerarse inadecuada para cumplir este objetivo, debido al carácter más bien marginal de sus efectos a este respecto.
- 48 El Gobierno sueco sostiene además que la prohibición controvertida en el litigio principal, al orientar la demanda hacia Systembolaget, responde al objetivo de proteger a los más jóvenes frente a los perjuicios del consumo de alcohol, ya que Systembolaget, que está obligada a controlar la edad de los solicitantes, sólo puede vender bebidas alcohólicas a los mayores de 20 años. Por otra parte, el capítulo 4, artículo 2, párrafo segundo, de la Ley sobre bebidas alcohólicas prohíbe igualmente que estas personas puedan importar alcohol en Suecia en calidad de pasajeros, a diferencia de los mayores de dicha edad.

- 49 Es indudable que si resulta que la prohibición controvertida en el litigio principal es un medio de evitar efectivamente que los más jóvenes se conviertan en compradores de bebidas alcohólicas y, por tanto, de reducir el riesgo de que se conviertan en consumidores de dichos productos, esta medida deberá considerarse justificada, habida cuenta del objetivo de protección de la salud pública establecido en el artículo 30 CE.
- 50 No obstante, cuando una prohibición como la que se deriva de la normativa nacional controvertida en el litigio principal constituye una excepción al principio de libre circulación de mercancías, corresponde a las autoridades nacionales demostrar que dicha normativa respeta el principio de proporcionalidad, es decir, que es necesaria para alcanzar el objetivo invocado, y que dicho objetivo no puede alcanzarse mediante prohibiciones o limitaciones de menor amplitud o que afecten en menor medida al comercio intracomunitario (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de julio de 1994, Van der Veldt, C-17/93, Rec. p. I-3537, apartado 15; Franzén, antes citada, apartados 75 y 76, y Ahokainen y Leppik, antes citada, apartado 31).
- 51 Pues bien, la prohibición de importación controvertida en el litigio principal se aplica a todas las personas, con independencia de su edad. Por lo tanto, va manifiestamente más allá de lo necesario habida cuenta del objetivo perseguido que consiste en proteger a los más jóvenes frente a los perjuicios del consumo de alcohol.
- 52 Respecto de la necesidad de control de la edad, procede señalar que, al reservar la venta de bebidas alcohólicas importadas a los establecimientos de Systembolaget, como consecuencia de la prohibición controvertida en el litigio principal, la normativa nacional pretende someter la distribución de dichas bebidas a un régimen centralizado y coherente que permita a los agentes del monopolio, conforme con el objetivo perseguido, garantizar de manera consecuente que los productos sólo se vendan a mayores de 20 años.

- 53 Dicho esto, se desprende de la información de que dispone el Tribunal de Justicia que si bien Systembolaget emplea en principio dichas formas de distribución de los productos y de control de la edad de los adquirentes, existen otros modos de distribución de bebidas alcohólicas que confieren a terceros la responsabilidad sobre dicho control. En particular, es un hecho indiscutido que Systembolaget acepta que diversos agentes puedan efectuar la comprobación de la edad en el momento de la entrega de las bebidas alcohólicas fuera de los establecimientos del monopolio, por ejemplo en las tiendas de alimentación o en las estaciones de servicio. Además, la existencia de dicho control no queda claramente probada ni es verificable en el supuesto en que las bebidas alcohólicas sean enviadas por Systembolaget en especial, como ha indicado el Gobierno sueco, «por correo postal o por cualquier otro medio de comunicación adecuado a la estación de tren o a la parada de autobús más cercanas».
- 54 En este contexto, no resulta plenamente garantizada una efectividad irreprochable, en todos los supuestos, del control de la edad de las personas a quienes se envían dichas bebidas y, por ello, el objetivo perseguido por el sistema actual sólo se realiza de manera imperfecta.
- 55 Queda por dar respuesta a la cuestión de si, para lograr dicho objetivo de protección de la salud de los más jóvenes con un nivel de efectividad por lo menos equivalente, podrían establecerse otras medidas que afectaran en menor grado al principio de libre circulación de mercancías y que pudieran sustituir a la medida controvertida.
- 56 A este respecto, la Comisión de las Comunidades Europeas sostiene, sin que nadie se haya opuesto en este punto, que el control de la edad podría llevarse a cabo a través de una declaración en la que el destinatario de las bebidas importadas certificara ser mayor de 20 años en un formulario que acompañe a las mercancías en el momento de su importación. La información de que dispone el Tribunal de Justicia no permite considerar que dicho sistema, acompañado de sanciones penales apropiadas en caso de incumplimiento, sea necesariamente menos eficaz que el que está aplicando Systembolaget.

57 Por tanto, no se ha acreditado que la prohibición controvertida en el litigio principal sea proporcionada para lograr el objetivo de proteger a los más jóvenes frente a los perjuicios del consumo de alcohol.

58 En estas circunstancias, procede responder a la cuarta cuestión que una medida que prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la Ley sobre bebidas alcohólicas,

— al no ser adecuada para lograr el objetivo de limitar de manera general el consumo de alcohol, y

— al no ser proporcionada para lograr el objetivo de proteger a los más jóvenes frente a los perjuicios de dicho consumo,

no puede considerarse justificada, con arreglo al artículo 30 CE, por razones de protección de la salud y la vida de las personas.

## **Costas**

59 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **Una disposición nacional por la que se prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la alkohollagen (Ley sobre bebidas alcohólicas), de 16 de diciembre de 1994, debe apreciarse a la luz del artículo 28 CE y no del artículo 31 CE.**
  
- 2) **Una medida que prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la Ley sobre bebidas alcohólicas, constituye una restricción cuantitativa a la importación a efectos del artículo 28 CE, aunque dicha Ley obligue al titular del monopolio de venta al por menor a proporcionar y, en su caso, a importar, cuando se le solicite, las bebidas de que se trate.**
  
- 3) **Una medida que prohíbe a los particulares la importación de bebidas alcohólicas, como la que resulta del capítulo 4, artículo 2, párrafo primero, de la Ley sobre bebidas alcohólicas,**

— **al no ser adecuada para lograr el objetivo de limitar de manera general el consumo de alcohol, y**

— **al no ser proporcionada para lograr el objetivo de proteger a los más jóvenes frente a los perjuicios de dicho consumo,**

**no puede considerarse justificada, con arreglo al artículo 30 CE, por razones de protección de la salud y la vida de las personas.**

Firmas