



Prensa e Información

Tribunal de Justicia  
**COMUNICADO DE PRENSA n.º 38/22**

Luxemburgo, 24 de febrero de 2022

Sentencia en el asunto C-452/20  
Agenzia delle dogane e dei monopoli y  
Ministero dell'Economia e delle Finanze

**Lucha contra el consumo de tabaco entre los jóvenes: los Estados miembros pueden imponer a los operadores económicos que infrinjan la prohibición de venta a menores de edad sanciones administrativas como la suspensión de su licencia de ejercicio durante quince días**

*El interés de proteger la salud humana prevalece sobre el derecho del empresario a vender productos del tabaco*

A raíz de una inspección, la Agencia de Aduanas italiana constató que PJ, titular de una licencia para el ejercicio de una actividad de expenduría de tabaco, había vendido cigarrillos a un menor de edad. En cumplimiento de la normativa nacional, <sup>1</sup> la Agencia de Aduanas le impuso una multa administrativa pecuniaria por importe de 1 000 euros y una **sanción administrativa accesoria consistente en la suspensión de su licencia para el ejercicio de una actividad de expenduría de tabaco durante quince días**.

PJ pagó la multa que le fue impuesta. En cambio, interpuso recurso contra la sanción administrativa accesoria, alegando que la normativa nacional era incompatible con el Derecho de la Unión, en particular, porque la suspensión de su licencia de ejercicio era excesiva y desproporcionada.

El Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que resuelve el recurso en última instancia, ha planteado al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial con el fin de que se dilucide si el principio de proporcionalidad se opone a una normativa nacional que, ante una **primera infracción de la prohibición de vender productos del tabaco a menores de edad**, prevé, además de la imposición de una multa administrativa, la suspensión durante quince días de la licencia de ejercicio.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el Convenio Marco, <sup>2</sup> que fue aprobado en nombre de la Unión, forma parte del Derecho de la Unión y que la Directiva 2014/40/UE <sup>3</sup> deja a los Estados miembros la tarea de establecer los regímenes sancionadores para alcanzar el

<sup>1</sup> El artículo 25, párrafo segundo, del regio decreto n.º 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed Infanzia (Real Decreto n.º 2316 — mediante el que se aprueba el texto consolidado de las leyes relativas a la protección y asistencia de la maternidad y de la infancia), 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 (Decreto Legislativo n.º 6 mediante el que se transpone la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014), de 12 de enero de 2016 establece lo siguiente: «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.»

<sup>2</sup> Convenio marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el control del tabaco (CMCT) firmado en Ginebra el 21 de mayo de 2003 y aprobado mediante la Decisión del Consejo 2004/513/CE de 2 de junio de 2004 (DO 2014, L 213, p. 8).

<sup>3</sup> Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO 2014, L 127, p. 1; corrección de errores en DO 2015, L 150, p. 24).

objetivo de prohibir el consumo de tabaco por los menores de edad. En ese contexto, el Tribunal de Justicia destaca que la disposición nacional controvertida debe apreciarse, en principio, a la luz de las exigencias establecidas en el CMCT en lo que respecta a la venta de tabaco a menores de edad. Del artículo 16 de dicho Convenio se desprende que cada Parte adoptará y aplicará **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, con inclusión de sanciones contra los vendedores y distribuidores.**

En lo que respecta a las **sanciones aplicables**, el Tribunal de Justicia recuerda que los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas, dentro del respeto del Derecho de la Unión y de sus principios generales, y por consiguiente del principio de proporcionalidad.

En concreto, las medidas administrativas o represivas que permite una normativa nacional no deben exceder de lo que resulta apropiado y necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa.

Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que la gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando, en particular, un efecto realmente disuasorio y respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad.

En esas circunstancias, el Tribunal de Justicia señala que, en el caso de la primera infracción de la prohibición de vender, el legislador italiano ha previsto una acumulación de sanciones consistentes, por una parte, en imponer una sanción pecuniaria y, por otra parte, en suspender la licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco del infractor durante quince días. Según el Tribunal de Justicia, **ese sistema de sanciones resulta adecuado para alcanzar el objetivo de proteger la salud y, especialmente, reducir el predominio del tabaquismo entre los jóvenes**, tal como se enuncia en el CMCT.

En cuanto a **si el rigor de las sanciones** no excede los límites de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa nacional, el Tribunal de Justicia recuerda que al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión debe garantizarse un nivel elevado de protección de la salud humana. El Tribunal de Justicia recuerda asimismo que **el objetivo de protección de la salud reviste una importancia preponderante en relación con los intereses de orden económico**, y la importancia de este objetivo puede justificar consecuencias económicas negativas. En ese contexto, el Tribunal de Justicia considera que la suspensión de la licencia para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco durante un período de tiempo limitado cuando se infringe por primera vez la prohibición de vender productos del tabaco a menores no atenta, en principio, de forma desmesurada contra el legítimo derecho de los operadores económicos a ejercer su actividad empresarial. El Tribunal de Justicia considera que el equilibrio entre el rigor de las sanciones y la gravedad de la infracción de que se trate queda garantizado por dos factores. En primer lugar, las multas que acompañan a la suspensión de la licencia del infractor para el ejercicio de una actividad de expendeduría de tabaco varían según la gravedad de la infracción. En segundo lugar, la revocación de la licencia solo está prevista en caso de reincidencia.

En esas circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que **no cabe concluir que ese sistema de sanciones excede los límites de lo necesario para alcanzar el objetivo de proteger la salud humana** y especialmente de reducir el predominio del tabaquismo entre los jóvenes.

---

**NOTA:** La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento.*

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.

Las imágenes del pronunciamiento de la sentencia se encuentran disponibles en  
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106.