



**Documento sometido al trámite de consulta pública previa con fecha de  
16/02/2021**

**CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL  
MERCADO DE TABACOS**

Con el fin de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, y en el artículo 26 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esta consulta previa tiene por objeto recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa
- La necesidad y oportunidad de su aprobación
- Los objetivos de la norma
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

En cumplimiento de lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus opiniones **hasta el 10 de marzo de 2021**, a través del siguiente buzón de correo electrónico:

[proyectos.normativos@cmtabacos.hacienda.gob.es](mailto:proyectos.normativos@cmtabacos.hacienda.gob.es)

## **1. Antecedentes de la norma**

---

La Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria, estableció un nuevo sistema regulatorio en el mercado de tabacos español. La aplicación de esta Ley supuso la liberalización de las actividades de fabricación, importación y el comercio al por mayor de labores del tabaco, y el mantenimiento como monopolio del Estado del comercio minorista de productos de tabaco, debido a su importante repercusión sanitaria, tributaria y aduanera. Asimismo, se creaba el Comisionado para el Mercado de Tabacos, con funciones reguladoras y de vigilancia sobre los operadores.

En este tiempo, el mercado de tabacos se ha visto afectado por tratados internacionales, numerosas normas europeas y españolas y por profundos cambios en la sociedad y en los productos y operadores de tabaco, así como en la forma de comerciar y consumir estos productos. Esta regulación ha tenido cada vez más un carácter orientado a una mayor protección de la salud pública, especialmente de los menores de edad, y a un control cada



vez mayor de los operadores del mercado y de los productos que llegan al consumidor, así como al refuerzo de la lucha contra toda clase de comercio ilícito.

En el ámbito de la Organización Mundial de la Salud, destacan el Convenio Marco para el control del tabaco y el Protocolo para la Eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, que establecen nuevas y exigentes obligaciones para los operadores y los Estados que son parte.

En cuanto a la regulación europea, hay que destacar la Directiva 2014/40/UE, 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, que regula los ingredientes, emisiones, etiquetados y presentaciones de los productos, y prevé la creación de un sistema de trazabilidad y nuevas medidas de seguridad de los productos del tabaco, que permiten el seguimiento y localización de todas las unidades de producto desde su fabricación hasta su puesta a disposición del consumidor, garantizando la autenticidad de los productos y contribuyendo a la lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco en toda la Unión.

En España, el mercado de tabacos se ha visto también afectado por 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, y sus sucesivas modificaciones, así como sus normas de desarrollo, que han establecido exigencias relativas al consumo, patrocinio, publicidad, promociones y venta de los productos del tabaco.

Asimismo, se han producido muchos otros cambios que han afectado a la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas, en materia de contratación o personal.

## **2. Problemas que se pretenden solucionar**

---

La regulación actual prevista en la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria, debe adaptarse en línea con la normativa internacional y europea más reciente para introducir los cambios necesarios para la adecuada implementación del sistema de trazabilidad, modernizar el control sobre los operadores y los productos que se ponen a disposición del consumidor, el régimen de infracciones y sanciones y, en definitiva, mejorar la eficacia de los instrumentos de los poderes públicos en la vigilancia y control del mercado.

## **3. Necesidad y oportunidad de su aprobación**

---

Es necesario aprobar o modificar una norma con rango de ley mediante la cual se dé satisfacción a las necesidades de la sociedad y los poderes públicos y un adecuado cumplimiento a la normativa europea e internacional lo antes posible. En particular, el



sistema de trazabilidad de los productos del tabaco entró en funcionamiento en mayo de 2019 en toda la Unión Europea y debe aprobarse normativa que asegure su cumplimiento en España, lo que incluye un régimen de infracciones y sanciones que garantice la eficacia de las normas. Pero también es necesario adaptar la legislación de tal forma que se asegure un control eficaz sobre los operadores del mercado y los productos que se ponen a disposición del consumidor.

#### **4. Objetivos de la norma**

---

1. Modernizar la legislación española del mercado de tabacos, con el fin de mejorar su redacción y comprensión, su orden sistemático y la seguridad jurídica de los operadores, facilitando la comprensión y claridad de los derechos y obligaciones de los operadores.
2. Adaptar la normativa española a los tratados y convenios internacionales sobre control del tabaco y a la normativa europea.
3. Mejorar la eficacia en el control de la Administración sobre los productos y operadores del mercado y promover la transparencia del sector.
4. Garantizar la seguridad de los consumidores mejorando el control sobre la cadena de valor del tabaco.
5. Contribuir a mejorar la eficacia de la lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco en todas las fases de la cadena.
6. Modernizar el régimen de infracciones y sanciones.

#### **5. Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias**

---

Alternativa 1. No realizar ninguna modificación legislativa. Es necesario, para asegurar la plena implantación del sistema de trazabilidad y para modernizar aquellos aspectos que sean necesarios de la regulación actual, establecer en una norma con rango de ley las modificaciones oportunas, por lo que se descarta esta alternativa.

Alternativa 2: Aprobar una ley que modifique parcialmente la Ley 13/1998. Teniendo en cuenta la extensión e intensidad de los cambios necesarios, se descarta esta opción para garantizar la calidad técnica de la norma en beneficio de la seguridad jurídica.

Alternativa 3. Aprobar una nueva ley que derogue la Ley 13/1998. Por extensión de la reforma necesaria en el actual régimen de ordenación del mercado, en atención a los principios de buena regulación, se considera conveniente una nueva ley que permita sistematizar y reordenar adecuadamente el mercado de tabacos.