

**INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE
SE MODIFICA LA LEY 28/2005, DE 26 DE DICIEMBRE, DE
MEDIDAS SANITARIAS FRENTE AL TABAQUISMO Y
REGULADORA DE LA VENTA, EL SUMINISTRO, EL CONSUMO
Y LA PUBLICIDAD DE LOS PRODUCTOS DEL TABACO**

IPN/CNMC/028/25

18 de noviembre de 2025

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 28/2005, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS SANITARIAS FRENTE AL TABAQUISMO Y REGULADORA DE LA VENTA, EL SUMINISTRO, EL CONSUMO Y LA PUBLICIDAD DE LOS PRODUCTOS DEL TABACO

Expediente: IPN/CNMC/028/25

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 18 de noviembre de 2025.

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Sanidad sobre el anteproyecto de ley (APL) de referencia, que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 11 de septiembre de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuyen el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La Constitución española reconoce el derecho a la protección de la salud y encomienda a las autoridades públicas la responsabilidad de intervenir para garantizarla y protegerla (artículo 43 CE). Esta intervención es especialmente relevante en materia de prevención del tabaquismo pues constituye en España uno de los principales problemas de salud pública, siendo la primera causa aislada de mortalidad y morbilidad evitable¹.

Debido a lo anterior, el mercado del tabaco es un mercado intensamente regulado, dirigiéndose esta intervención a prevenir, proteger a la población no fumadora y regular la fabricación y comercialización de productos del tabaco y productos relacionados.

Muchas de las medidas adoptadas por diferentes países se basan en las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), concretamente en el Convenio Marco para el Control del Tabaco que entró en vigor en 2005 y el paquete de estrategias conocido como *MPOWER*².

En junio de este año la OMS presentó un [Informe sobre la Epidemia Mundial del Tabaco de 2025](#) en el que analiza seis medidas para el control del tabaquismo. Según este informe, España es uno de los siete países que están a solo una medida de lograr la implementación completa del paquete, pero tiene dificultades para reducir la prevalencia del tabaquismo de manera uniforme³.

¹ Según la Organización Mundial de la Salud el consumo de tabaco es uno de los principales factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares y respiratorias, y es responsable de más de 8 millones de defunciones ([OMS - tabaquismo](#)).

² Las seis medidas de la iniciativa denominada [MPOWER](#) son: vigilar el consumo de tabaco y las políticas de prevención; proteger a la población del humo de tabaco con legislación que regule los ambientes sin humo; ofrecer ayuda para abandonar el consumo de tabaco; alertar sobre los peligros del tabaco mediante etiquetas en los paquetes y a través de los medios de comunicación masiva; hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio del tabaco y aumentar los impuestos a los productos de tabaco.

³ La medida pendiente de España es la imposición del empaquetado genérico (neutro). El informe señala estas tres deficiencias en España: (i) no alcanza la meta de la OMS de reducir el consumo de tabaco en un 30% para el año 2025 (tomando como referencia los datos de 2010); (ii) en cuanto a género, la mortalidad y morbilidad relacionadas con el tabaco están descendiendo en hombres, pero continúan aumentando en mujeres (especialmente en el grupo de edad de 40 a 64 años); (iii) la caída del tabaquismo, que fue significativa entre 2000 y 2022, se ha estancado en los últimos años.

Además de las directrices de la OMS, la regulación de los productos del tabaco en la Unión Europea se basa en la [Directiva 2014/40/UE](#) que establece las normas aplicables a la fabricación (ingredientes, emisiones, aditivos, regulación de calidad y seguridad), la presentación (etiquetado y advertencias sanitarias) y la comercialización (de nuevos productos, fundamentalmente) de productos del tabaco y productos relacionados⁴; y en su modificación mediante la [Directiva Delegada \(UE\) 2022/2100 de la Comisión](#), que introdujo medidas para el tabaco calentado⁵.

En España se aprobó en 2005 la [Ley 28/2005](#), de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco para sistematizar la regulación sobre la materia, dispersa en diferentes normas.

Posteriormente, se transpusieron las Directivas europeas en el [Real Decreto 579/2017](#) por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados (en adelante, RD 579/2017) y su modificación mediante el [Real Decreto 47/2024](#), que regula los contenidos aromatizantes para ciertos productos y modifica las exigencias en el etiquetado⁶.

En abril de 2024, el Consejo de ministros aprobó el [Plan Nacional de Prevención y Control del Tabaquismo 2024-2027](#) que prevé la modificación de las dos normas básicas en la materia: la Ley 28/2005 y el Real Decreto 579/2017. Ambas se encuentran en proceso de tramitación, contando la modificación del Real Decreto con informe reciente de la CNMC⁷.

⁴ [Directiva 2014/40/UE](#), 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.

⁵ Directiva delegada (UE) 2022/2100 de la Comisión, de 29 de junio de 2022. Trae causa del Informe que la misma Comisión Europea realizó sobre los productos del tabaco por calentamiento (Véase el [Informe del Ministerio de Sanidad sobre productos de tabaco por calentamiento, 20 junio 2022](#)).

⁶ La modificación introducida por el [Real Decreto 47/2024](#) se dirige principalmente a equiparar el tabaco calentado a los cigarrillos convencionales: prohíbe venta de tabaco calentado que contenga aromas o aromatizantes y obliga a los productos de tabaco calentado a incluir las mismas advertencias sanitarias que el tabaco convencional. **No afecta a los dispositivos de vapeo, cuya regulación está aún en proceso de tramitación.**

⁷ [IPN/CNMC/040/24](#) PRD sobre fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y productos relacionados, de febrero de 2025.

Además, la CNMC ha tenido ocasión de pronunciarse anteriormente sobre diferentes aspectos relacionados con los productos del tabaco y productos relacionados, así como sobre el mercado de tabacos, tanto desde la óptica de promoción de la competencia y la regulación económica eficiente como desde el ámbito sancionador⁸.

2. CONTENIDO

El APL consta de un artículo único de modificación de la Ley 28/2005, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. Las modificaciones de la Ley 28/2005 se dirigen a los siguientes artículos:

- Modificación de los artículos 1 y 2. **Amplía el objeto de la norma a los productos relacionados y los dispositivos** para consumo de tabaco o para consumo de productos relacionados e incluye nuevas definiciones⁹.
- Modificación del artículo 6. **Prohíbe el consumo de productos del tabaco a las personas menores de edad** (actualmente la ley se centra en prohibir la venta y suministro de productos del tabaco a menores de 18 años, pero no contempla una sanción por el acto de fumar).
- Modificación del artículo 7. **Amplia los espacios sin humo a:**
 - los vehículos utilizados como medio de trabajo por cuenta ajena (salvo durante su uso exclusivamente personal);
 - centros universitarios y centros de formación de adultos;

⁸ Puede consultarse en la web de la CNMC informes sobre esta materia. Desde el punto de vista de promoción de la competencia: (i) el [IPN/CNMC/019/15](#) sobre el PRD por el que se regulan la fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados; (ii) el [IPN/CNMC/015/17](#) sobre el APL por el que se modifica la ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco; (iii) el [IPN/CNMC/029/22](#) el APL del mercado de tabacos y otros productos relacionados; (iv) [IPN/CNMC/018/23](#) sobre el PRD por el que se modifica el RD que regula aspectos relativos a fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y productos relacionados; (v) [IPN/CNMC/021/23](#) PRD relativo a la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco. Desde el ámbito sancionador, pueden citarse los expedientes [375/96: Tabacos de Canarias](#) y [S/DC/0607/17: TABACOS](#).

⁹ Concretamente sustituye la expresión “dispositivos susceptibles de liberación de nicotina” por la de “cigarrillo electrónico” y se introduce el concepto de “productos relacionados”, ambos términos contemplados en la normativa europea. Se incluye también la referencia a los dispositivos utilizados en el consumo de productos de tabaco calentado.

- interiores y exteriores de piscinas de uso colectivo;
 - **exteriores** de las instalaciones deportivas y recintos donde se desarrollen espectáculos públicos, salas de fiesta, establecimientos de juego o de uso público en general, estaciones de autobuses, espacios del transporte suburbano, bares, restaurantes y demás establecimientos comerciales, salas de conciertos, teatro, cine y otros espectáculos;
 - en un perímetro de menos de 15 metros lineales de los accesos a edificios públicos, centros sanitarios, sociales, educativos (incluyendo universidades, museos bibliotecas) y deportivos, y parques o recintos infantiles.
- Modificación del artículo 9 y nuevo artículo 9 bis. **Extiende el régimen de publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco a los dispositivos para el consumo del tabaco** y se añade información obligatoria que debe aparecer en el embalaje¹⁰.
 - Modificación del artículo 10 y nuevos artículos 10 bis, 10 ter, 10 quinquies y 10 sexies. Amplía la aplicación de las reglas de denominaciones comunes (prohibición de empleo de nombres, marcas, símbolos o signos distintivos) a los dispositivos para consumo de tabaco; introduce **limitaciones de venta, suministro y consumo, así como de publicidad y patrocinio de productos relacionados**, destacando la **prohibición de venta y suministro de cigarrillos electrónicos de un solo uso**.
 - Se prevé la creación del Observatorio para la Prevención del Tabaquismo como órgano de coordinación sectorial¹¹.
 - Se modifica el régimen sancionador, las infracciones, las cuantías de las sanciones y las personas responsables.
 - Se efectúan modificaciones en disposiciones adicionales de la Ley 28/2005 ampliando el alcance de la obligación de señalización en centros o dependencias en los que existe prohibición de consumo, extendiéndola

¹⁰ Cada unidad de embalaje deberá contener información sobre el contenido en nicotina por mililitro de producto en caso de los líquidos para cigarrillos electrónicos, peso en gramos de cada unidad o bolsa en el caso de las bolsas de nicotina y otros productos de nicotina y peso en kg de los productos a base de tabaco o hierbas calentadas.

¹¹ Este observatorio, que fue suprimido mediante la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, se creará con una nueva composición.

a los productos del tabaco y productos relacionados y estableciéndose los requisitos de consumo en establecimientos penitenciarios y centros psiquiátricos y centros de residencias de mayores o de personas con discapacidad.

La disposición transitoria única reconoce un **periodo de adaptación de 12 meses** destinado a posibilitar a los fabricantes y comercializadores adecuar los productos afectados a los nuevos requisitos establecidos, la comercialización de cigarrillos electrónicos de un solo uso y adaptar el etiquetado de productos con nicotina a los nuevos requerimientos.

La disposición final primera indica los títulos competenciales al amparo de los que se dicta la ley y la disposición final segunda determina su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

Por último, de cara a identificar mejor los últimos cambios introducidos en la normativa se realiza este **resumen**:

- el Real Decreto 579/2017 introdujo la prohibición de tener aroma característico y contener aromatizantes para los cigarrillos y la picadura para liar exclusivamente; posteriormente, se extendió esta prohibición a los productos de tabaco calentado (modificación mediante el Real Decreto 47/2024).
- el APL introduce nuevas medidas, principalmente:
 - (i) prohíbe explícitamente el consumo de tabaco y productos relacionados a los menores de edad (hasta ahora se prohibía solo la venta);
 - (ii) amplía la prohibición de fumar o vapear a una lista más extensa de entornos públicos, incluyendo numerosos espacios al aire libre;
 - (iii) prohíbe la venta y suministro de cigarrillos electrónicos de un solo uso;
 - (iv) extiende las restricciones de publicidad, promoción y patrocinio existentes para el tabaco a los productos del tabaco y dispositivos, prohibiendo cualquier tipo de comunicación comercial directa o indirecta, incluidos medios digitales, equipamientos urbanos y materiales en espacios de ocio.

No se ha incluido en la versión remitida a esta Comisión el empaquetamiento genérico, que sí se incluyó en el proyecto de real decreto que modifica el RD 579/2017, que se encuentra en tramitación.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

En líneas generales, el texto normativo incluye medidas que se centran, por un lado, en ampliar la prohibición de fumar o vapear a una lista más extensa de espacios públicos; y por otro, en equiparar el régimen jurídico existente actualmente para el tabaco tradicional a los productos relacionados en términos de consumo, venta y publicidad y patrocinio.

Como ya ha señalado esta Comisión en anteriores ocasiones, estas medidas, que son esencialmente restrictivas de la actividad económica, estarían permitidas siempre que se ajusten a los principios de buena regulación (principalmente necesidad, proporcionalidad y no discriminación) a través de un análisis riguroso de las evidencias empíricas que las sustentan y de las alternativas existentes. En este sentido, el derecho a la salud debe conjugarse a su vez con el derecho a la libertad de empresa, ambos consagrados constitucionalmente.

Adicionalmente, cabe recordar que la Comisión Europea y los Estados miembros está realizando una evaluación exhaustiva del marco legislativo de los productos del tabaco, destacando la revisión de la Directiva 2011/64 de fiscalidad del tabaco¹² y de la Directiva 2014/40 de productos del tabaco, prevista la aprobación de esta última para 2026¹³. Esta situación de transitoriedad provocará cambios en los operadores que conllevarán costes económicos por lo que, de cara a minimizarlos, se aconsejaría valorar la conveniencia de coordinar la tramitación

¹² El 16 de julio de 2025 la Comisión Europea propuso una [reforma de la Directiva sobre la fiscalidad del tabaco](#) con el objetivo de armonizar y aumentar los impuestos especiales mínimos sobre los productos del tabaco en toda la UE y extender la fiscalidad a nuevos productos como cigarrillos electrónicos, tabaco calentado y bolsitas de nicotina. No hay fecha de entrada en vigor definitiva, la Comisión prevé que entre en vigor a partir de 2028.

¹³ [Evaluation of the legislative framework for tobacco control](#). También puede consultarse la [Recomendación revisada de la Consejo sobre entornos libres de humo y aerosoles](#), 03.12.2024.

de esta norma con la que previsiblemente, realizando en su caso los ajustes regulatorios oportunos, pueda plantear la reforma de la normativa europea.

De acuerdo con el marco de análisis referido, en el articulado del APL se han detectado las siguientes cuestiones susceptibles de mejora desde la óptica de competencia y buena regulación, que pasamos a exponer en el siguiente apartado.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Prohibición de venta y suministro de cigarrillos electrónicos de un solo uso (artículo 10 bis)

El nuevo artículo 10 bis establece que “*Se prohíbe la venta y suministro de cigarrillos electrónicos de un solo uso*”.

En este caso, se trata de una prohibición absoluta de comercialización que debe ser analizada desde la óptica de los principios de buena regulación ya reseñados. Por su parte, la MAIN justifica la medida en **razones de tipo ambiental y sanitario**.

Las **razones de tipo ambiental** resaltan “*su elevado impacto en la generación de residuos, con componentes electrónicos y con alta toxicidad de escasa o nula posibilidad de reciclaje*”. Señala un informe de la OMS de 2022 que “*cada año se desechan unos 4,5 billones de colillas, muchas de ellas con microplásticos y metales pesados (...)*”¹⁴. Añade que los cigarrillos electrónicos incluyen no sólo residuos de nicotina sino también residuos de plásticos y electrónicos (baterías de litio y otros componentes) y que los cigarrillos electrónicos de un solo uso aumentan la generación de residuos no reciclables.

Los cigarrillos electrónicos desechables (o *vapers* desechables) están compuestos de plástico, metal (principalmente litio) y componentes electrónicos. Aunque la MAIN indica que genera residuos no reciclables, salvo que se aporte una justificación que impida poner en marcha este proceso, que no se ha aportado, por sus componentes se clasificarían, en relación con la responsabilidad ampliada del productor (RAP), como aparatos eléctricos y electrónicos (AEE) y estarían sujetos a obligaciones para los fabricantes y

¹⁴ MAIN, página 32: “Tobacco: Poisoning our planet”, OMS, 2022.

distribuidores, entre ellas ofrecer opciones de recogida y reciclado al final de su vida útil.

Dado que la prohibición de una categoría concreta de producto tiene impacto en los operadores y supone la eliminación completa de un segmento del mercado, podría valorarse si existe alguna medida alternativa menos restrictiva y que logre igualmente el objetivo perseguido de correcta eliminación de residuos así como los objetivos sanitarios. Por ejemplo, se podría introducir medidas fiscales, aumentar la concienciación de la población en cuanto a sus efectos medioambientales y los graves perjuicios para la salud de estos productos, y respecto a la necesidad del correcto depósito de los vapores desechables en los lugares indicados o adoptar medidas que obliguen de forma efectiva a los fabricantes y distribuidores a asumir su responsabilidad medioambiental en este tipo de residuos. Todo ello sin perjuicio de que se mantenga la medida si tras una valoración de las alternativas menos restrictivas se considera que ninguna permite alcanzar los objetivos de interés general establecidos.

Por tanto, **se sugiere valorar si existen alternativas menos restrictivas que permitan cumplir los objetivos de interés general sin llegar a prohibir la categoría de producto**, ya sean medidas fiscales, regulatorias o de concienciación tanto de tipo medioambiental como sanitario. Esto sin perjuicio de que el resultado de la valoración pueda finalmente ratificar que para el cumplimiento de los objetivos sanitarios y medioambientales sea necesario regular esta materia de forma estricta e incluso mantener la prohibición.

3.2.2. Limitación de publicidad, promoción y patrocinio de los productos relacionados y dispositivos (artículo 10 quinquies)

El artículo 10 quinquies introduce restricciones a la publicidad, promoción y patrocinio de los productos relacionados y dispositivos para su consumo.

Por una parte, establece la **limitación de publicidad** y patrocinio de los productos relacionados y dispositivos equiparándola a la situación existente para el tabaco y los productos del tabaco, de forma que las publicaciones se restringen a los profesionales y las presentaciones de productos se realizarán exclusivamente en el interior de las expendedurías.

La MAIN señala que se introduce la medida porque *“los nuevos productos presentes actualmente en el mercado carecen de una regulación convenientemente adaptada con importantes carencias al respecto, tanto a nivel de venta, como de su consumo o de su publicidad”*.

La limitación de publicidad de un producto, que afecta a la libertad de empresa y al ejercicio de su actividad, como ya se ha recordado, debe justificarse basándose, entre otros, en los principios de necesidad, proporcionalidad y neutralidad competitiva.

Cabe recordar que el comercio al por menor del tabaco y productos del tabaco constituye un monopolio que se ejerce por el Estado a través de las expendedorías de tabaco y timbre (estancos) y su precio de venta al público está regulado. Estos productos contienen esencialmente picadura de tabaco envuelta en papel destinada a su combustión, que se utiliza para aspirar el humo producido en ella.

En cambio, los productos relacionados pueden adquirirse en estancos y, además, en distintos puntos de venta como tiendas de vapeo y tiendas online especializadas y son de precio libre. Entre estos productos destacan los vapeadores o cigarrillos electrónicos, que no tienen combustión, no contienen tabaco ni derivados de este y no producen humo sino vapor soluble en agua (pueden contener nicotina o no) y engloban una categoría diferente de productos¹⁵.

A juicio de esta Comisión, la restricción de publicidad y promoción de los productos del tabaco y dispositivos al interior de las expendedorías generaría una situación de desigualdad competitiva entre estancos y otros puntos de venta libre de estos productos. Estos establecimientos podrían ofrecer los productos, pero no podrían publicitarlos, a diferencia de los estancos, que sí pueden hacerlo.

Recuérdese que el propio TJUE ha reconocido que el principio de igualdad de trato *“exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente”*. Añadió que los *“cigarrillos electrónicos tienen características objetivas distintas de las de los productos del tabaco”* y validó la aplicación de un régimen jurídico diferenciado para ese

¹⁵ Definición de “productos relacionados” (art. 2, k del APL): *Producto relacionado con los productos de tabaco, sin que lo contenga, y entre los que cabe citar, sin carácter exclusivo, los cigarrillos electrónicos con y sin nicotina, los productos a base de hierbas para fumar/shisha, las bolsitas de nicotina y cualquier otro producto con nicotina, ya sea natural o sintética, o sin ella, que se utilice con carácter recreativo y/o que imite el acto de fumar, lo induzca o guarde relación en cuanto a su consumo tradicional y/o social.*

producto¹⁶, por lo que cabría entender que es igualmente aplicable a productos relacionados y dispositivos, que no son productos del tabaco.

A modo meramente informativo, cabe recordar que si lo que se pretende es reducir las tasas de tabaquismo pueden valorarse alternativas como la imposición fiscal o aumentar las campañas de concienciación.

Teniendo en cuenta el impacto de la limitación de la actividad publicitaria y promocional sobre el ejercicio del derecho a la libertad de empresa y su potencialidad para generar una situación de desventaja de unos puntos de venta frente a otros, ampliando la actividad monopolística de los estancos sobre nuevos productos, **se recomienda replantear la medida para respetar la neutralidad competitiva entre los dos tipos de establecimientos afectados.**

3.2.3. Limitación del precio de los bienes y servicios promocionales (artículo 9 y 10 quinquies)

El artículo 9 (para productos del tabaco) y el artículo 10 quinquies (para productos relacionados) establecen la **limitación del precio de las promociones** a los profesionales del sector: *“En todo caso, el valor o precio de los bienes o servicios citados no podrá ser superior al cinco por ciento del precio de venta al público de la unidad del envasado del de los productos del tabaco que se pretenda promocionar”*¹⁷.

La limitación de la cuantía de las promociones a un máximo del 5% del precio ya se incluyó en la Ley 28/2005 para productos del tabaco. Ahora se añade esta previsión para los productos relacionados y dispositivos y se modifica para aclarar que la limitación del 5% del precio se refiere a los productos individuales.

Esta medida, en la práctica, supondría que los bienes o servicios ofrecidos como promoción tuvieran un impacto muy poco significativo, pues teniendo en cuenta el precio del tabaco y productos relacionados, el importe de las promociones en general ascendería a solo unos céntimos de euro. Entre otros efectos, fomentaría

¹⁶ [Sentencia TJUE asunto C-477/14 Pillbox 38](#), concretamente apartados 37 a 42.

¹⁷ La MAIN al respecto señala lo siguiente: *“(…) en relación con la excepción de presentaciones de productos a profesionales del sector, se añade una aclaración respecto al valor o precio de los bienes o servicios referidos, debido a que se ha tenido conocimiento de numerosos incumplimientos respecto de las promociones de productos de tabaco. Se consideró desde un primer momento que la cuantía de las promociones en ningún caso podía superar el 5% del precio de los productos individuales; sin embargo, este aspecto no ha sido respetado en muchas ocasiones, haciéndose una interpretación de que se refería al 5% del total de la campaña. Por ese motivo, se ha considerado conveniente la especificación de este aspecto.”*

una *congelación* de la estructura de mercado que podría provocar, a su vez, que no se invierta en innovación, que podría incluir entre otros aspectos innovaciones para intentar minimizar los aspectos más dañinos de los productos en cuestión.

Pero la medida supone además una restricción adicional a la capacidad de promoción de los productos relacionados y dispositivos, que plantea ciertos interrogantes: por un lado, debe señalarse que, en el caso de las labores del tabaco sí es obligatorio establecer un precio de venta al público (PVP) fijo¹⁸ pero este no es el caso para los productos relacionados, como los cigarrillos electrónicos (el RD 579/2017 no incluye una disposición para fijar un PVP único y obligatorio). Por tanto, esta medida obligaría a definir un precio de venta al público de la unidad del envasado de los productos relacionados y los dispositivos, lo que puede impedir otras alternativas de estrategia comercial¹⁹.

En definitiva, **si se pretende limitar la capacidad de promoción de los productos relacionados y dispositivos afectando a la cuantía máxima del valor o precio de los bienes o servicios afectados**, no debería realizarse una equiparación automática del régimen aplicable a los productos del tabaco, sino aplicar de forma individualizada los principios de buena regulación ya reseñados.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El APL que se informa tiene con objetivo actualizar la Ley 28/2005 para abordar nuevos desafíos surgidos por la aparición de productos de nicotina y nuevos productos relacionados con el tabaco y combatir el consumo en menores de edad.

En general, la nueva norma introduce ciertas restricciones, existentes actualmente para el tabaco tradicional, y ahora dirigidas a los productos relacionados con el tabaco en términos de consumo, venta, publicidad y patrocinio. Además, cabe señalar que varias de las medidas planteadas no están contempladas en la regulación europea, actualmente en proceso de revisión, por lo que se aconsejaría valorar la conveniencia de coordinar la tramitación de ambas normas de cara a minimizar los costes de ajuste para los operadores.

¹⁸ La ley 13/1998 de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria establece en su artículo 4 que los fabricantes e importadores de labores de tabaco deben proponer al Comisionado para el Mercado de Tabacos los precios de venta al público que deseen aplicar en los estancos. Una vez propuestos y aprobados son publicados en el BOE y es el único legalmente aplicable en todos los estancos y puntos de venta autorizados.

¹⁹ Por ejemplo, establecer precios por medidas diferentes del producto individual.

Sobre al articulado del APL se realizan las siguientes observaciones:

- Se sugiere valorar si existen alternativas menos restrictivas que permitan cumplir los objetivos de interés general sin llegar a prohibir completamente la categoría de producto de cigarrillos electrónicos de un solo uso. Todo ello sin perjuicio de que el resultado de la valoración pueda finalmente ratificar que las restricciones estrictas, incluso la prohibición, son necesarias para el cumplimiento de los objetivos sanitarios y medioambientales perseguidos.
- Se recomienda replantear la limitación de publicidad, promoción y patrocinio de los productos relacionados y dispositivos para respetar la neutralidad competitiva entre los dos tipos de establecimientos afectados.
- Si se pretende limitar la capacidad de promoción de los productos relacionados y dispositivos afectando a la cuantía máxima del valor o precio de los bienes o servicios afectados, no debería realizarse una equiparación automática del régimen aplicable a los productos del tabaco, sino aplicar de forma individualizada los principios de buena regulación.