



# **INFORME DEL COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL MERCADO DE TABACOS Y OTROS PRODUCTOS RELACIONADOS**

Junio de 2022

INTRODUCCIÓN.....	2
LA LEY DEBE SER MÁS COHERENTE CON EL INTERÉS GENERAL DE LA POBLACIÓN Y CON EL DEBER DEL GOBIERNO DE PROTEGER SUS MEDIDAS DE CONTROL DEL TABAQUISMO .....	3
MÁS TRANSPARENCIA PARA PROTEGER LA SALUD PUBLICA DE LOS INTERESES COMERCIALES.....	4
MÁS PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA Y DE LOS MENORES FRENTE A LA PROMOCIÓN DE PRODUCTOS QUE SIGUE PERMITIENDO LA LEY. ....	6
REFORZAR LA VIGILANCIA DE LA PROHIBICIÓN EUROPEA DE CIGARRILLOS CON SABOR A MENTOL.....	9
MEJORAR LA LUCHA CONTRA EL COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DE TABACO .....	10
ENMIENDAS PROPUESTAS .....	11



## INTRODUCCIÓN

El Comité Nacional para la Prevención del Tabaquismo (CNPT) ha revisado el anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y se congratula de la oportuna propuesta de reforma de la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria. Además, considera positivo que el anteproyecto:

- Dé cumplida cuenta de las obligaciones del Reglamento UE 2019/1020 de Vigilancia de Mercado para acabar con la lacra del comercio ilícito del tabaco que tantas consecuencias negativas tiene para la salud de los españoles. El CNPT urge al gobierno a reforzar la lucha contra el comercio ilícito del tabaco controlando de manera efectiva la cadena de suministro de los operadores del mercado y velando por la máxima transparencia respecto de toda relación que pueda mantener el gobierno con la industria tabacalera,
- Regule la actividad minorista de los productos de tabaco y de los productos relacionados como un monopolio del Estado y que los titulares de expendedorías de tabaco y timbre del Estado deban ser necesariamente personas físicas. El CNPT urge al gobierno y a las Cortes a que se resistan a la presión para extender la titularidad a personas jurídicas que podría conllevar un mayor consumo de tabaco en España,
- Incluya a todos los productos del tabaco, todos los productos relacionados con el tabaco, y los dispositivos para el consumo de productos de tabaco novedosos en la actividad minorista de la red de expendedorías de tabaco y timbre del Estado. El CNPT urge al gobierno y a las Cortes a que se resistan a la presión de la industria para evitar la equiparación del comercio minorista de dichos productos,
- Proponga mejorar y ampliar la supervisión de todos los productos de tabaco y relacionados, e
- Impulse la transparencia de la relación de la industria con el Comisionado para el Mercado de Tabacos y se refuerce la neutralidad de las expendedorías de tabaco y timbre del Estado.

Sin menoscabo de la consideración positiva de algunos elementos del anteproyecto, el CNPT ofrece los siguientes comentarios con el ánimo de mejorar su redacción de manera que la ley:

- Sea más coherente con el interés general de la población y con el deber del gobierno de proteger sus medidas de control del tabaquismo,
- Permita más transparencia para proteger la salud pública de los intereses comerciales,
- Proteja mejor a los menores frente a la promoción de productos que desafortunadamente sigue permitiendo la ley,
- Refuerce la vigilancia de la prohibición europea de cigarrillos con sabor a mentol, y
- Refuerce la lucha contra el comercio ilícito de todos los productos de tabaco.



## LA LEY DEBE SER MÁS COHERENTE CON EL INTERÉS GENERAL DE LA POBLACIÓN Y CON EL DEBER DEL GOBIERNO DE PROTEGER SUS MEDIDAS DE CONTROL DEL TABAQUISMO

1. **Justificación:** El tabaco en sus diferentes formas es una mercancía de curso legal cuyo consumo, sin embargo, tiene devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas, cómo indica el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco.<sup>1</sup> El tabaco es un “bien” económico muy particular ya que es el único producto de consumo legal que mata hasta la mitad de sus usuarios a largo plazo cuando se utiliza exactamente como indica el fabricante. Las anomalías del mercado de los productos de tabaco en comparación con otras mercancías han sido descritas repetidamente. Principalmente, el mercado de tabacos tiene dos fallos importantes.<sup>2,3</sup> Por una parte, tiene externalidades significativas, es decir las consecuencias del consumo de tabaco no son padecidas sólo por sus consumidores sino también por los no consumidores. Por otra parte, la necesaria soberanía del consumidor para elegir racional e informadamente después de sopesar los costos y beneficios de las compras está muy disminuida debido a la información imperfecta de la población acerca de las consecuencias sanitarias, económicas y de otros tipos del tabaco, así como a la naturaleza altamente adictiva del tabaco.

A la luz de los fallos del mercado de tabaco los gobiernos actúan para proteger a la población frente a los daños para su salud y medio ambiente, así como frente a las consecuencias negativas para la economía del país. Sin embargo, en países como España con una economía de libre mercado, los gobiernos además deben regular la actividad económica del mercado de tabacos. Por tanto, corren el riesgo de que los daños que intentan evitar con medidas de control del tabaco sean contrarrestados por las medidas sobre el mercado de tabacos en el que el objetivo de sus operadores es maximizar los beneficios expandiendo sus ventas.

A la vista de estas consideraciones creemos esencial que el objeto de la ley del mercado de tabacos sea coherente con el propósito general del gobierno en sus actividades de control del tabaquismo en España. Esta ley debe ser un instrumento más para el desarrollo sostenible y que nada en ella pueda interpretarse en detrimento de la protección de la salud de la población y del medio ambiente.

El tabaco causa alrededor de 50.000 muertes anuales en España.<sup>4</sup> Los efectos del tabaco sobre la salud son bien conocidos. El impacto sobre el medio ambiente, quizás no lo sea tanto. El tabaco deja una huella ambiental en cada etapa de su cadena de suministro. El cultivo del tabaco requiere un uso intensivo de plaguicidas y fertilizantes, que contribuyen a la degradación del suelo y la contaminación del medio ambiente acuático. El agotamiento de los recursos hídricos es otra consecuencia dañina de

---

<sup>1</sup> Artículo 3 OMS. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Secretariado del Convenio Marco. 2003. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42813/9243591010.pdf;sequence=1> (consultado el 31 mayo 2022).

<sup>2</sup> López Nicolás Á, Viudes de Velasco A. El Control del tabaquismo desde la perspectiva de la economía. Revista Española de Salud Pública 2009; 83:9–23. doi:10.1590/s1135-57272009000100002

<sup>3</sup> Trapero-Bertran M. El Tabaco Como fallo de mercado: ¿Cómo podemos ayudar? Blog Economía y Salud. 2019. <https://www.aes.es/blog/2019/12/11/el-tabaco-como-fallo-de-mercado-como-podemos-ayudar/> (consultado el 31 mayo 2022).

<sup>4</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Muertes atribuibles al consumo de tabaco en España, 2000-2014. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016. <https://www.sanidad.gob.es/en/estadEstudios/estadisticas/estadisticas/estMinisterio/mortalidad/docs/MuertesTabacoEspana2014.pdf>



la producción de tabaco. Un solo cigarrillo requiere el uso de unos 3,7 litros de agua. El tabaco requiere hasta ocho veces más agua que, por ejemplo, los tomates o las patatas. La fabricación y distribución de productos de tabaco son perjudiciales para el medio ambiente debido a su uso extensivo de energía, agua y otros recursos mediante procesos que generan una cantidad sustancial de emisiones de carbono. El consumo de tabaco produce humo ambiental y residual. Los desechos de productos de tabaco y productos relacionados son muy contaminantes. Las colillas de cigarrillos a base de acetato de celulosa no se biodegradan y pueden permanecer en el medio ambiente durante largos períodos de tiempo en forma de micro plásticos que son incorporados a la cadena trófica. Los cigarrillos electrónicos y productos de tabaco para calentar, y sus cargadores contienen plásticos, bobinas de metal y baterías, y otros materiales no biodegradables y no reciclables que pueden causar daños al medio ambiente. Véase el reciente informe de la OMS sobre el impacto del tabaco en el medio ambiente.<sup>5</sup>

En resumen, dado el impacto del mercado de tabacos y sus productos relacionados sobre la salud y el medio ambiente, es importante establecer que una ley como esta debe balancear la economía y la salud pública y medioambiental.

## 2. Propuestas:

Proponemos dos líneas de mejora de la ley para que sea más coherente con el interés general de la población y con el deber del gobierno de proteger sus propias medidas de control del tabaquismo.

2.1. Reforzar la protección de la salud dentro de la ley mediante una adición al actual texto del Artículo 1. Objeto. sobre el objeto de esta ley para que nada en ella pueda ser interpretado en detrimento de la protección de la salud de población y del medio ambiente, ni del conjunto de la política de control de tabaco del Estado. Ver página 11.

2.2. Reforzar operativamente la coordinación entre el ministerio de Sanidad y el Comisionado para el Mercado de Tabacos. La atribución al Comisionado para el Mercado de Tabacos de funciones que intervienen directamente sobre la protección de la salud requiere armonía con el Ministerio de Sanidad de manera que ambos ponderen como gobierno la aplicación de medidas que resulten de dichas funciones y se proteja cabalmente la política de control de tabaco del Estado.

Esa armonía con los deberes de protección de salud es particularmente importante en las funciones del Comisionado de Mercado de Tabacos descritas en los párrafos 1 f y k del Funciones. Proponemos los cambios en estos dos párrafos descritos en la página 19. Para reforzar esta armonía también proponemos una enmienda al párrafo 4a del Artículo 6. Principio de neutralidad. Ver página 12.

## **MÁS TRANSPARENCIA PARA PROTEGER LA SALUD PUBLICA DE LOS INTERESES COMERCIALES.**

3. Justificación: El artículo 5.3 del Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco, que España ratificó el 11 de enero de 2005, mandata que los Estados signatarios protejan las políticas de salud pública relativas al control del tabaco contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la

<sup>5</sup> WHO. World No Tobacco Day 2022. who.int. 2022. <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1425871/retrieve> (consultado 11 Junio 2022).



industria del tabaco. Las directrices para la aplicación de este artículo, aprobadas por consenso entre todas las Partes, establecen como medida central la necesidad de limitar las interacciones con la industria tabacalera y asegurar la transparencia de las que se produzcan. El CNPT valora positivamente la introducción de la obligación de los operadores, o representantes, de respetar los principios de publicidad y transparencia en sus relaciones ante el Comisionado para el Mercado de Tabacos. Sin embargo, considera que la aplicación de la ley en su redacción actual sería insuficiente para proteger efectivamente el interés general y particularmente la salud pública frente a los intereses comerciales.

4. Propuestas: Proponemos dos líneas de mejora de la ley.

4.1. Por una parte, a la vista del mandato del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, el respeto a los principios de publicidad y transparencia por parte de operadores y sus representantes debería ser ante cualquier administración o empresa pública y no circunscribirse solamente al Comisionado para el Mercado de Tabacos. Por tanto, hemos propuesto una serie de enmiendas al Artículo 7. Principio de transparencia. con esta intención (ver página 14). Esto además requiere una enmienda al Artículo 1. Objeto. para que el objeto de la ley incluya las relaciones de los operadores con todas las administraciones y empresas públicas (página 11) y al Artículo 3. Ámbito de aplicación. para ampliar el ámbito de aplicación a las administraciones y empresas públicas (página 12).

Por otra parte, los órganos de gobierno del Comisionado para el Mercado de Tabacos deben actuar con la máxima transparencia y protegiéndose de los conflictos de interés, por lo que ofrecemos una enmienda a los párrafos 2 a y b del Artículo 31. Estatuto, régimen interior y estructura básica. del Comisionado para el Mercado de Tabacos (ver página 19). Además, es totalmente inapropiado que la actual redacción permita la influencia indebida o injerencia que no llegue a ser significativa, porque además de ser altamente interpretable contraviene la intención firme de salvaguardar el interés general. También para que este artículo tenga mayor eficacia habría que definir la palabra injerencia como *“cualquier recomendación o acción que se realiza con el fin, el efecto o el posible efecto de contravenir el interés general y particularmente los derechos a la protección de la salud y del medio ambiente”* mediante una enmienda al Artículo 2. Definiciones. (ver página 12).

4.2. Una segunda línea de mejora es ampliar la aplicación del principio de transparencia mediante el acceso público a los siguientes expedientes y registros del Comisionado para el Mercado de Tabacos, en los términos que se establezcan reglamentariamente y con arreglo al ordenamiento jurídico sobre protección de datos de carácter personal:

- Autorizaciones de campañas promocionales (enmienda al artículo 6 párrafo 6 en la página 12).
- Registros de operadores, instalaciones, máquinas de elaboración de productos, máquinas expendedoras, y de grupos de interés (enmienda al artículo 7 añadiendo un párrafo 5 -ver página 14- y al artículo 26 añadiendo un párrafo 3 -ver página 19-).



- Expedientes de concesión de expendedorías de tabaco y timbre del Estado (enmienda al artículo 20 -ver página 16-) y de autorización de puntos de venta con recargo y la resolución de estos (enmienda al artículo 21 -ver página 18-).
- Expedientes de habilitación previa de al menos los operadores de la primera transformación de tabaco crudo (enmienda al artículo 14 -ver página 15-) y fabricación de productos de tabaco y la resolución de estos expedientes (enmienda al artículo 16 -ver página 16-).
- Agenda del consejo rector y actas de sus reuniones y agenda de la Presidencia (enmienda al artículo 31 párrafo 2 en página 19).

## **MÁS PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA Y DE LOS MENORES FRENTE A LA PROMOCIÓN DE PRODUCTOS QUE SIGUE PERMITIENDO LA LEY.**

5. Justificación: El artículo 9.1.b de la ley 28/2005, de 26 de diciembre desafortunadamente permite la promoción de productos de tabaco en la red de expendedorías de tabaco y timbre del Estado. El artículo 6 del anteproyecto establece las limitaciones para realizar dichas campañas promocionales tales como realizarse sólo en el interior de las expendedorías y ser aprobadas previamente por el Comisionado para el Mercado de Tabacos. Esta permisividad es poco común en la Unión Europea, donde dos terceras partes (64,3%) de los 27 estados miembros de la Unión Europea (y también el Reino Unido) prohíben la promoción y publicidad de los productos de tabaco en los puntos de venta. Además, esta permisividad parece contraria a las obligaciones contraídas por España como parte del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco que requiere que se prohíba toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco antes de cinco años desde su ratificación, a no ser que haya impedimentos constitucionales demostrados. Dado que en España no hay jurisprudencia constitucional que impida esta prohibición, estaría obligada a realizar esta prohibición total. Por tanto, no está justificada la autorización de campañas promocionales en las expendedorías en este anteproyecto. En el caso de que el legislador considere prematuro obedecer el mandato del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco sobre este tema, parece razonable una limitación estricta de las campañas promocionales en la red de expendedorías para proteger a los menores. Existe abundante evidencia científica sobre el incremento del consumo de tabaco,<sup>6</sup> particularmente en jóvenes,<sup>7</sup> que origina la promoción de los productos del tabaco en los puntos de venta. También hay abundante evidencia científica que asocia una mayor densidad poblacional de los puntos de venta con incrementos del consumo de tabaco.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Robertson L, McGee R, Marsh L, Hoek J. A systematic review on the impact of point-of-sale tobacco promotion on smoking. *Nicotine Tob Res.* 2015 Jan;17(1):2-17. doi: 10.1093/ntr/ntu168.

<sup>7</sup> Robertson L, Cameron C, McGee R, et al. Point-of-sale tobacco promotion and youth smoking: a meta-analysis. *Tobacco Control* 2016; 25: e83-e89.

<sup>8</sup> Valiente R, Escobar F, Urtasun M, et al. Tobacco retail environment and smoking: A systematic review of geographic exposure measures and implications for future studies. *Nicotine & Tobacco Research* 2020; 23:1263-73. doi:10.1093/ntr/ntaa223



6. Propuestas: A la vista de las consideraciones anteriores proponemos cinco líneas de mejora de la legislación.

6.1. Primero, prohibir la entrada de menores en las expendedurías de tabaco y timbre del Estado que decidan participar en una campaña promocional de productos de tabaco o relacionados con él mediante una enmienda para añadir un párrafo al artículo 20 sobre las expendedurías de tabaco y timbre del Estado (ver página 16). Los menores no deben ser expuestos en ningún caso a promociones de productos de tabaco o relacionados con él y menos en una concesión del Estado. Dado que operativamente es complicado saber cuándo se está produciendo una campaña promocional en una expendeduría, cada expendeduría deberá decidir de antemano si desea participar en una campaña promocional o prohibir la entrada de menores en su local. En este último caso, deberá anunciar visiblemente que no permite la entrada de menores con un aviso definido reglamentariamente por el Comisionado para el Mercado de Tabacos.

6.2. Segundo, disminuir el atractivo que ejercen los puntos de venta de tabaco sobre los menores, impidiendo la venta de productos atractivos para menores, incluidos dulces y juguetes mediante una enmienda al artículo 20.1 (ver página 16).

6.3. Tercero, ampliar las limitaciones de las promociones del tabaco que establece el anteproyecto. En especial,

- Ampliar las limitaciones de exhibición en escaparates y exteriores de las expendedurías señaladas en el artículo 6.3a:
  - Los interiores visibles desde exterior, ya que en muchos casos la visión diáfana del interior hace que este sirva de escaparate (ver página 12).
  - Los productos de tabaco o productos relacionados o sus representaciones, y los dispositivos para el uso de productos de tabaco -los dispositivos para el uso de productos de relacionados con el tabaco están incluidos en la definición de productos relacionados con el tabaco- (ver página 12).
  - Los líquidos que se pueden utilizar para rellenar o recargar los cigarrillos electrónicos: se propone incluirlos dentro de la definición de productos relacionados con el tabaco (artículo 2 ver página 12).
  - Los productos atractivos para los menores, en el caso de que, contrario a nuestro criterio y propuesta, se permita la venta de productos atractivos para menores mediante enmienda al artículo 6.3 (ver página 12).
- Ampliar las limitaciones de exhibición en el interior de las expendedurías señaladas en la redacción original el artículo 6 *“(carteles, pegatinas, muebles, monitores, pantallas, luminosos ni cualquier otro elemento que se identifique con otros operadores del mercado o con sus productos, servicios o marcas, sean o no de tabaco), con excepción de las*



- promociones autorizadas ...en las expendedorías de tabaco y timbre del Estado en los términos previstos en el apartado 4” de manera que:*
- ninguna parte de la campaña promocional sea visible desde el exterior de la expendedoría en ningún momento mediante enmienda al artículo 6.3 (ver página 12).
  - se exhiba visible y permanentemente información autorizada por el Ministerio de Sanidad sobre los daños a la salud del uso de los productos de tabaco, y los relacionados de la manera que se reglamente, mediante enmienda al artículo 20.1 (ver página 16).
- Que en ningún caso pueda reclamarse que la campaña o el producto promocionado ha sido autorizada por la administración pública mediante enmienda al artículo 6.4.c (ver página 12).
- 6.4. Cuarto, de acuerdo con las Directrices del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco sobre la aplicación de su artículo 13 *“la exhibición de productos de tabaco en puntos de venta es en sí misma una forma de publicidad y promoción.”* Estas Directrices (recordemos que aprobadas con el consenso de España) establecen que *“las Partes deberían prohibir absolutamente toda exhibición y visibilidad de productos de tabaco en los puntos de venta, incluidos los puntos de venta al por menor fijos y los vendedores ambulantes”* permitiendo sólo *“una enumeración textual de productos y sus respectivos precios, sin elementos promocionales.”* Para cumplir esta obligación internacional contraída por España proponemos una enmienda al artículo 6.3 (ver página 12).
- Si el legislador considera prematuro cumplir estas directrices se debería limitar la exhibición de los productos de tabaco mediante una enmienda al artículo 6.3 para que sólo se exhiban aquellas partes de sus envoltorios y embalajes que muestran las advertencias sanitarias, dando máxima visibilidad a las mismas y sin dar preferencias a unas advertencias sobre otras.
- 6.5. Quinto, que se reduzca la densidad poblacional de los puntos de venta de tabaco, dada la asociación de una mayor densidad poblacional de los puntos de venta con incrementos del consumo de tabaco en adultos y menores descrita en el punto 5 de este informe (ver página 6). En 2021, la densidad de puntos de venta de tabaco en España -salvo en la CA de Canarias- era de 2 expendedorías por 10.000 habitantes y de 18 puntos de venta con recargo por 10.000 habitantes.<sup>9</sup>
- Proponemos que la densidad municipal máxima de expendedorías de tabaco y timbre del Estado sea de 1 por cada 10.000 habitantes o un máximo de 1 en los municipios de menos de 10.000 habitantes. Proponemos igualmente que la densidad municipal máxima de los puntos de venta con recargo a alcanzar sea de 3 por cada 10.000 habitantes o un máximo de 1 en los municipios de menos de 6.667 habitantes. Ver enmiendas a los artículos 20.4 (página 15) y 21.1 (página 18).

---

<sup>9</sup> Cálculos propios basados en la lista de expendedorías y puntos de venta con recargo del Comisionado.





- Proponemos alcanzar estos objetivos de densidad poblacional en 10 años desde la entrada en vigor de la ley. Se propone que la reducción sea paulatina de manera que a medida que la concesión de las expendedurías o la autorización de los puntos de venta con recargo finalice, la concesión de nuevas expendedurías y la autorización de nuevos puntos de venta con recargo se haga de acuerdo con un plan para disminuir la densidad poblacional de estos puntos de venta. Ver enmiendas a los artículos 20.4 (página 16) y 21.1 (página 18). Para que este plan funcione a 10 años, es necesario reducir el tiempo de concesión de los 30 años propuestos en la redacción original a 10 para las expendedurías mediante enmienda al artículo 20.5 (página 16) y establecer la duración de la autorización de los puntos de venta con recargo en 2 años mediante enmienda al artículo 21.1 (página 17).
- También proponemos que tanto las expendedurías de nueva concesión como los puntos de venta con recargo de nueva autorización se sitúen a más de 500 metros de distancia de centros educativos preescolares, de enseñanza primaria y secundaria. Ver enmiendas a los artículos 20.4 (página 16) y 21.1 (página 18).

## **REFORZAR LA VIGILANCIA DE LA PROHIBICIÓN EUROPEA DE CIGARRILLOS CON SABOR A MENTOL**

7. Justificación: En 2020 la Unión Europea vetó los cigarrillos manufacturados y de liar con sabor característico a mentol. La industria está explotando las debilidades de este mandato ya que la Unión Europea permite el mentol como ingrediente y exime de esta prohibición a los productos similares a los cigarrillos como los cigarrillos envueltos en hoja de tabaco y a los accesorios para incorporar el mentol a los productos de tabaco y sus envoltorios. Se ha documentado que en Dinamarca se han introducido varios tipos de accesorios con sabores, incluido mentol, para insertar en paquetes de cigarrillos, filtros de cigarrillos y tabaco de liar.<sup>10</sup> Estos productos permiten a los usuarios personalizar sus cigarrillos con mentol y sabores dulces. Mientras se corrigen los vacíos legales de la directiva con respecto a la prohibición del mentol es necesario vigilar la introducción en el mercado de los accesorios mencionados.
8. Propuestas: Por esta razón proponemos que la definición de producto relacionado con el tabaco incluya los aditivos y los accesorios para su administración para que se les aplique las obligaciones creadas en esta ley para los productos relacionados con el tabaco. Asimismo, esta definición podría incluir como producto relacionado con el tabaco las bolsas de nicotina (“nicotine pouches” en inglés). Estas bolsas están incrementando su presencia en el mercado europeo. Estas bolsas son una forma de consumo recreativo, es decir, no farmacológico, de nicotina sin tabaco y con diversos sabores que no están incluidas en ninguna de las definiciones del anteproyecto. Es conveniente que se les aplique

---

<sup>10</sup> Brink A, Glahn AS, Kjaer NT. Tobacco companies' exploitation of loopholes in the EU ban on menthol cigarettes: a case study from Denmark. Tobacco Control Published Online First: 21 March 2022. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2021-057213



las obligaciones creadas en esta ley para los productos relacionados con el tabaco. Ver enmienda al artículo 2 página 12.

## MEJORAR LA LUCHA CONTRA EL COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DE TABACO

9. Justificación: Según TAXUD, EUROPOL y OLAF, el número de fábricas de cigarrillos ilegales en la Unión Europea está aumentando. Sólo en 2020 se detectaron 318 fábricas de cigarrillos ilegales en la Unión Europea.<sup>11</sup> Controlar este incremento requiere de al menos tres acciones:
- Establecer un impuesto especial mínimo sobre el tabaco crudo para facilitar su seguimiento y localización, que rebasa los propósitos de esta ley;
  - Habilitar a los fabricantes, importadores y exportadores de productos de tabaco, que esta ley ya contempla; y
  - Habilitar previamente a los fabricantes, importadores y exportadores de materiales para productos de tabaco, tales como los filtros para cigarrillos y algunos de sus precursores, tales como el diacetato de celulosa también conocido como estopa de celulosa.
10. Propuesta: Por tanto, para incrementar la eficacia de la lucha contra el comercio ilícito de tabaco es importante que en los artículos 16 sobre fabricación (página 16), 17 sobre importación o introducción (página 16), y 19 sobre exportación o expedición de productos de tabaco (página 16), se sustituya “productos de tabaco” por “productos de tabaco, filtros para estos y diacetato de celulosa” cuando hablen de la habilitación previa de los operadores correspondientes.

## TEMAS ADICIONALES

- Añadir la colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en las labores descritas en el artículo 11 sobre trazabilidad y medidas de seguridad de los productos de tabaco (página 15).
- Añadir no haber cometido delitos de robo o receptación de productos relacionados con el tabaco en el Artículo 13 entre los requisitos y condiciones generales de los operadores (página 15).
- Añadir a los operadores del mercado de productos relacionados al registro de operadores establecido en el artículo 25 (página 18).

---

<sup>11</sup> D K, la Première. La production de cigarettes de contrebande, un business purement illégal mais très lucratif. RTBF. 2021. <https://www.rtf.be/article/la-production-de-cigarettes-de-contrebande-un-business-purement-illegal-mais-tres-lucratif-10818582> (consultado el 9 Jun2022).



## ENMIENDAS PROPUESTAS

Artículo 1. Objeto.....	11
Artículo 2. Definiciones.....	12
Artículo 3. Ámbito de aplicación.....	12
Artículo 6. Principio de neutralidad.....	12
La información.....	14
Artículo 7. Principio de transparencia.....	14
Artículo 11. Trazabilidad y medidas de seguridad de los productos de tabaco.....	15
Artículo 13. Requisitos y condiciones generales de los operadores.....	15
Artículo 14. Primera transformación de tabaco crudo.....	15
Artículo 16. Fabricación de productos de tabaco.....	16
Artículo 17. Importación o introducción de productos de tabaco.....	16
Artículo 19. Exportación o expedición de productos de tabaco.....	16
Artículo 20. Expendedurías de tabaco y timbre del Estado.....	16
Artículo 21. Puntos de venta con recargo.....	18
Artículo 25. Registros de Operadores, de Instalaciones, de Maquinaria para la elaboración de productos de tabaco y de Máquinas expendedoras de productos de tabaco.....	18
Artículo 26. Registro de Grupos de Interés.....	19
Artículo 30. Funciones.....	19
Artículo 31. Estatuto, régimen interior y estructura básica.....	19

---

Enmiendas en **rojo** adiciones, ~~tachadas~~ las supresiones

### Artículo 1. Objeto.

Esta ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico del mercado de tabacos y de otros productos relacionados, así como el de sus operadores **y sus relaciones con las administraciones y empresas públicas.**

---



---

Enmiendas en **rojo** **adiciones**, ~~tachadas~~ las supresiones

---

Nada en esta ley podrá ser interpretado en detrimento de la protección de la salud de la población y del medio ambiente ni del conjunto de las políticas para la prevención y control del tabaco del Estado.

## Artículo 2. Definiciones.

A los efectos de la presente ley, serán de aplicación las siguientes definiciones:

**Injerencia: cualquier recomendación o acción que se realiza con el fin, el efecto o el posible efecto de contravenir el interés general y particularmente los derechos a la protección de la salud y del medio ambiente**

Productos relacionados con el tabaco: cigarrillos electrónicos, **los líquidos con los que se puede rellenar los cigarrillos electrónicos, productos no farmacológicos de nicotina, aditivos de productos de tabaco y los dispositivos para su administración** y dispositivos para el consumo de productos de tabaco novedosos.

## Artículo 3. Ámbito de aplicación.

1. Esta ley se aplica a los operadores del mercado de tabacos y otros productos relacionados y al resto de sujetos, **administraciones, organismos, empresas y cualquier organización de carácter público**, obligados por esta ley que estén establecidos, operen o actúen en el ámbito territorial previsto en el apartado 3 de este artículo.

## Artículo 6. Principio de neutralidad.

2. Las relaciones de expendedores de tabaco y timbre del Estado y puntos de venta con recargo, con fabricantes, distribuidores, marquistas o importadores deberán respetar los principios de neutralidad y no discriminación, y quedarán sometidas a las siguientes reglas:

b) Las condiciones de distribución a las expendedorías de tabaco y timbre del Estado deberán ser homogéneas, neutrales y no discriminatorias, garantizando **que no haya diferencias en** la regularidad y suficiencia en el suministro en todo el territorio, debiendo comunicar al Comisionado para el Mercado de Tabacos las condiciones y cláusulas de distribución y cualquier variación que se produzca en las mismas.

3. En el escaparate, **en el interior visible desde el exterior**, y en el exterior de los establecimientos previstos en el apartado anterior no podrán exhibirse

- a. **Productos de tabaco o productos relacionados con el tabaco o sus representaciones, ni los dispositivos para su uso.**
- b. **Productos atractivos para menores, incluidos los dulces y juguetes.**



---

Enmiendas en **rojo** **adiciones**, ~~tachadas~~ las supresiones

---

- c. Carteles, pegatinas, muebles, monitores, pantallas, luminosos ni cualquier otro elemento que se identifique con otros operadores del mercado o con sus productos, servicios o marcas, sean o no de tabaco
- 

Tampoco podrán exhibirse tales elementos en el interior, con excepción de aquellas promociones autorizadas por el Comisionado para el Mercado de Tabacos en las expendedorías de tabaco y timbre del Estado en los términos previstos en el apartado 4 de este artículo y de la exhibición neutral de los productos.

**Además, no se podrá exhibir productos de tabaco ni los relacionados o sus envoltorios, permitiendo sólo una enumeración textual de productos y sus respectivos precios, sin elementos promocionales (como son la propia cajetilla, los logos o los colores asociados a las marcas).**

---

4. Los operadores sólo podrán desarrollar actividades promocionales de productos de tabaco y productos relacionados con el tabaco dentro de las expendedorías de tabaco y timbre del Estado, en los términos previstos en esta ley y en la normativa sanitaria.

Según los términos que se establezcan reglamentariamente, las promociones se someterán a las siguientes condiciones:

- a) Las campañas promocionales se someterán a la autorización del Comisionado para el Mercado de Tabacos, que resolverá en el plazo máximo de un mes **de acuerdo con el ministerio de Sanidad y teniendo en cuenta tanto los intereses económicos de los operadores como la protección de la salud de la población.**
- 

- c) En ningún caso **podrán desarrollarse en expendedorías que permitan la entrada de menores de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 (ahora 20.3bis), ni** podrá ir destinada a personas menores de edad, a los expendedores de tabaco y timbre del Estado ni utilizar a éstos como vía o instrumento para la entrega de incentivos dirigidos al público.

- d) En ningún caso podrá reclamarse que la campaña o el producto promocionado han sido autorizados por la administración pública.**
- 

- e) Cada campaña sólo** podrá promocionar un único producto.
- 

- f) La duración de las promociones no podrá ser superior a dos meses, sin que puedan promocionarse los mismos productos en los doce** seis meses siguientes a la finalización de la última campaña promocional dentro del mismo ámbito territorial.
- 

- g) La exhibición de las promociones en vigor se realizará de forma neutral, debiendo quedar identificado y delimitado claramente el espacio destinado a estas y no podrán ser visibles desde el exterior en ningún momento.**
-



---

Enmiendas en **rojo** adiciones, ~~tachadas~~ las supresiones

---

6. A más tardar el día 1 de febrero **de cada** ~~1~~ año ~~inmediatamente siguiente~~, los operadores estarán obligados a informar al Comisionado para el Mercado de Tabacos de todos los gastos en publicidad, promoción o patrocinio, sean o no de productos de tabaco o productos relacionados con el tabaco, que celebren a través de cualquier medio, en que hayan incurrido el año inmediatamente anterior.

En esa comunicación se deberán detallar y desglosar las cantidades gastadas, los destinatarios, los medios de comunicación o celebración empleados, los productos promocionados, el objeto y fines de la promoción o campaña, así como su ámbito territorial y temporal de celebración y cualquier otra información que sea requerida.

**La información recogida al amparo de este apartado será de acceso público, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.**

## Artículo 7. Principio de transparencia.

1. Las relaciones de los operadores, sus asociaciones o entidades representativas y de quienquiera que represente individual o colectivamente sus intereses ante las **administraciones, organismos, empresas y cualquier organización de carácter público, y particularmente ante** el Comisionado para el Mercado de Tabacos, deberán respetar los principios de publicidad y transparencia.

2. Las relaciones con los operadores y los representantes de sus intereses en ningún caso podrán suponer una influencia indebida o injerencia que limite ~~significativamente~~ la capacidad de **las administraciones, organismos, empresas y cualquier organización de carácter público, incluido el** Comisionado para el Mercado de Tabacos, para ejercer las funciones públicas y de salvaguarda del interés general que tiene atribuidas.

3. Sin perjuicio de los derechos que se reconocen por el ordenamiento jurídico a las personas interesadas en el procedimiento administrativo correspondiente, la inscripción en los Registros previstos en los artículos 25 y 26 de esta ley será requisito necesario para relacionarse **con las administraciones, organismos, empresas y cualquier organización de carácter público, incluido el** Comisionado para el Mercado de Tabacos, en la defensa de intereses particulares o colectivos y para solicitar el acceso al Comité Consultivo.

4. Anualmente deberá publicarse en el portal de internet del Comisionado para el Mercado de Tabacos un informe en el que se detallarán las reuniones celebradas con las personas y entidades previstas en el apartado 1 de este artículo, **así como un resumen de los temas tratados y los acuerdos alcanzados**, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

---



---

Enmiendas en **rojo** adiciones, ~~tachadas~~ las supresiones

---

Asimismo, este informe deberá incluir de forma específica un apartado en el que se detalle, en su caso, cualquier intento de ejercer una influencia indebida o injerencia sobre el Comisionado para el Mercado de Tabacos en el ejercicio de sus funciones.

5. Todos los registros constituidos al amparo de esta ley serán de acceso público, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.

---

### Artículo 11. Trazabilidad y medidas de seguridad de los productos de tabaco.

---

4. Corresponderán al Comisionado para el Mercado de Tabacos **en colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado** las funciones de control, inspección y sanción sobre los operadores y los productos de tabaco en materia de trazabilidad y medidas de seguridad en todo el territorio nacional.

5. El Comisionado para el Mercado de Tabacos **en colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado** ejercerá las funciones de control y supervisión sobre la entidad designada en España como emisor de identificadores en materia de trazabilidad y sobre el proveedor de medidas de seguridad de los productos de tabaco, pudiendo requerir cualquier tipo de información o documentación que se considere necesaria para el ejercicio de estas funciones, según se establezca en las disposiciones de desarrollo.

---

### Artículo 13. Requisitos y condiciones generales de los operadores.

---

1. Para operar en el mercado de tabacos y otros productos relacionados en España, con excepción de la Comunidad Autónoma de Canarias, no se podrá incurrir en ninguna de las siguientes circunstancias:

c) Haber sido condenado o sancionado mediante sentencia firme o resolución administrativa de igual carácter por delito o infracción administrativa de contrabando, por delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, por delitos contra la salud pública o por delitos de robo o receptación de productos de tabaco **o productos relacionados con el tabaco.**

---

### Artículo 14. Primera transformación de tabaco crudo.

---

1. La actividad de primera transformación de tabaco crudo estará sometida a la previa habilitación del Comisionado para el Mercado de Tabacos.

Los expedientes de habilitación del Comisionado para el Mercado de Tabacos y la resolución de estos serán de acceso públicos, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.

---



---

Enmiendas en **rojo** adiciones, ~~tachadas~~ las supresiones

---

#### Artículo 16. Fabricación de productos de tabaco.

1. Las actividades de fabricación de productos del tabaco, **filtros para estos y diacetato de celulosa** estarán sometidas a la previa habilitación del Comisionado para el Mercado de Tabacos.

**Los expedientes de habilitación del Comisionado para el Mercado de Tabacos y la resolución de estos serán de acceso públicos, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.**

#### Artículo 17. Importación o introducción de productos de tabaco.

1. La actividad de importación o introducción de productos de tabaco, **filtros para estos y diacetato de celulosa** estará sometida a la previa habilitación del Comisionado para el Mercado de Tabacos.

#### Artículo 19. Exportación o expedición de productos de tabaco.

1. La actividad de exportación o expedición de productos de tabaco, **filtros para estos y diacetato de celulosa** estará sometida a la previa habilitación del Comisionado para el Mercado de Tabacos.

#### Artículo 20. Expendedurías de tabaco y timbre del Estado.

1. La comercialización de productos de tabaco y productos relacionados con el tabaco en el territorio español, con excepción de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de los signos de franqueo y efectos timbrados, sin perjuicio de lo establecido por la normativa aplicable a los sellos y medios de franqueo de servicios postales, se realizará a través de la red de expendedurías de tabaco y timbre del Estado de forma directa y personal al consumidor.

**El servicio público prestado por las expendedurías de tabaco y timbre del Estado deberá desarrollarse con la máxima diligencia en la protección de la salud frente al tabaquismo y exhibirán visible y permanentemente información sobre los daños del tabaquismo según reglamentariamente se establezca. Esta diligencia se extremará en el caso de los menores, por lo que la venta de productos atractivos para menores como dulces o juguetes queda prohibida.**

El servicio público prestado por las expendedurías de tabaco y timbre del Estado deberá desarrollarse con niveles suficientes de calidad, garantizando la disponibilidad de los productos monopolizados, y de

---





---

todos aquellos otros productos o servicios que sean declarados como de suministro o prestación obligatorios por el Comisionado para el Mercado de Tabacos.

---

3bis. Los menores tienen prohibida la entrada en una expendedoría de tabaco y timbre del Estado, excepto si se comprometen a no participar en una campaña promocional de un producto de tabaco o relacionado con el tabaco durante un periodo de 24 meses. A tal fin el Comisionado para el Mercado de Tabacos reglamentará un registro de las expendedorías donde declaren dicho compromiso.

---

4. La concesión de expendedorías de tabaco y timbre del Estado se otorgará previa convocatoria pública en el «Boletín Oficial del Estado» por la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Función Pública de un procedimiento de subasta, a propuesta del Comisionado para el Mercado de Tabacos, referida a municipios o zonas definidas, de acuerdo con criterios comerciales, de servicio público y de distancias a otras expendedorías, adjudicándose al mejor precio ofertado. Las expendedorías de tabaco y timbre del Estado concedidas a partir de la entrada en vigor de esta ley no podrán emplazarse a menos de 500 metros de centros educativos preescolares, de enseñanza primaria y secundaria. A efectos de esta ley la distancia entre una expendedoría y un centro educativo se calculará como la distancia en línea recta entre dicha expendedoría el punto más cercano del centro educativo a esta expendedoría.

En todo caso, transcurridos 10 años desde la entrada en vigor de esta ley, la concesión de expendedorías de tabaco y timbre del Estado no podrá resultar en una densidad municipal de más de 1 expendedoría de tabaco y timbre del Estado por cada 10.000 habitantes o un máximo de una en los municipios de menos de 10.000 habitantes.

No obstante, corresponderá al Comisionado para el Mercado de Tabacos la declaración de la pérdida de la titularidad y la posterior convocatoria de concesiones ya existentes en los supuestos previstos en el artículo 13.5 de esta ley.

---

5. La concesión tendrá una duración de treinta diez años. Vencido el plazo de vigencia, se deberá convocar nueva subasta en un plazo máximo de un año o declararse la extinción de la concesión. Hasta la nueva adjudicación o declaración de la extinción, el anterior concesionario podrá continuar con la actividad previa autorización del Comisionado para el Mercado de Tabacos, sin que pueda transmitirse la concesión transcurrido el plazo de treinta diez años previsto en este apartado.

---

6. Las condiciones generales del régimen concesional, las obligaciones y derechos de los titulares, y todo lo relativo al estatuto concesional, se determinarán mediante disposición reglamentaria.

El régimen de prestación de otros servicios y la venta de otros productos en expendedorías de tabaco y timbre del Estado se determinará mediante instrucción del Comisionado para el Mercado de Tabacos, de acuerdo con esta ley y sus normas de desarrollo. En todo caso, la prestación de servicios deberá dirigida sólo a mayores de edad y la venta de otros productos nunca incluirá productos de posible interés para menores de edad.

---



---

7. Los expedientes de concesión de expendedorías de tabaco y timbre serán de acceso público, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.

---

#### Artículo 21. Puntos de venta con recargo.

1. El Comisionado para el Mercado de Tabacos podrá otorgar autorizaciones de puntos de venta con recargo de productos de tabaco a personas físicas o jurídicas en las condiciones que reglamentariamente se determinen. En ningún caso los puntos de venta con recargo autorizados, o cuya autorización se renueve, a partir de la entrada en vigor de esta ley no podrán emplazarse a menos de 500 metros de centros educativos preescolares, de enseñanza primaria y secundaria. A efectos de esta ley la distancia entre un punto de venta con recargo y un centro educativo se calculará como la distancia en línea recta entre dicho punto de venta de tabaco y el punto más cercano del centro educativo a este punto de venta.

En todo caso, transcurridos 10 años desde la entrada en vigor de esta ley, la autorización de puntos de venta con recargo no podrá resultar en una densidad municipal de más de 3 puntos de venta por cada 10.000 habitantes o un máximo de un punto de venta con recarga en los municipios de menos de 6.667 habitantes.

---

La autorización tendrá una duración de dos años.

Los expedientes de autorización de puntos de venta con recargo serán de acceso público, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.

---

#### Artículo 25. Registros de Operadores de productos de tabaco y relacionados, de Instalaciones, de Maquinaria para la elaboración de productos de tabaco y de Máquinas expendedoras de productos de tabaco.

1. El Comisionado para el Mercado de Tabacos contará con un Registro de Operadores, debidamente actualizado, en el que deberán estar inscritos todos los operadores del mercado de productos de tabaco y de productos relacionados con el tabaco previstos en esta ley, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

~~El Registro de Operadores será de acceso público, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.~~

---



---

5. los registros descritos en los apartados 1,2, 3 y 4 serán de acceso público, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.

---

## Artículo 26. Registro de Grupos de Interés.

---

3. El Registro de Grupos de Interés será de acceso público, en los términos que se establezcan reglamentariamente, debiendo quedar protegidos los datos de carácter personal que consten en el mismo, con arreglo al ordenamiento jurídico.

---

## Artículo 30. Funciones.

---

1. El Comisionado para el Mercado de Tabacos ejercerá las competencias de carácter regulador y de vigilancia para salvaguardar la aplicación de los criterios de neutralidad y transparencia, las condiciones de libre competencia efectiva y velar por el cumplimiento de la normativa aplicable a los productos de tabacos y otros productos relacionados y a sus operadores.

En particular, desarrollará las siguientes funciones:

f) Comprobar y autorizar el contenido y presupuestos de las actividades promocionales o publicitarias de productos de tabaco y productos relacionados **con la aprobación del ministerio de Sanidad** y, en su caso, acordar su suspensión, de acuerdo con lo previsto en esta ley, la normativa sanitaria y el resto de disposiciones aplicables.

k) Vigilar la efectiva aplicación de la normativa y los criterios sanitarios sobre ingredientes, emisiones y calidad de productos de tabaco y otros productos relacionados, en colaboración con las autoridades sanitarias y el resto de administraciones públicas **con arreglo a un plan acordado con el ministerio de Sanidad**.

---

## Artículo 31. Estatuto, régimen interior y estructura básica.

---

2. Constituyen órganos de gobierno del Comisionado para el Mercado de Tabacos, en los términos que se establezcan en el estatuto, los siguientes:

a) El Consejo Rector, **entre cuyos miembros habrá un representante de los intereses de la prevención y control del tabaquismo del Estado y que en ningún caso incorporará a representantes de los operadores o quienes los hayan representado durante los cinco años previos a su nombramiento. La composición, el nombre y cargo de sus miembros, así como el contenido de las actas del Consejo Rector serán de pronto acceso público.**

---



---

b) La Presidencia, **cuya agenda diaria de trabajo será de pronto acceso público, así como los temas tratados y un resumen de los acuerdos alcanzados en reuniones presenciales o virtuales con operadores del mercado de tabaco y de los productos relacionados, sus representantes o aquellos grupos de interés relacionados.**

---

3. Constituye órgano consultivo y de representación de los intereses de los operadores **y de las entidades administrativas y profesionales de salud pública relacionadas con el control del tabaquismo** el Comité Consultivo. Su régimen, composición y funcionamiento será determinado en el estatuto del Comisionado para el Mercado de Tabacos, que deberá asegurar que en ningún caso pueda suponer una injerencia o influencia indebida en el ejercicio de las competencias del Comisionado para el Mercado de Tabacos. Sus informes no tendrán carácter decisorio ni vinculante, y serán públicos su composición y el contenido de sus actas.

---