

Lucha contra el comercio ilícito de tabaco en la UE

Esfuerzos fragmentados y lagunas persistentes



Índice

Apartados

01-16 | Mensajes principales

01-07 | ¿Por qué es importante este ámbito?

08-16 | Nuestras constataciones y recomendaciones

17-108 | Más detalles sobre nuestras observaciones

17-33 | Se desconoce la magnitud, la estructura y el impacto económico del comercio ilícito de tabaco en la UE

18-24 | La fragmentación de la información y la presentación de informes generan una visión incompleta

25-33 | La Comisión carece de una estimación fiable a escala de la UE del mercado ilícito del tabaco, su estructura y su impacto económico

34-72 | La cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros son desiguales y los enfoques nacionales destinados a combatir el comercio ilícito de tabaco difieren

35-39 | Las lagunas normativas de la UE dan lugar a enfoques nacionales diferentes

40-50 | Los sistemas nacionales de control y los enfoques de ejecución difieren

51-54 | Los delitos y las sanciones no están suficientemente armonizados

55-66 | Persisten las lagunas en la cooperación y el intercambio de información entre los distintos agentes

67-72 | Los acuerdos de cooperación con los fabricantes de tabaco carecen de transparencia y podrían debilitar las actividades de ejecución

73-108 | La contribución de la UE a la lucha contra el comercio ilícito de tabaco está fragmentada, carece de prioridades claras y su impacto no se evalúa

75-83 | La responsabilidad es compartida entre varios agentes de la UE

84-93 | La Comisión carece de prioridades claras

94-102 | La Comisión apoya a los Estados miembros, pero no supervisa la aplicación ni evalúa el impacto de sus acciones

103-108 | La Comisión no ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva del impacto de los acuerdos de la UE con los fabricantes de tabaco

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Anexo II – El marco político de la UE y el marco internacional

Siglas y acrónimos

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

01

Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** El comercio ilícito de productos de tabaco es un fenómeno delictivo mundial que afecta a los intereses financieros de la UE y de sus Estados miembros. La [Comisión estima](#) unas pérdidas anuales de 13 000 millones de euros para los presupuestos tanto de la UE como de sus Estados miembros.
- 02** Al ofrecer productos de tabaco más baratos, esta actividad ilícita también socava las políticas de salud diseñadas para reducir la población de fumadores y la exposición al humo del tabaco. Esta actividad delictiva de bajo riesgo también proporciona una fuente de ingresos significativa para los grupos de delincuencia organizada, lo que supone un riesgo para la seguridad de la UE.
- 03** El panorama del comercio ilícito de tabaco ha cambiado considerablemente en los últimos años. Mientras que el contrabando sigue siendo un problema, la producción ilícita de tabaco ha crecido en toda la UE y se han encontrado centros de fabricación ilícita en prácticamente todos los Estados miembros. Además, cada vez hay más productos nuevos en el mercado, en particular aquellos que resultan atractivos para los consumidores jóvenes.

- 04** Durante los últimos años, la UE y sus Estados miembros han adoptado distintas medidas para combatir esta actividad ilícita, como la adopción de una [estrategia](#) de la UE para luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco (2013), acompañada de dos planes de acción (2013, 2018), la revisión de disposiciones legislativas clave y el refuerzo de la cooperación policial. En la esfera internacional, la UE y sus Estados miembros también han ratificado y aplicado el Convenio Marco para el Control del Tabaco ([CMCT](#)) de la Organización Mundial de la Salud (OMS); asimismo la UE y diecinueve Estados miembros han ratificado el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco ([Protocolo CMCT](#)).
- 05** El objetivo de esta auditoría era evaluar la eficacia de las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para luchar esta clase de comercio ilícito. Examinamos el marco de inteligencia utilizado para recopilar datos sobre este fenómeno, la manera en que las autoridades aduaneras de los Estados miembros diseñan y aplican controles y cooperan para detectar y combatir el comercio, las políticas y el marco de seguimiento de la Comisión, y la forma en que la Comisión apoya diversas medidas para combatirlo.
- 06** La auditoría abarcó el período comprendido entre 2023 y 2025. Las entidades que auditamos fueron la Comisión (la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, OLAF) y las autoridades nacionales competentes en cuatro Estados miembros (Bélgica, España, Polonia y Rumanía). Seleccionamos estos Estados miembros sobre la base de la información disponible sobre incautaciones, instalaciones de producción ilícita, rutas de tráfico y distribución geográfica. También realizamos una encuesta entre las autoridades competentes de todos los Estados miembros que no visitamos. En el [anexo I](#) se ofrece más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de nuestra auditoría.
- 07** En 2023, la Comisión reafirmó que la lucha contra el comercio ilícito de tabaco es y será una de sus prioridades¹. Esperamos que nuestras observaciones proporcionen información adicional para perfilar mejor la respuesta de la UE al comercio ilícito de los productos de tabaco tanto de la Comisión como de los Estados miembros y reforzar la cooperación con miras a mejorar la eficacia de los esfuerzos para combatirlo.

¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade». [SWD\(2023\) 409](#).

Nuestras constataciones y recomendaciones

- 08** En general, constatamos que las medidas de la Comisión y de los Estados miembros destinadas a combatir el comercio ilícito de productos de tabaco no eran lo suficientemente sólidas en lo que respecta a la claridad de las prioridades y la coordinación en el ámbito de la UE. A pesar de los esfuerzos realizados, este fenómeno sigue planteando un reto constante y complejo para la UE.
- 09** Nuestra auditoría demuestra que la información sobre el comercio ilícito de tabaco está fragmentada a escala de la UE y de los Estados miembros, y que la Comisión carece de datos exhaustivos para estimar el tamaño del mercado, su estructura y su impacto económico. La actuación de los Estados miembros se ve limitada por insuficiencias y lagunas en el marco regulador de la UE vigente y por una distribución fragmentada de las funciones entre los diferentes agentes que intervienen. Además, los enfoques nacionales destinados a combatir esta actividad ilícita difieren y sigue habiendo deficiencias en materia de cooperación. La contribución de la UE a la lucha contra el comercio ilícito de tabaco está fragmentada y el enfoque actual carece de prioridades claras. Por último, hasta la fecha la Comisión no ha llevado a cabo ninguna evaluación sistemática del impacto de las medidas de la UE y de los Estados miembros para combatir este problema.

Se desconoce la magnitud, la estructura y el impacto económico del comercio ilícito de tabaco en la UE

- 10** Nuestra auditoría revela que, pese a los esfuerzos de la Comisión, todavía existen deficiencias en la recogida, la calidad y el uso de los datos sobre el comercio ilícito de tabaco. Varios agentes de la UE [la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera y la OLAF] recaban de los Estados miembros datos sobre diferentes aspectos del comercio ilícito, por lo que la información en el ámbito de la UE está fragmentada (apartados [17](#) a [24](#)).
- 11** Además, no existe ninguna estimación fiable del tamaño del mercado ilícito del tabaco en general ni de su impacto económico dentro de la UE, ya sea en la Comisión o en los Estados miembros. Aunque el ejercicio de presentación de informes de la Comisión ha mejorado, los datos disponibles se basan en gran medida en las incautaciones y, por lo tanto, no proporcionan una visión completa de la situación (apartados [25](#) a [33](#)).



Recomendación 1

Ofrecer una visión global y oportuna del mercado de productos de tabaco ilícitos en la UE

La Comisión debería:

- a) mejorar el intercambio de información entre los agentes que intervienen en la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco, garantizando que la OLAF tenga acceso a la información y a los datos necesarios para llevar a cabo un análisis eficaz contra el fraude;
- b) publicar nuevas orientaciones dirigidas a los Estados miembros con el fin de fomentar la provisión de datos coherentes, completos y precisos de manera oportuna, así como apoyar a los Estados miembros en la transferencia electrónica y automatizada de datos relativos al comercio ilícito de tabaco;
- c) en cooperación con los Estados miembros, establecer un enfoque sólido y armonizado para estimar y realizar un seguimiento periódico del tamaño y el impacto económico del mercado ilícito del tabaco en la UE, basado en las metodologías propuestas en estudios pertinentes de la Comisión.

Fecha de aplicación prevista: 2029

La cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros son desiguales y los enfoques nacionales destinados a combatir el comercio ilícito de tabaco difieren

- 12** Constatamos que los esfuerzos de los Estados miembros para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco son desiguales y que el Derecho de la Unión todavía no está plenamente armonizado. El marco regulador de la UE otorga a los Estados miembros la discrecionalidad para adoptar medidas destinadas a luchar contra el comercio ilícito del tabaco, lo que da lugar a lagunas en materia de ejecución en toda la UE que los grupos de delincuencia organizada pueden aprovechar (apartados 35 a 39). Además, sigue habiendo discrepancias en los sistemas de control nacionales, situación que refleja las diferencias en los panoramas jurídicos y administrativos. La organización de las competencias, prioridades y capacidades técnicas varía considerablemente entre los Estados miembros. Esto aumenta la complejidad de la lucha contra el comercio ilícito de tabaco en la UE y agudiza el riesgo de una respuesta no coordinada (apartados 40 a 50). Asimismo, las definiciones de los delitos relacionados con el tabaco y la gravedad de las sanciones aplicables variaban (apartados 51 a 54).

- 13** También detectamos lagunas en materia de cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros. El uso de dos canales de comunicación varía entre los Estados miembros y la puntualidad y la calidad de la información intercambiada son incoherentes (apartados 55 a 66). Además, la mayoría de los Estados miembros tienen acuerdos voluntarios con los fabricantes de tabaco, lo que suscita preocupación por la transparencia y el cumplimiento de los requisitos del artículo 5, apartado 3, del CMCT (apartados 67 a 72).



Recomendación 2

Apoyar en mayor medida los esfuerzos de los Estados miembros para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco

La Comisión debería brindar un mayor apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros:

- a) aclarando a los Estados miembros el marco jurídico específico y el propósito operativo de los sistemas de comunicación de la UE existentes de que disponen para intercambiar información;
- b) reforzando la cooperación entre las administraciones nacionales competentes al fomentar intercambios de información completa, oportuna y precisa;
- c) sensibilizando sobre las salvaguardias necesarias en las interacciones con los fabricantes de tabaco y fomentando el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia e integridad del Convenio Marco para el Control del Tabaco.

Fecha de aplicación prevista: 2028

La contribución de la UE a la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco está fragmentada, carece de prioridades claras y su impacto no se evalúa

- 14** En la UE, las responsabilidades a la hora de combatir el comercio ilícito de productos de tabaco están repartidas entre varios agentes. Aunque existe un mecanismo de coordinación de operaciones conjuntas ejecutado por el Grupo del Consejo «Aplicación de las Leyes» (Aduanas), no hay una única entidad que tenga la competencia para ejercer una función general de coordinación. Esto ha contribuido a un panorama fragmentado de iniciativas de la UE, que corren el riesgo de solaparse y aumentar la carga administrativa (apartados 75 a 83).
- 15** La Comisión apoya a los Estados miembros en su lucha contra el comercio ilícito principalmente mediante actividades operativas, pero no supervisa la aplicación ni evalúa el impacto ni la eficacia de las medidas de la UE. Este enfoque carece de prioridades claras (apartados 84 a 102).
- 16** Por último, la OLAF gestiona los dos acuerdos firmados con los fabricantes de tabaco. Hasta la fecha, no se ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva del impacto de los acuerdos de la UE con los fabricantes de tabaco (apartados 103 a 108).



Recomendación 3

Reforzar el enfoque de la UE para combatir el comercio ilícito de los productos de tabaco

La Comisión debería desempeñar un papel más activo en la lucha contra el comercio ilícito de los productos de tabaco. En particular, debería:

- a) definir objetivos estratégicos y prioridades claras, sobre la base de un enfoque coherente y prospectivo, en coordinación con los organismos de la UE competentes que participan en la arquitectura de lucha contra el fraude, manteniendo al mismo tiempo la flexibilidad para poder responder rápidamente a los riesgos que surjan;
- b) evaluar si los acuerdos de la UE con los fabricantes de tabaco deberían renovarse una vez que hayan expirado;
- c) evaluar periódicamente el impacto de las medidas de la UE y de los Estados miembros en este ámbito y utilizar los resultados para ajustar sus actuaciones.

Fecha de aplicación prevista: 2029

Más detalles sobre nuestras observaciones

Se desconoce la magnitud, la estructura y el impacto económico del comercio ilícito de tabaco en la UE

- 17** Tanto las entidades de la UE como los Estados miembros tienen la obligación de combatir el fraude y toda actividad ilícita que afecte a los intereses financieros de la UE². Con el fin de proteger los intereses financieros de la UE y desarrollar enfoques eficaces para combatir el comercio ilícito de los productos de tabaco, es importante saber con exactitud cuál es el tamaño del mercado y su impacto económico. Examinamos si la Comisión disponía de un marco de inteligencia apropiado para recopilar datos fiables y si utilizaba este marco para orientar las actividades operativas y las decisiones estratégicas.

² Artículo 325, apartado 1, del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#).

La fragmentación de la información y la presentación de informes generan una visión incompleta

18 No existen disposiciones legales de la UE que obliguen a los Estados miembros a recopilar datos exhaustivos sobre el comercio ilícito de productos de tabaco. Esto significa que todos los datos recopilados a través de los Estados miembros se facilitan de forma voluntaria.

19 Durante nuestra auditoría, constatamos que diversos agentes de la UE recopilan información e informan sobre el comercio ilícito de tabaco utilizando diferentes metodologías y prácticas de notificación:

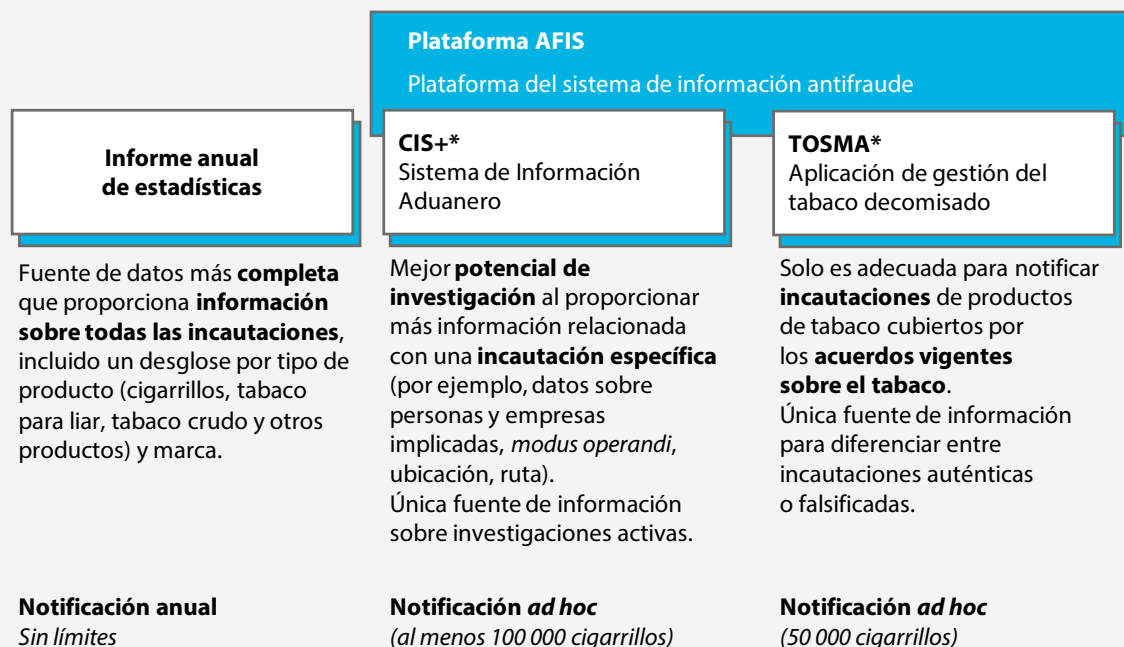
- En primer lugar, Europol recopila información sobre las instalaciones de producción ilícita, en términos de capacidad y tipos de productos de tabaco³, para apoyar a los Estados miembros, principalmente a través de las actividades de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT).
- En segundo lugar, la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera elabora anualmente un informe sobre el desempeño de la unión aduanera (CUP, por sus siglas en inglés), que incluye una sección específica sobre cigarrillos y tabaco ilícitos. El informe CUP detalla las cantidades anuales de tabaco y cigarrillos ilícitos incautados por las autoridades aduaneras nacionales, ya sea actuando solas o en cooperación con otras autoridades. Las cantidades notificadas de tabaco y cigarrillos ilícitos se desglosan por modo de transporte y ubicación (ya sea en una frontera exterior de la UE o en el interior). El informe CUP ofrece detalles, respaldados por el número de incautaciones, sobre la manera en que las autoridades aduaneras combaten el comercio ilícito del tabaco. También ofrece información sobre las tendencias conexas.
- En tercer lugar, la OLAF analiza y presenta periódicamente datos sobre las incautaciones de tabaco a los Estados miembros, principalmente en el grupo de expertos sobre la lucha contra el comercio ilícito de tabaco. Este grupo de expertos está compuesto por representantes de las autoridades de los Estados miembros de la UE, mayoritariamente aduaneras, y está dirigido por la OLAF, que asesora a la Comisión sobre el comercio ilícito del tabaco, en particular el contrabando de cigarrillos.

20 La OLAF recopila sus datos sobre las incautaciones de tabaco de los Estados miembros utilizando tres fuentes diferentes (*recuadro 1*). Sin embargo, en lo que se refiere a la producción ilícita de tabaco, constatamos que los datos recopilados por la OLAF también se refieren al número total de instalaciones de producción ilícita localizadas.

³ Reglamento (UE) 2016/794.

Recuadro 1

Datos sobre incautaciones notificados a la OLAF



* Tanto CIS+ como ToSMA son módulos integrados en la plataforma AFIS gestionada por la OLAF.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de un documento de la Comisión.

- 21** En general, consideramos que la Comisión ha mejorado la manera en que se ha estado recopilando la información en los últimos años. Ha proporcionado notas de orientación y modelos a las autoridades nacionales para aclarar las definiciones y regularizar las prácticas en sus procesos de recopilación de datos. No obstante, las deficiencias en cuanto a la exhaustividad, la incoherencia en el nivel de detalle y la calidad de los datos recopilados en todos los Estados miembros siguen afectando a la coherencia del análisis a escala de la UE. Por ejemplo, no puede descartarse que, en los informes anuales de la Comisión, algunas incautaciones notificadas en un año determinado se refiriesen a incautaciones realizadas el año anterior.
- 22** La Comisión ha adoptado medidas para ayudar a los Estados miembros en sus esfuerzos de notificación y ha desarrollado posibilidades para permitir la transferencia automatizada de datos desde los Estados miembros. Sin embargo, en el momento de la auditoría (octubre de 2025), no existía ningún sistema electrónico automatizado que permitiera transferir todos los datos sobre el comercio ilícito del tabaco de los sistemas nacionales a los sistemas de la UE.

- 23** La OLAF ha reforzado su capacidad de análisis de datos para mejorar la información. En particular, ha desarrollado una plataforma analítica (Fraud AP) para apoyar el análisis de datos y la información. La OLAF y las autoridades de los Estados miembros utilizan esta plataforma para prevenir y detectar fraudes aduaneros, incluido el comercio ilícito de productos de tabaco. Además, se creó un equipo específico para tratar las cuestiones relacionadas con el sistema de información antifraude (AFIS) y el análisis aduanero. Sin embargo, sigue habiendo lagunas en el acceso a los datos necesarios para luchar eficazmente contra el comercio ilícito de tabaco. En particular, la OLAF no tiene acceso a los datos del [Sistema de Control de la Importación 2](#) (ICS2), pero sí lo tiene la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera. Habida cuenta del mandato de la OLAF, estos datos podrían utilizarse para apoyar mejor sus necesidades de investigación, permitiendo orientar los esfuerzos a las partidas sospechosas y responder con mayor rapidez. Esto mejoraría la prevención y detección de esta actividad ilícita.
- 24** En general, observamos un panorama de información disperso y fragmentado a nivel de la UE que puede crear lagunas en materia de información y una duplicación en la notificación de incautaciones para las autoridades de los Estados miembros.

La Comisión carece de una estimación fiable a escala de la UE del mercado ilícito del tabaco, su estructura y su impacto económico

- 25** De conformidad con el artículo 325 del [TFUE](#), y habida cuenta de su responsabilidad de salvaguardar los intereses financieros de la UE, la Comisión debe tener una respuesta eficaz para luchar contra el comercio ilícito de tabaco. Esto incluye estimar el tamaño del mercado ilícito del tabaco, su estructura y su impacto económico como punto de partida sólido para comprender la magnitud del problema. Evaluamos la información de que disponía la Comisión y su análisis a este respecto.
- 26** Estimar este mercado ilícito del tabaco supone un reto metodológico, ya que, por su propia naturaleza, se trata de una actividad ilícita y clandestina. Para abordar esta cuestión, la Comisión llevó a cabo un estudio para desarrollar una metodología fiable, sólida, reproducible e independiente que pudiera ser aplicada tanto por la Comisión como por las autoridades de los Estados miembros. El [estudio de la Comisión](#) de 2020 señaló que debía considerarse una combinación de metodologías para poder estimar el mercado. Propuso varias opciones metodológicas, en función de los diferentes niveles de recursos.

- 27** Desde entonces, la Comisión no ha publicado ninguna estimación independiente del tamaño del mercado, su estructura o su impacto económico. Sin embargo, su estudio de 2020 se remitía a otros estudios, entre ellos, un [informe anual de KPMG](#) y sus resultados. Este informe, encargado por un fabricante de tabaco, estima la magnitud y la evolución del mercado en treinta y ocho mercados europeos, incluidos todos los Estados miembros de la UE. Observamos que varias partes interesadas⁴ examinaron y criticaron el informe, por lo que debe interpretarse con la debida cautela.
- 28** Desde 2023, la OLAF ha mejorado su propia presentación anual de información al grupo de expertos sobre la lucha contra el comercio ilícito de tabaco (apartado [19](#)) mediante:
- el desglose de los productos de tabaco por categorías,
 - la inclusión de nuevos productos (por ejemplo, pipas de agua, productos de tabaco que se calientan pero no se queman),
 - la aceleración del proceso de notificación.
- 29** Mientras tanto, los datos utilizados por la OLAF para proporcionar una indicación de las tendencias en la estructura del mercado se basan principalmente en las incautaciones realizadas en años anteriores. Sin embargo, estos datos sobre incautaciones por sí solos no ofrecen una visión completa y oportuna del tamaño global del mercado.
- 30** Los resultados de nuestra encuesta revelaron que cuatro Estados miembros disponían de datos oficiales para estimar el tamaño del mercado ilícito del tabaco, mientras que otros recurrían a estudios financiados por la industria, como el informe de KPMG. Además, las autoridades de los Estados miembros que visitamos afirmaron que debería haber una estimación a escala de la UE en términos de tamaño del mercado, que debería ser independiente de cualquier influencia de la industria del tabaco.

⁴ [White paper legacy Book on Tobacco](#). Parlamento Europeo, 2024.

- 31** Nuestra auditoría también demostró que actualmente no existe una evaluación exhaustiva y sólida del impacto financiero del comercio ilícito de productos de tabaco en cuanto a pérdidas de ingresos fiscales. Los [informes anuales de la OLAF](#) proporcionan cifras sobre el impacto financiero del comercio ilícito de tabaco (en relación con operaciones en las que ha participado la OLAF), pero no estiman el perjuicio global causado por las pérdidas de ingresos fiscales en la UE. Según el [informe de la OLAF de 2025](#), las actividades emprendidas en este ámbito concluyeron con incautaciones de algo más de 427 millones de cigarrillos ilícitos en todo el mundo, de los cuales 219 millones se confiscaron en las fronteras exteriores de la UE. La OLAF también contribuyó a incautar 411 kilos de tabaco crudo y 53,6 kilos de tabaco para pipa de agua. Su labor en el ámbito evitó pérdidas de más de 178 millones de euros para los presupuestos nacionales y de la UE. [Documentos](#)⁵ recientes de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera proporcionan estimaciones de las pérdidas de ingresos fiscales basadas en estudios externos (13 000 millones de euros en 2023), pero estas estimaciones también deben interpretarse con cautela. En 2024, en su [respuesta](#) a una pregunta parlamentaria, la Comisión confirmó que no disponía de información sobre las pérdidas financieras sufridas por los distintos Estados miembros como consecuencia de esta actividad ilícita.
- 32** Observamos que la Comisión ha puesto en marcha un estudio específico para abordar los problemas metodológicos clave en la estimación del déficit derivado de los impuestos especiales sobre el tabaco. El objetivo es elaborar estimaciones fiables que aclaren qué factores provocan dicho déficit, incluido el comercio ilícito.
- 33** En general, consideramos que estimar el tamaño del mercado ilícito del tabaco y su impacto económico proporcionaría la base necesaria para entender la magnitud del problema, diseñar respuestas adecuadas y medir la incidencia de las acciones adoptadas para combatirlo. Sin embargo, constatamos que actualmente no existe una estimación independiente y fiable del alcance, la estructura y el impacto económico del mercado ilícito del tabaco en la UE, ni una evaluación exhaustiva de su impacto financiero en cuanto a pérdidas de ingresos fiscales.

⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe de evaluación de impacto. [SWD\(2025\) 560](#).

La cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros son desiguales y los enfoques nacionales destinados a combatir el comercio ilícito de tabaco difieren

- 34** Las autoridades aduaneras de los Estados miembros están en primera línea en lo que respecta a la prevención de la circulación ilícita de mercancías, la detección de los movimientos transfronterizos de productos de tabaco ilícitos y la presencia de fábricas ilícitas. Por lo tanto, desempeñan un papel fundamental a la hora de proteger los intereses financieros de la UE y garantizar su seguridad. Evaluamos cómo las autoridades aduaneras de los Estados miembros establecen controles y cooperan con otras autoridades nacionales y partes interesadas para detectar y combatir el comercio ilícito de tabaco.

Las lagunas normativas de la UE dan lugar a enfoques nacionales diferentes

- 35** Uno de los principales orígenes de los diferentes enfoques entre los Estados miembros se deriva del propio marco de la UE. Constatamos que la legislación de la UE no estaba armonizada en lo que respecta a los insumos clave utilizados en la fabricación de productos de tabaco, en particular el tabaco crudo y la maquinaria de producción. También constatamos que no existía armonización ni en relación con los nuevos tipos de productos de tabaco (como los nuevos productos de tabaco calentado y los líquidos para cigarrillos electrónicos) ni para la venta en línea de productos de tabaco. El tabaco crudo y la maquinaria de producción quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva sobre los productos de tabaco⁶ y, por lo tanto, carecen de normas y requisitos de trazabilidad a escala de la UE; los nuevos productos de tabaco solo están regulados parcialmente y los Estados miembros tienen libertad para decidir sobre las ventas en línea. Con estas lagunas normativas se corre el riesgo de facilitar el comercio ilícito y crear prácticas de mercado desiguales.

⁶ 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 de tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE.

- 36** Una de las principales causas de la fabricación ilícita es el escaso control de la cadena de suministro del tabaco crudo. De hecho, el actual marco de la UE deja a discreción de los Estados miembros la adopción de medidas para luchar contra el comercio ilícito de tabaco. Todas las autoridades aduaneras que visitamos manifestaron su preocupación por la falta de armonización a nivel de la UE, haciendo hincapié en que esto creaba importantes lagunas en la ejecución y limitaba la eficacia de los esfuerzos de la UE en la lucha contra esta actividad ilícita. Destacaron, en particular, la ausencia de normas armonizadas sobre el tabaco crudo y otros insumos clave (como la maquinaria de producción, el papel de fumar, los filtros de cigarrillos, los aromatizantes y los materiales de envasado) como una vulnerabilidad que puede aprovecharse para la fabricación ilícita.
- 37** Los resultados de nuestra encuesta indicaron que, si bien la mayoría de los Estados miembros habían introducido medidas para regular los insumos clave para la fabricación de tabaco, sus prioridades y sus enfoques varían considerablemente. Según los encuestados, las medidas para regular el tabaco crudo son más comunes y a menudo se adoptan a través de los marcos de aduanas e impuestos especiales. Sin embargo, estas siguen siendo desiguales en toda la UE, ya que varios Estados miembros solo aplican normas de importación limitadas o generales en lugar de requisitos específicos de seguimiento o registro. En muchos Estados miembros, sigue habiendo una falta de regulación en relación con la compra y la concesión de licencias de maquinaria de producción. Por lo que se refiere a los Estados miembros visitados, España, Polonia y Rumanía han introducido hasta ahora disposiciones nacionales que regulan estos ámbitos en distintos grados. Sin embargo, las autoridades nacionales competentes visitadas señalaron que los esfuerzos de la UE para luchar contra el comercio ilícito de tabaco estaban limitados por el marco jurídico, que no está plenamente armonizado a escala de la UE.

- 38** Según la Comisión, en ausencia de intervención de la UE, es probable que estos problemas persistan⁷. En julio de 2025, la Comisión presentó una [propuesta](#) de revisión de la Directiva sobre la fiscalidad del tabaco⁸, con el objetivo de modernizar el marco de los impuestos especiales de la UE. La propuesta incluye medidas para reforzar el seguimiento del tabaco crudo, abordando una laguna de larga data que los Estados miembros han señalado en reiteradas ocasiones. La propuesta también amplía el alcance de la Directiva sobre la tributación del tabaco a fin de abarcar nuevos productos pertinentes. En el momento en que se redactó el presente documento (mayo de 2026), la propuesta aún no se había adoptado.
- 39** Sin embargo, la propuesta de la Comisión se centra únicamente en el tabaco crudo. Otros insumos clave siguen estando fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones reglamentarias armonizadas de la UE, por lo que es probable que persistan diferencias en los enfoques nacionales.

Los sistemas nacionales de control y los enfoques de ejecución difieren

- 40** A falta de normas coordinadas de la UE, los Estados miembros operan en entornos normativos fundamentalmente diferentes. Los grupos de delincuencia organizada pueden aprovechar las insuficiencias derivadas de este panorama fragmentado, como la falta de coherencia en la ejecución y la ausencia de un enfoque coordinado a escala de la UE en términos de respuesta para luchar contra el comercio ilícito de tabaco. Por lo tanto, examinamos cómo organizan las autoridades aduaneras de los Estados miembros sus actividades de ejecución para luchar contra el comercio ilícito del tabaco.
- 41** En los Estados miembros que visitamos, hallamos diferencias notables en las estructuras institucionales, los marcos jurídicos y los enfoques operativos para luchar contra esta actividad ilícita. Estas variaciones están relacionadas con las diferencias entre las autoridades implicadas y sus competencias. En consecuencia, los sistemas, procedimientos y controles aplicados por las autoridades nacionales varían considerablemente en toda la UE.

⁷ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe de evaluación de impacto. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ [Directiva 2011/64/UE](#), de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco.

- 42** Una diferencia clave tiene que ver con las competencias legales y los mandatos de las autoridades responsables. En tres de los Estados miembros visitados (Bélgica, España y Polonia), las autoridades aduaneras tenían amplias competencias legales y estructuras de investigación específicas. Esto les permitía llevar a cabo investigaciones penales, coordinar operaciones y abarcar aspectos tanto administrativos como operativos. En cambio, en Rumanía, la autoridad aduanera se limitaba a efectuar investigaciones administrativas, y los asuntos penales eran responsabilidad exclusiva de los cuerpos y fuerzas de seguridad. En tales casos, la lucha contra el comercio ilícito de tabaco se basa en mayor medida en equipos mixtos y acuerdos de cooperación. Nuestra encuesta también puso de relieve los retos de ejecución relacionados con la fragmentación de los marcos jurídicos nacionales y las disposiciones institucionales.
- 43** También observamos diferencias en la manera en que se asignaban las responsabilidades referentes al Protocolo CMCT. En dos de los Estados miembros que visitamos (Bélgica y Rumanía), el Protocolo era competencia del Ministerio de Sanidad; en Polonia, era responsabilidad del Ministerio de Hacienda; y en España, la responsabilidad era compartida entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Sanidad. Estas disposiciones pueden afectar a la aplicación, ya que es posible que las autoridades responsables del Protocolo no estén familiarizadas con sus aspectos aduaneros, incluidas las incautaciones y las estadísticas conexas. Además, es posible que las perspectivas aduaneras no se reflejen necesariamente en las reuniones del CMCT a las que asistan diferentes autoridades nacionales.
- 44** Otra diferencia clave se refiere a los marcos estratégicos nacionales previstos para atajar el comercio ilícito de tabaco. Constatamos variaciones significativas entre los Estados miembros visitados, lo que también se reflejó en los resultados de la encuesta. Tres de los Estados miembros que visitamos (Bélgica, España y Rumanía) se basaban en marcos nacionales más amplios en lugar de en estrategias específicas, mientras que solo uno (Polonia) trataba el comercio ilícito del tabaco como un ámbito de alta prioridad para el que disponía de una estrategia específica. Estas diferencias dan lugar a distintos niveles de enfoque estratégico y prioridades operativas entre los Estados miembros.

- 45** También detectamos lagunas en las capacidades operativas entre las autoridades aduaneras con capacidades tecnológicas avanzadas que visitamos y las que aún las están desarrollando. En general, tres Estados miembros (Bélgica, España y Polonia) gestionan una amplia variedad de equipos tecnológicos avanzados, mientras que uno (Rumanía) depende de la tecnología para los controles diarios, pero se enfrenta a una creciente necesidad de equipos de alta tecnología o a una mayor capacidad de gestión de datos. Las prácticas operativas también varían en función de la ubicación geográfica de cada Estado miembro (por ejemplo, la amplitud de las fronteras exteriores terrestres o marítimas), el entorno de riesgo y la capacidad institucional. La responsabilidad operativa recae en las autoridades nacionales, lo que contribuye a una intensidad de ejecución desigual en toda la UE, en particular entre los Estados fronterizos y los no fronterizos, los países de alto consumo y de tránsito y las administraciones con diferentes niveles de recursos.
- 46** La propuesta de [paquete de reformas aduaneras](#) de la Comisión de 2023 incluía la creación de una nueva Autoridad Aduanera de la UE y un Centro Aduanero de Datos de la UE, destinado a centralizar los datos aduaneros, modernizar la gestión de riesgos y propiciar una ejecución más coherente en toda la UE. En marzo de 2026, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo político sobre la reforma⁹ que confirma la creación de los elementos propuestos, aunque el paquete aún no se ha adoptado.
- 47** Varios casos recientes ilustran la magnitud y la sofisticación de los centros de producción ilícita y la complejidad operativa que conlleva su desmantelamiento ([ilustración 1](#)).

⁹ [Aduanas de la UE: el Consejo y el Parlamento acuerdan una reforma histórica](#) — Consejo.

Ilustración 1 | Ejemplo de instalación de producción ilícita de cigarrillos a gran escala desmantelada en Bélgica en 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 48** Durante nuestra auditoría, observamos enfoques muy similares en todos los Estados miembros para incautar y destruir productos de tabaco y maquinaria de producción ilícitos; sin embargo, las modalidades de almacenamiento y las medidas de seguridad variaban. Era una práctica habitual en los cuatro Estados miembros que visitamos que los productos de tabaco y la maquinaria de producción incautados fueran confiscados, almacenados en instalaciones de almacenamiento seguras y, en última instancia, destruidos en cuanto lo autorizara la autoridad competente. En uno de los Estados miembros visitados (Polonia), era posible destruir inmediatamente algunos de los productos de tabaco incautados, mientras que otros Estados miembros se enfrentaban a limitaciones legales o de procedimiento que requerían un almacenamiento a largo plazo, lo que a su vez generaba costes elevados y riesgos para la seguridad. En otro Estado miembro visitado (Rumanía), la legislación permitía vender o subastar la maquinaria o el tabaco sin transformar incautados, pero no existían mecanismos eficaces para supervisar su uso posterior, lo que generaba riesgos de reentrada en el mercado ilícito.
- 49** Por último, durante nuestra auditoría, también detectamos buenas prácticas para apoyar la lucha contra el comercio ilícito de tabaco (*recuadro 2*).

Recuadro 2

Ejemplos de buenas prácticas en los Estados miembros visitados

- Competencias operativas reforzadas que permiten una intervención rápida

Las autoridades aduaneras nacionales, tanto de Bélgica como de Polonia, gozan de amplias competencias de investigación, que incluyen la capacidad para entrar en determinadas instalaciones sin autorización judicial previa. En Polonia, estas competencias se extienden al uso de herramientas como el sistema de reconocimiento automático de matrículas, mientras que en Bélgica los agentes especializados con competencias de policía judicial pueden llevar a cabo medidas de investigación avanzadas (por ejemplo, observaciones internacionales, que implican operaciones de vigilancia transfronteriza).

- Estructuras de cooperación y comunicaciones continuas las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana

Bélgica cuenta con un sistema ininterrumpido para transmitir información detallada sobre incautaciones a las unidades de investigación y a los equipos especializados de aduanas e impuestos especiales, mientras que el Centro de Cooperación Operativa Permanente de España funciona las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, como eje central de la cooperación interregional, nacional e internacional.

- Estructuras especializadas en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco

Rumanía ha creado unidades organizativas especializadas para reforzar su respuesta a esta actividad ilícita, en particular el servicio sobre el tráfico ilícito de productos de tabaco, mientras que Polonia ha creado un centro de competencia para abordarla.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

50 En general, nuestra auditoría reveló que los sistemas nacionales de lucha contra este fenómeno y las estructuras administrativas difieren considerablemente, lo que afecta a la forma en que se organizan los controles y se asignan las responsabilidades, a la manera en que se establecen las prioridades estratégicas y operativas y a la manera en que se utilizan los recursos. En consecuencia, existe un panorama heterogéneo de métodos en toda la UE, lo que aumenta el riesgo de un enfoque de la UE descoordinado y no armonizado.

Los delitos y las sanciones no están suficientemente armonizados

- 51** Nuestra auditoría también reveló que las definiciones de los delitos relacionados con el tabaco y la gravedad de las sanciones aplicables variaban. Los resultados de nuestra encuesta también confirmaron esta falta de armonización en la clasificación y sanción del contrabando y la producción ilícita en toda la UE.
- 52** Nueve Estados miembros tratan el contrabando y la producción ilícita exclusivamente como infracciones penales. Otros aplican sistemas mixtos, en virtud de los cuales cualquier infracción por debajo de los umbrales definidos se considera administrativa, mientras que los casos más graves dan lugar a procedimientos penales. Con arreglo a estos sistemas, la producción ilícita suele tratarse como una infracción penal, mientras que el contrabando puede clasificarse como una infracción administrativa o penal en función de los umbrales. No obstante, observamos casos en los que las penas de prisión por producción ilícita eran inferiores a las impuestas por contrabando. Este tipo de enfoque no es disuasorio y no aborda el creciente número de centros de producción ilícita (apartado [08](#)).
- 53** También consideramos que los diferentes enfoques conllevan el riesgo de que se generen niveles desiguales de disuasión y resultados incoherentes en materia de ejecución. Tres de las autoridades aduaneras de los Estados miembros que visitamos (Bélgica, España y Rumanía) reclamaban que se armonizaran las definiciones tanto de los delitos como de las sanciones en toda la UE. Rumanía señaló que la ausencia de sanciones armonizadas para el comercio ilícito de tabaco podría crear lagunas en la ejecución y fomentar la reubicación de las actividades delictivas a jurisdicciones con sanciones menos estrictas.
- 54** Las autoridades aduaneras desempeñan un papel clave en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco. Por lo tanto, durante nuestra auditoría, les pedimos que señalaran los principales aspectos que, a su juicio, debían regularse con carácter prioritario a escala de la UE para que la lucha contra este fenómeno fuera más eficaz. Sus respuestas apuntaron sistemáticamente a los mismos ámbitos en los que las autoridades aduaneras consideraban que existía margen para reforzar la normativa a escala de la UE. Esto transmitió un mensaje claro y coherente de que tanto el mosaico de normas nacionales existentes como la ausencia de regulación en ámbitos clave crean vulnerabilidades que los Estados miembros no pueden abordar por sí solos. Destacaron que las actuaciones a escala de la UE ayudarían a abordar las lagunas normativas relacionadas con el tabaco crudo y otros insumos clave, garantizarían el tratamiento coherente de los nuevos productos y las ventas en línea, y proporcionarían un marco más uniforme para las sanciones. Estas prioridades se reflejaron en las observaciones que recibimos de la encuesta, que también subrayaron la necesidad de un marco de la UE más armonizado.

Persisten las lagunas en la cooperación y el intercambio de información entre los distintos agentes

- 55** La cooperación desempeña un papel clave en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco y tiene lugar a escala nacional, transfronteriza y de la UE. Estos acuerdos se basan en la legislación de la UE¹⁰ que establece las obligaciones de los Estados miembros en materia de cooperación, asistencia mutua, intercambio de información y actividades de prevención del fraude. Examinamos cómo cooperaban las autoridades de los Estados miembros que visitamos a través de la coordinación operativa y el intercambio de inteligencia, cómo utilizaban los sistemas de comunicación de la UE y cómo colaboraban con otras partes interesadas.
- 56** En general, nuestra auditoría reveló que la cooperación nacional en los Estados miembros visitados funciona adecuadamente, pero con notables limitaciones estructurales en contextos específicos. Las autoridades aduaneras, la policía, las autoridades fronterizas y las fiscalías suelen intercambiar información y llevar a cabo operaciones conjuntas, pero el grado de cooperación varía. En algunos casos, se basa en acuerdos informales o acuerdos de colaboración general, pero los sistemas de información no siempre son interoperables y la cooperación nacional sigue sin estar suficientemente integrada, lo que provoca retrasos en el intercambio de información.
- 57** Las diferencias en los mandatos, los derechos de acceso y las prioridades operativas también pueden obstaculizar las investigaciones y afectar a la eficacia de las operaciones conjuntas entre las autoridades nacionales. Si bien existen mecanismos de coordinación más integrados, herramientas analíticas compartidas e infraestructuras de intercambio de información en tiempo real en distintos grados en tres de los Estados miembros que visitamos (Bélgica, España y Polonia), estas prácticas no son uniformes, lo que contribuye a la incoherencia de las respuestas nacionales al comercio ilícito de tabaco. Dado que el comercio ilícito de tabaco es un fenómeno mundial y que las operaciones de las redes ilícitas son de carácter transnacional, estas limitaciones nacionales también tienen implicaciones para la coordinación transfronteriza.

¹⁰ Incluidos el [Código Aduanero de la Unión](#) y los marcos jurídicos que regulan Europol, la OLAF y los sistemas de intercambio de información de la UE.

- 58** Para que las actuaciones transfronterizas sean eficaces es necesario que las autoridades nacionales cooperen en tiempo real con todos los Estados miembros afectados a lo largo de toda la cadena de suministro ilícita, de modo que puedan detectar partidas o instalaciones de producción de tabaco ilícitas y hacer un seguimiento de la circulación de los productos relacionados a tiempo para adoptar medidas coercitivas eficaces. Todo ello depende de un intercambio rápido de información y de una interpretación que refleje con precisión las realidades operativas. Por lo tanto, unos flujos de datos de alta calidad son fundamentales para tomar decisiones con conocimiento de causa y ofrecer respuestas coordinadas.
- 59** Sin embargo, el intercambio transfronterizo de información sigue siendo desigual. Las autoridades de los Estados miembros intercambian información con sus homólogos, en particular con los países vecinos, pero el alcance y la coherencia de la información varían incluso cuando existen indicios de importancia transfronteriza. Durante nuestra auditoría, tomamos una muestra de diez incautaciones en cada uno de los Estados miembros visitados para comprobar si se había compartido información con las autoridades competentes de otro Estado miembro. Sobre la base de una muestra de diez casos por Estado miembro, solo observamos cooperación en los casos dos, tres, cuatro y cinco, respectivamente.
- 60** Las autoridades aduaneras visitadas también informaron de que en ocasiones recibían insumos parciales o retrasados y destacaron incoherencias en el tipo y el nivel de información intercambiada. En consecuencia, la calidad, la exhaustividad y la puntualidad de la información compartida varían significativamente. Estas disparidades limitan la capacidad de los Estados miembros para llevar a cabo análisis de riesgos, dificultan el seguimiento operativo y reducen su eficacia a la hora de responder a las amenazas emergentes. Los cuatro Estados miembros que visitamos señalaron la necesidad de un intercambio transfronterizo de información más rápido y estructurado y en tiempo real como una prioridad absoluta para mejorar los esfuerzos contra el comercio ilícito de tabaco. Los resultados de nuestra encuesta también apuntaban a una mayor cooperación transfronteriza como uno de los principales ámbitos de mejora en toda la UE para luchar mejor contra este fenómeno.

61 Existen varios sistemas para que las autoridades de los Estados miembros comuniquen e intercambien datos, cada uno de ellos vinculado a un marco jurídico y una finalidad operativa específicos.

- La Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información (SIENA), gestionada por Europol, diseñada para el intercambio de información policial, el apoyo a la comunicación operativa y de investigación y el intercambio de inteligencia criminal.
- El sistema de información antifraude (AFIS), gestionado por la OLAF, utilizado para la cooperación administrativa en virtud del [Reglamento \(CE\) n.º 515/97](#) del Consejo, incluido el intercambio de mensajes de asistencia mutua.
- Aunque no establece un sistema de comunicación específico, el [Convenio Nápoles II](#)¹¹ proporciona la base jurídica para los intercambios entre aduanas en materia penal, incluidas las investigaciones relacionadas con el tabaco.

62 En la práctica, sin embargo, constatamos que el uso de estos sistemas varía entre los Estados miembros visitados. La mayoría de estas autoridades aduaneras recurren principalmente a SIENA, mientras que las demás tienden a utilizar más AFIS o a cooperar en el marco del Convenio Nápoles II. Además, en el transcurso de nuestro trabajo se puso de manifiesto que el conocimiento de la base jurídica correspondiente para cada canal no siempre era coherente, y a veces la información se transmitía a través de sistemas que no estaban destinados a tal fin, por ejemplo, utilizando SIENA para los intercambios que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 515/97. Además, según el [Libro Blanco para la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude](#)¹² de la Comisión, las disposiciones sobre intercambio de información del Reglamento (CE) n.º 515/97 no se utilizan al máximo, y un uso más eficaz reforzaría la asistencia mutua entre las autoridades administrativas nacionales en el ámbito de la prevención del fraude.

¹¹ Convenio celebrado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras. ([DO C 24 de 23.1.1998](#), pp. 2 a 22).

¹² Libro Blanco para la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude. [COM\(2025\) 546](#), p. 8.

- 63** A la coexistencia de varios canales de comunicación y el conocimiento desigual de los marcos jurídicos que intervienen se suma el hecho de que las autoridades aduaneras de toda la UE desarrollan su actividad con arreglo a diversos mandatos y competencias (apartado 42). Esto también afecta a cómo y con quién intercambian información. A veces la situación puede crear confusión desde el punto de vista operativo. En general, esta situación plantea retos operativos y aumenta el riesgo de que la información se intercambie a través de canales que no son adecuados desde el punto de vista jurídico o técnico. En sus respuestas a nuestra encuesta, los Estados miembros también señalaron que la existencia de múltiples canales de comunicación era un obstáculo para el intercambio de información.
- 64** En el ámbito de la UE, la OLAF es la principal responsable de apoyar investigaciones complejas en las que participan varios Estados miembros. Por ejemplo, en 2023, ayudó a las autoridades nacionales a dismantelar una de las mayores fábricas ilícitas de cigarrillos de España, que estaba vinculada a una red delictiva que operaba en otros seis países de la UE y de su vecindad. Según las autoridades españolas, la OLAF facilitó el intercambio de información, proporcionó información analítica y apoyo técnico y ayudó a coordinar la estrategia de investigación (*ilustración 2*).

Ilustración 2 | Ejemplo de la mayor fábrica de cigarrillos ilícitos
desmantelada en España



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 65** Las autoridades de los Estados miembros visitados también valoraron su cooperación con Europol, señalando su valioso apoyo analítico y su papel a la hora de facilitar el intercambio y el análisis de información sobre investigaciones. Por lo que se refiere a la Fiscalía Europea, en los cuatro Estados miembros visitados observamos que la cooperación en investigaciones relacionadas con el tabaco era menos frecuente, lo que refleja el reparto de responsabilidades entre los distintos agentes: en efecto, la Fiscalía Europea solo desempeña un papel limitado durante las investigaciones e interviene principalmente en la fase de enjuiciamiento.
- 66** En general, constatamos que la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros seguía siendo desigual, con disparidades significativas en la calidad, la exhaustividad y la puntualidad de la información intercambiada. Tanto la OLAF como Europol facilitan el intercambio de información, pero la coexistencia de dos canales principales y de diferentes marcos jurídicos y competencias contribuye a un panorama complejo con enfoques diferentes en toda la UE. Además, la información no siempre se transmite a través de los sistemas de comunicación adecuados.

Los acuerdos de cooperación con los fabricantes de tabaco carecen de transparencia y podrían debilitar las actividades de ejecución

- 67** En cuanto a la cooperación con la industria del tabaco, los cuatro Estados miembros visitados habían celebrado memorandos de entendimiento con los fabricantes de tabaco (*recuadro 3*).

Recuadro 3

Los memorandos de entendimiento son acuerdos de cooperación voluntarios y no vinculantes entre los distintos Estados miembros y los fabricantes de tabaco

- El memorando de entendimiento celebrado entre Philip Morris International e Italia en 1999 fue uno de los primeros y sirvió de base para posteriores memorandos de entendimiento.
- Se desconoce el número exacto de memorandos de entendimiento firmados entre los fabricantes internacionales de tabaco y los Gobiernos.
- El objetivo declarado de los memorandos de entendimiento es luchar contra el comercio ilícito de tabaco, principalmente mediante el intercambio de información, en particular sobre las tendencias generales y sobre el mercado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 68** Los resultados de nuestra encuesta indicaron que estos memorandos de entendimiento existen en aproximadamente la mitad de los Estados miembros. Por lo general, estos memorandos de entendimiento no están a disposición del público. Este fue también el caso en cuatro Estados miembros visitados; las autoridades aduaneras desconocían el contenido de sus memorandos de entendimiento.

- 69** Las autoridades de los Estados miembros visitados indicaron que estos acuerdos proporcionaban un marco para la cooperación operativa, pero señalaron que las interacciones tenían un carácter mayoritariamente puntual y no se sustentaban en reuniones periódicas. No obstante, manifestaron que la cooperación con los fabricantes de tabaco podía aportar beneficios prácticos en contextos operativos específicos. Señalaron que estos acuerdos podían facilitar la formación, el apoyo técnico y el intercambio de información específica cuando fuera necesario. También destacaron el valor de los conocimientos especializados de los fabricantes durante las operaciones de detección, especialmente para comprobar la maquinaria y evaluar la autenticidad de los cigarrillos incautados.
- 70** El CMCT de la OMS¹³ exige a las partes que protejan las políticas de salud pública evitando y limitando estrictamente las interacciones con la industria tabacalera. Además, las directrices para la aplicación del artículo 5, apartado 3, del CMCT de la OMS, adoptadas por la Conferencia de las Partes, exigen que tales interacciones se lleven a cabo de manera transparente, se limiten a lo estrictamente necesario para la regulación y no creen conflictos de intereses. Dada la falta de transparencia sobre el contenido y el seguimiento de estos memorandos de entendimiento, no fue posible evaluar si cumplían estas salvaguardias.
- 71** La falta de transparencia también limita la rendición de cuentas por las actividades realizadas en el marco de estos acuerdos y dificulta la evaluación del posible efecto que pueden tener en las actividades de ejecución. Estas disposiciones ofrecen a los fabricantes de tabaco un canal formalizado de cooperación con las autoridades de ejecución, aunque sin salvaguardias documentadas para garantizar que las prioridades de ejecución sigan siendo independientes de los intereses comerciales de los fabricantes. Esto podría hacer que los esfuerzos de ejecución se orienten hacia los problemas destacados por los fabricantes.
- 72** En general, la práctica de los Estados miembros de celebrar acuerdos voluntarios con los fabricantes de tabaco suscita preocupación en relación con la transparencia y el cumplimiento de los requisitos del CMCT de la OMS.

¹³ Artículo 5, apartado 3.

La contribución de la UE a la lucha contra el comercio ilícito de tabaco está fragmentada, carece de prioridades claras y su impacto no se evalúa

- 73** Una actuación eficaz para luchar contra el comercio ilícito de tabaco requiere una respuesta global coordinada de la UE a fin de mejorar la cooperación y establecer prioridades y recursos. La Comisión y el Consejo deben desempeñar un papel crucial a la hora de establecer prioridades y coordinar acciones a escala de la UE para abordar adecuadamente este fenómeno transfronterizo.
- 74** Un mecanismo de planificación claramente definido puede contribuir a establecer objetivos y prioridades, y a apoyar un enfoque a escala de la UE fijando responsabilidades claras y metas acotadas en el tiempo. Examinamos el marco de la Comisión para luchar contra esta actividad ilícita, evaluamos cómo la Comisión apoyó la ejecución de las medidas conexas, incluidas las llevadas a cabo a escala nacional, y cómo las supervisó. También examinamos si la Comisión había evaluado el impacto de la cooperación de la UE y los Estados miembros con los fabricantes de tabaco.

La responsabilidad es compartida entre varios agentes de la UE

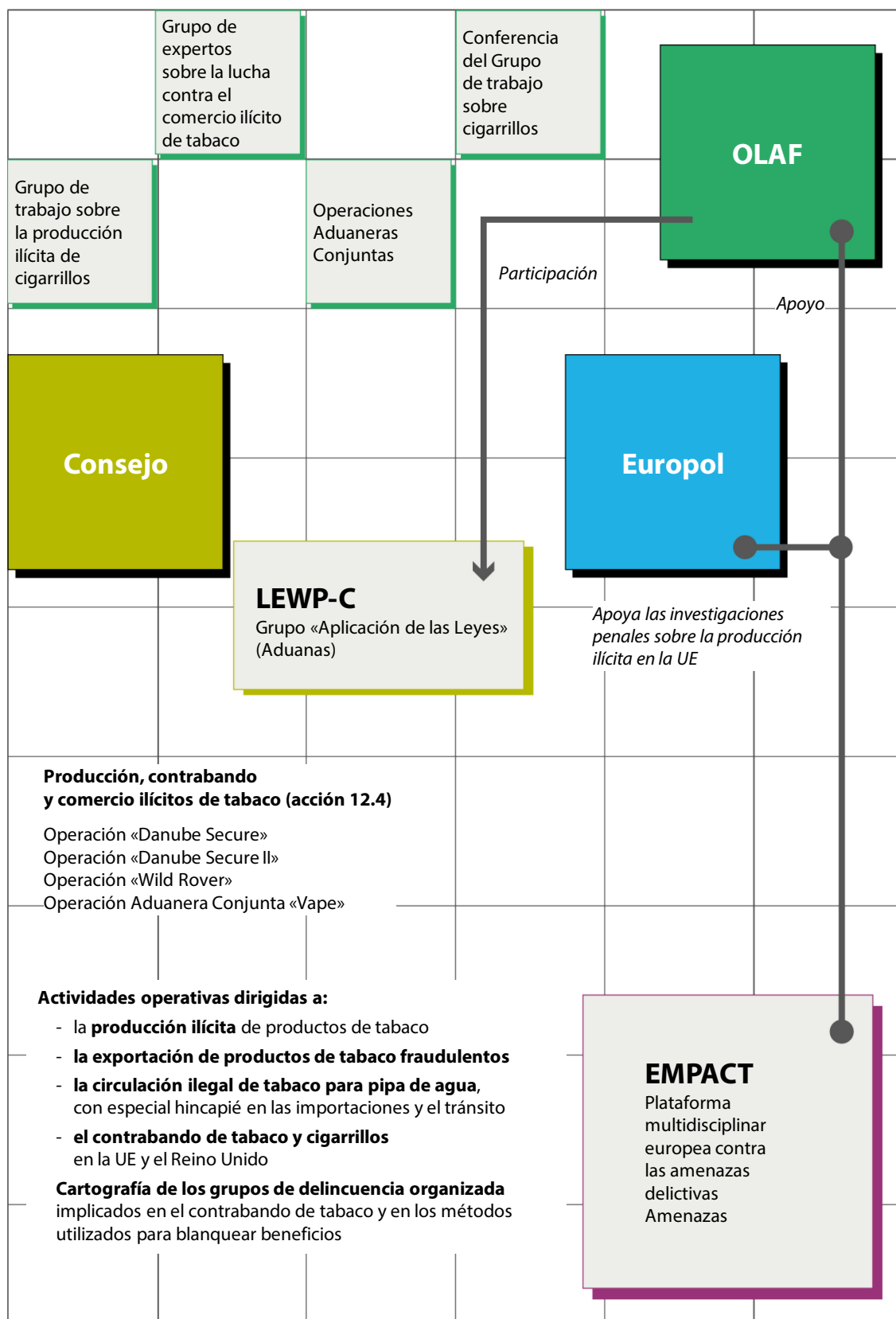
- 75** Son tres los servicios principales de la Comisión que se ocupan de los asuntos relacionados con el tabaco, aunque lo hacen desde perspectivas diferentes, a saber, la sanidad (Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria), la fiscalidad (Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera) y la lucha contra el fraude (OLAF). La OLAF desempeña un papel central en la lucha contra esta actividad ilícita. En el marco de su mandato, apoya la protección de los intereses financieros de la UE mediante la realización de investigaciones administrativas y la ejecución y coordinación de las actuaciones operativas y analíticas conexas.
- 76** La OLAF llevó a cabo una reestructuración organizativa en 2020, mediante la cual la unidad estratégica específica, que estaba en funcionamiento desde 2012, se integró en la Dirección de Investigación para apoyar las actividades operativas. La labor de la OLAF a la hora de apoyar a las instituciones de la UE y a los Estados miembros en la configuración de sus políticas relativas al comercio ilícito de tabaco se lleva a cabo mediante sus actividades operativas.

77 Otros agentes pertinentes con actuaciones específicas en relación con el comercio ilícito de tabaco son los siguientes:

- Europol apoya a las autoridades policiales de los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia grave. Por lo que respecta a la lucha contra el comercio ilícito de tabaco, Europol se centra principalmente en la fabricación ilícita.
- El Grupo «Aplicación de las Leyes» (Aduanas) incluye actividades relacionadas con la prevención, la detección y la investigación de delitos y otras actividades ilícitas. Para el período 2024-2025, contaba con una acción específica en relación con el tabaco.
- La EMPACT aborda las amenazas más importantes que plantea la delincuencia internacional grave y organizada. En su ciclo 2022-2025 de la EMPACT, esta contaba con un plan de acción operativo sobre el fraude en el ámbito de los impuestos especiales, que incluía varias actuaciones operativas específicas para el tabaco.

78 Las autoridades de los cuatro Estados miembros visitados participan en actuaciones de la UE, como las Operaciones Aduaneras Conjuntas (OAC), los planes de acción de la EMPACT y las actuaciones del Grupo «Aplicación de las Leyes» (Aduanas). La *ilustración 3* muestra que diversos agentes participan en múltiples acciones y, al mismo tiempo, apoyan otras acciones o participan en ellas.

Ilustración 3 | Participación de agentes en actuaciones de lucha contra el comercio ilícito de tabaco



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 79** Observamos que los objetivos de las acciones de la UE para combatir el comercio ilícito de tabaco eran claros y distintos, y abordaban retos operativos específicos al reunir a expertos de los Estados miembros participantes para recopilar y analizar datos, intercambiar opiniones sobre las mejores prácticas y orientar las actividades operativas. Según los Estados miembros visitados, una delimitación clara de las funciones podría mejorar la eficacia general. Por ejemplo, los Estados miembros que visitamos subrayaron los aspectos positivos de las actividades de la EMPACT (estructura permanente, orientación y desmantelamiento de redes delictivas más eficaces, y enfoque más amplio) y de las JCO (fase de preparación sólida, bien organizada y coordinada). Las autoridades de tres de los Estados miembros visitados (Bélgica, España y Rumanía) consideraron que las actividades del Grupo «Aplicación de las Leyes» (Aduanas) tenían menos incidencia y su valor era menor debido a su enfoque regional.
- 80** Varios Estados miembros, incluidos tres de los que visitamos, también manifestaron su preocupación por el solapamiento de las iniciativas de la UE. A menudo implicaban a los mismos participantes y duplicaban el trabajo de preparación de reuniones, respuesta a cuestionarios sobre cuestiones conexas y asignación de recursos. Afirmaron que la existencia de múltiples grupos de trabajo aumentaba la carga de trabajo de las autoridades con recursos y personal limitados, reduciendo al mismo tiempo la eficiencia de la coordinación en el ámbito de la UE. Por ejemplo, observamos que ningún Estado miembro se ofreció a liderar una acción propuesta para luchar contra el contrabando de productos de tabaco, por lo que esta acción no se ha incluido en el próximo plan de acción del Grupo «Aplicación de las Leyes» (Aduanas).
- 81** Durante nuestra auditoría, también observamos que los Estados miembros no tenían claro qué organismo de la UE tomaría la iniciativa a escala de la UE en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco. Esto da lugar a un enfoque fragmentado de la cooperación en la UE, que depende de las prioridades de cada Estado miembro afectado. Mientras que algunas autoridades de los Estados miembros declararon que Europol se había convertido en su principal socio de cooperación de la UE, pues aporta valor añadido mediante el suministro de herramientas de investigación (por ejemplo, drones y teléfonos), otros Estados miembros consideraban más fácil cooperar con la OLAF. Estas perspectivas divergentes reflejan los distintos enfoques adoptados por los Estados miembros para hacer frente al comercio ilícito de tabaco: algunos dan prioridad a la detección y el desmantelamiento de las redes delictivas, mientras que otros hacen mayor hincapié en las incautaciones y la recuperación de los ingresos públicos perdidos.

- 82** Una acción eficaz para luchar contra el comercio ilícito de tabaco requiere una respuesta global coordinada de la UE en la que participen todos los agentes pertinentes. En este contexto, la Comisión confirmó que ningún organismo era responsable de armonizar y coordinar las prioridades de las distintas iniciativas y agentes implicados.
- 83** En general, consideramos que este amplio abanico de iniciativas amenaza con generar solapamientos innecesarios en las actividades de los agentes y una carga administrativa excesiva tanto para las entidades de la UE como para los Estados miembros.

La Comisión carece de prioridades claras

- 84** En 2023, la Comisión adoptó el [resultado de la aplicación del segundo plan de acción¹⁴](#), en el que se llegaba a la conclusión de que la mayoría de las acciones de este plan se habían completado. La OLAF siguió apoyando la aplicación efectiva de todas las acciones (apartados [94](#) a [102](#)). A la luz de los nuevos retos, la OLAF también exploró nuevas prioridades y orientaciones para luchar contra el comercio ilícito de tabaco sobre la base de este resultado. Examinamos estas nuevas prioridades y orientaciones propuestas por la OLAF.
- 85** Durante la duodécima reunión sobre la lucha contra el comercio ilícito de tabaco, celebrada en octubre de 2023, la OLAF propuso pasar a un nuevo enfoque flexible y más específico para prestar apoyo a las estrategias clave determinadas por los Estados miembros, mediante la creación de grupos de trabajo en el marco del grupo de expertos sobre la lucha contra el comercio ilícito de tabaco. Según la OLAF, este nuevo enfoque se había adoptado para reaccionar rápidamente a las nuevas tendencias y retos del comercio ilícito de tabaco. El enfoque también complementa las acciones existentes de la OLAF mantenidas desde el segundo plan de acción, en particular las actividades operativas (apartado [95](#)).

¹⁴ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade». [SWD\(2023\) 409](#).

86 Uno de los ámbitos clave que los Estados miembros consideraban prioritarios para los grupos de trabajo fue la producción ilícita de cigarrillos. En consecuencia, en la decimotercera reunión del grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos, celebrada en abril de 2024, se aprobó la creación de un grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos, en el que se determinaron tres proyectos específicos para su actuación. El grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos comenzó con una encuesta a los Estados miembros para recabar información sobre la legislación nacional adoptada para la concesión de licencias para las máquinas de tabaco y los protocolos utilizados para la destrucción de las máquinas utilizadas en la producción ilícita de cigarrillos. En abril de 2025, el grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos presentó un informe sobre sus actividades. Solo se había llevado a cabo uno de los tres proyectos determinados, una encuesta, y se habían generado dos realizaciones del conjunto más amplio de posibles realizaciones. Entre ellas figuraba la elaboración de directrices que debían aplicarse a escala de la UE y aportaciones para posibles iniciativas legislativas. El grupo de expertos había considerado la posibilidad de poner en marcha nuevos grupos de trabajo para abordar otras prioridades, pero, debido a la limitación de recursos en los Estados miembros, en el momento de nuestra auditoría aún no lo había hecho.

87 Detectamos algunas deficiencias en este nuevo enfoque dirigido a apoyar prioridades estratégicas clave mediante la creación de grupos de trabajo. Observamos que no existía un marco de planificación estratégica para definir acciones, crear nuevos grupos de trabajo o evaluar la idoneidad del nuevo enfoque. Además, los Estados miembros no disponían de suficientes recursos como para participar en grupos de trabajo adicionales. De hecho, constatamos que inicialmente solo cinco Estados miembros decidieron participar en este grupo de trabajo y que otros tres se incorporaron más tarde. Aunque se creó el grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos, se podrían haber alcanzado resultados similares mediante otros grupos de trabajo existentes (*ilustración 3*).

88 El informe del grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos señaló la falta de un enfoque común entre los Estados miembros sobre tres cuestiones clave:

- los requisitos de autorización/licencia para instalar máquinas de producción de cigarrillos;
- el procedimiento para el almacenamiento y la destrucción seguros de la maquinaria y los componentes tras las incautaciones;
- el registro de los códigos de identificación de la maquinaria para el tabaco.

- 89** Este nuevo enfoque para crear grupos de trabajo tenía por objeto determinar cuáles de las prioridades de los Estados miembros podían abordarse mejor en el ámbito de la UE. Sin embargo, el informe del grupo de trabajo concluyó en última instancia que los problemas detectados debían ser abordados por los Estados miembros y basarse en las mejores prácticas, lo que se aparta del objetivo original.
- 90** Además, la OLAF pretende desempeñar el papel de facilitadora en el grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos, principalmente prestando apoyo organizativo a los Estados miembros. Por ejemplo, el objetivo del grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos era recopilar información e intercambiar buenas prácticas entre los Estados miembros, pero sin establecer medidas específicas de ejecución.
- 91** Por último, el grupo de trabajo se centra en acciones relacionadas con ámbitos clasificados como retos emergentes y en curso, como la producción ilícita. Otro ámbito prioritario clave detectado fue el de los nuevos productos para fumar, como los cigarrillos electrónicos, que ya se señalaron como un problema en 2023. En 2025, se llevó a cabo una encuesta sobre las distintas normativas, prohibiciones e impuestos nacionales relacionados con estos nuevos productos. Un Estado miembro que visitamos declaró que se habían perdido oportunidades para responder de forma más proactiva y anticipar las tendencias emergentes, especialmente en lo que respecta a los nuevos productos (por ejemplo, líquidos para cigarrillos electrónicos y vapeadores). Sin embargo, observamos que la OLAF emprendió actividades operativas en 2023 en relación con los nuevos productos a base de nicotina.
- 92** En general, constatamos que el nuevo enfoque para apoyar ámbitos clave mediante la creación de grupos de trabajo, como el relativo a la producción ilícita de cigarrillos, no dio lugar a la adopción de medidas suficientes.
- 93** Según todas las autoridades de los Estados miembros que visitamos, la UE carecía de una estrategia o un plan de acción claros, y la Comisión podría preparar dicha estrategia con miras a luchar a largo plazo contra esta actividad ilícita. Esto, a su juicio, no sería contradictorio con la necesidad de un enfoque flexible debido a la constante evolución del mercado ilícito del tabaco.

La Comisión apoya a los Estados miembros, pero no supervisa la aplicación ni evalúa el impacto de sus acciones

- 94** La Comisión es responsable de proteger los intereses financieros de la UE. En el ejercicio de su función, la OLAF apoya la aplicación efectiva de las medidas de los Estados miembros contra el comercio ilícito de productos de tabaco, tal como se indica en el [resultado de la aplicación del segundo plan de acción](#).
- 95** La OLAF lleva a cabo actividades operativas para luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco, entre ellas:
- investigaciones administrativas,
 - la coordinación de la actuación de los Estados miembros,
 - la organización de las OAC,
 - la organización de la conferencia anual sobre el tabaco.
- 96** Las actividades de la OLAF reúnen a autoridades de países de la UE y de terceros países para compartir conocimientos técnicos especializados, establecer estrategias operativas y presentar nuevas tendencias y amenazas. La OLAF proporciona inteligencia y permite a las autoridades utilizar diversos [componentes del AFIS](#), que se emplean para supervisar envíos sospechosos y detectar nuevas partidas sospechosas y patrones de fraude.
- 97** Constatamos que las autoridades de los Estados miembros valoraban el apoyo operativo prestado por la OLAF en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco. En particular, los que visitamos señalaron que el papel de la OLAF en la recopilación de información y la coordinación de las investigaciones transnacionales durante las OAC y su red de autoridades policiales eran muy beneficiosos.
- 98** La OLAF promueve el uso de herramientas y sistemas específicos de la UE para apoyar a las autoridades de los Estados miembros en la lucha contra este comercio ilícito de tabaco. En concreto, informa sobre el uso del [Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude](#) y de la instalación central de ensayo de productos de tabaco (TOBLAB, por sus siglas en inglés) en las reuniones del grupo de expertos sobre la lucha contra el comercio ilícito de tabaco.

- 99** Constatamos que, si bien el uso del Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude y de TOBLAB ha aumentado, estos instrumentos aún no son utilizados por todos los Estados miembros. En particular, solo catorce Estados miembros utilizaban el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude y solo dieciséis Estados miembros utilizaban TOBLAB. Las autoridades de todos los Estados miembros visitados indicaron que esto también se explica por las limitaciones técnicas de los sistemas, principalmente en lo que respecta a la capacidad analítica de TOBLAB en cuanto al número de muestras y al tiempo necesario para obtener resultados.
- 100** El Protocolo CMCT es una herramienta clave para luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco a escala mundial, por lo que su correcta aplicación es fundamental. Constatamos que la OLAF había creado un grupo de proyecto con los Estados miembros sobre la aplicación del Protocolo CMCT para prever un intercambio de puntos de vista. Sin embargo, la última reunión del grupo de proyecto se celebró en enero de 2019. También observamos que la OLAF realiza presentaciones sobre el Protocolo CMCT, pero estas actividades se refieren principalmente al funcionamiento del Protocolo CMCT (por ejemplo, el presupuesto o el plan de trabajo) y a la preparación de la reunión de las Partes, más que a la aplicación del Protocolo CMCT.
- 101** En el marco actual, la Comisión no desempeña un papel formal en el seguimiento de la aplicación del Protocolo CMCT ni de las estrategias nacionales para luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco. Por consiguiente, para el período cubierto por la presente auditoría, la Comisión tampoco ha evaluado el impacto real ni la eficacia de las acciones de la UE o de los Estados miembros en la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco. En consecuencia, carece de una base empírica sólida para orientar su coordinación de las acciones de los Estados miembros a este respecto. Si bien la Comisión evalúa periódicamente la eficacia de las medidas que entran en su ámbito de competencias, constatamos que no se llevó a cabo ninguna evaluación exhaustiva de la eficacia general de las medidas adoptadas en el ámbito de la UE para combatir el comercio ilícito de tabaco.
- 102** El informe del grupo de trabajo sobre la producción ilícita de cigarrillos destacó la falta de un planteamiento común a la hora de aplicar determinadas disposiciones del Protocolo CMCT (apartado 88). Las autoridades de los cuatro Estados miembros visitados plantearon inquietudes al respecto, ya que, según ellas, la Comisión no había proporcionado observaciones ni orientaciones en relación con la ejecución del Protocolo CMCT, y señalaron que acogerían favorablemente que la OLAF desempeñase un papel más coordinado en el asunto en los ámbitos de su competencia.

La Comisión no ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva del impacto de los acuerdos de la UE con los fabricantes de tabaco

103 En 2010, la Comisión y todos los Estados miembros¹⁵ (excepto Suecia) firmaron un acuerdo con British American Tobacco (BAT)¹⁶ e Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ con el objetivo de luchar contra el contrabando y la falsificación de cigarrillos. Estos acuerdos expirarán en 2030.

Recuadro 4

Acuerdos de cooperación vigentes con los fabricantes de tabaco

Acuerdos jurídicamente vinculantes en vigor hasta el 15 de julio (BAT) y el 27 de septiembre de 2030 (ITL).

Elementos clave contemplados:

- intercambio de información: intercambio de datos e información sobre incautaciones y partidas sospechosas;
- seguimiento y rastreo: medidas para mejorar el control de la cadena de suministro;
- compromisos de cumplimiento: aplicación de controles internos y sistemas de diligencia debida («conocimiento del cliente»);
- disposiciones financieras: pagos a la UE y a los Estados miembros, incluidos los pagos basados en incautaciones en casos relacionados con productos auténticos;
- obligación de notificación: informe anual de cumplimiento presentado y analizado en una reunión anual con la OLAF y los Estados miembros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los acuerdos de cooperación.

¹⁵ Croacia también ha estado cubierta por los acuerdos desde su adhesión a la UE en 2013.

¹⁶ Acuerdo de cooperación con British-American Tobacco (Holdings) Limited, de 15 de julio de 2010.

¹⁷ Acuerdo de cooperación con Imperial Tobacco Limited, de 27 de septiembre de 2010.

- 104** La OLAF es responsable de gestionar la distribución de los pagos y el mecanismo de notificación de incautaciones. De conformidad con estos acuerdos, la OLAF puede emitir una comunicación formal cuando considere razonablemente que BAT e ITL están incumpliendo sus obligaciones. Hasta la fecha, la OLAF nunca ha emitido una notificación o una declaración de incumplimiento en virtud del acuerdo.
- 105** Observamos que estos acuerdos nunca se habían revisado ni actualizado desde su firma, aunque el mercado ilícito del tabaco y el marco legislativo han cambiado significativamente (*anexo II*). Por ejemplo, el crecimiento de las instalaciones de producción ilícita en Europa ha aumentado la oferta de productos falsificados en comparación con la situación en el momento en que se celebraron los acuerdos.
- 106** También constatamos que no existía ningún mecanismo exhaustivo para evaluar la eficacia de estos acuerdos y que, hasta la fecha, ni la Comisión ni los fabricantes de tabaco (BAT e ITL) han evaluado su impacto. Sin embargo, se ha producido una reducción progresiva de los productos auténticos incautados en comparación con los productos falsificados.
- 107** Estos acuerdos han suscitado críticas entre diversos agentes¹⁸. La Comisión cuestionó su pertinencia a la luz de los cambios en el mercado, teniendo en cuenta los costes administrativos y de reputación derivados de la cooperación con los fabricantes de tabaco¹⁹. Observamos que, en 2018, la Comisión realizó una consulta a los Estados miembros interesados sobre dos opciones: la posibilidad de continuar con los acuerdos vigentes en ese momento o su rescisión anticipada. Dado que no había unanimidad por parte de los Estados miembros para una rescisión anticipada, la Comisión consideró apropiado continuar con los acuerdos. Los fabricantes de tabaco también afirmaron que el acuerdo de la UE estaba obsoleto y ya no era pertinente ni adecuado para su finalidad original. Además, los fabricantes de tabaco afirmaron que los Estados miembros podrían hacer un mejor uso del gasto de la financiación proporcionada en virtud del acuerdo de la UE si se facilitase directamente a las autoridades pertinentes de los Estados miembros, donde podría centrarse en actividades operativas y apoyar al personal de primera línea.

¹⁸ *White paper legacy Book on Tobacco*. Parlamento Europeo, 2024. *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry. Chapter of Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade*. Springer, 2020. Foltea, M.

¹⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Evaluación técnica del acuerdo de PMI SWD(2016) 44.

108 En general, sobre la base de la información disponible, consideramos que no se ha demostrado claramente la utilidad de estos acuerdos.

El presente informe fue aprobado por la Sala IV, presidida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 8 de julio de 2026.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

El comercio ilícito de tabaco

- 01** El comercio ilícito de tabaco es un fenómeno mundial que tiene un impacto significativo en la UE. Aunque el consumo global de tabaco ha seguido disminuyendo, se considera que la cantidad de productos ilícitos de tabaco en la UE ha aumentado en los últimos años. En 2023, se estimó que la cantidad de productos ilícitos de tabaco representaba el 8,8 % del consumo total de cigarrillos¹.
- 02** La [Comisión estima](#) que el comercio ilícito de productos de tabaco supone pérdidas financieras anuales de 13 000 millones de euros para los presupuestos tanto de la UE como de sus Estados miembros. Estas pérdidas tienen su origen en la pérdida de derechos de aduana, el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales nacionales.
- 03** El comercio ilícito de tabaco es una actividad delictiva que supone una grave amenaza para la salud pública, ya que socava las políticas de control del tabaco y aumenta el acceso a productos de tabaco más baratos. Los productos de tabaco ilícitos son muy atractivos para los grupos de delincuencia organizada, debido a su elevada rentabilidad y al riesgo comparativamente bajo de la actividad ilícita; tradicionalmente, las sanciones han sido leves y las tasas de detección bajas².

¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe de evaluación de impacto. [SWD\(2025\) 560](#).

² *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*. Grupo Banco Mundial.

- 04** El precio de los productos de tabaco varía entre los Estados miembros de la UE. Esta variación de precios crea oportunidades para esta actividad ilícita. En primer lugar, los precios difieren significativamente entre los Estados miembros debido a los diferentes tipos del impuesto especial, y estos precios diferentes siguen siendo un importante motor de los flujos transfronterizos. En segundo lugar, los elevados niveles de imposición crean un incentivo para evitarlos³.
- 05** El panorama del comercio ilícito de productos de tabaco ha cambiado significativamente en los últimos años. La mayoría de los productos de tabaco ilícitos consisten en cigarrillos, aunque los nuevos productos, como el tabaco calentado y los cigarrillos electrónicos, van en aumento. En conjunto, el mercado del tabaco ilícito (excluidos los cigarrillos) asciende a casi 21 000 toneladas en la UE. La Comisión estima que estos nuevos productos representan actualmente el 13 % del valor de mercado de los productos de tabaco vendidos en la UE y atraen a los consumidores más jóvenes.
- 06** Los productos de tabaco ilícitos pueden dividirse en las siguientes categorías (*ilustración 1*).

³ *Combating Illicit Trade in tobacco products. In search of optimal enforcement.* Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

Ilustración 1 | Formas de actividades ilícitas relacionadas con el tabaco y tipos de productos de tabaco ilícitos

Productos del tabaco



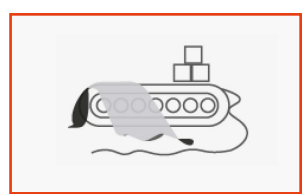
Productos total o parcialmente hechos de tabaco en hoja como materia prima, fabricados para ser utilizados para fumar, chupar, mascar o como rapé

Formas de comercio ilícito de tabaco



Contrabando

Comercio ilegal de productos de tabaco a través de las fronteras, normalmente de un país a otro en el que los precios de los productos del tabaco son más elevados



Producción ilícita

Producción de productos de tabaco sin cumplir la legislación

Tipos de productos de tabaco ilícitos



Cigarrillos auténticos

Cigarrillos producidos legalmente por fabricantes de tabaco



Cigarrillos falsificados

Producto de marca registrada y reconocida públicamente producido ilegalmente sin el consentimiento del titular de la marca

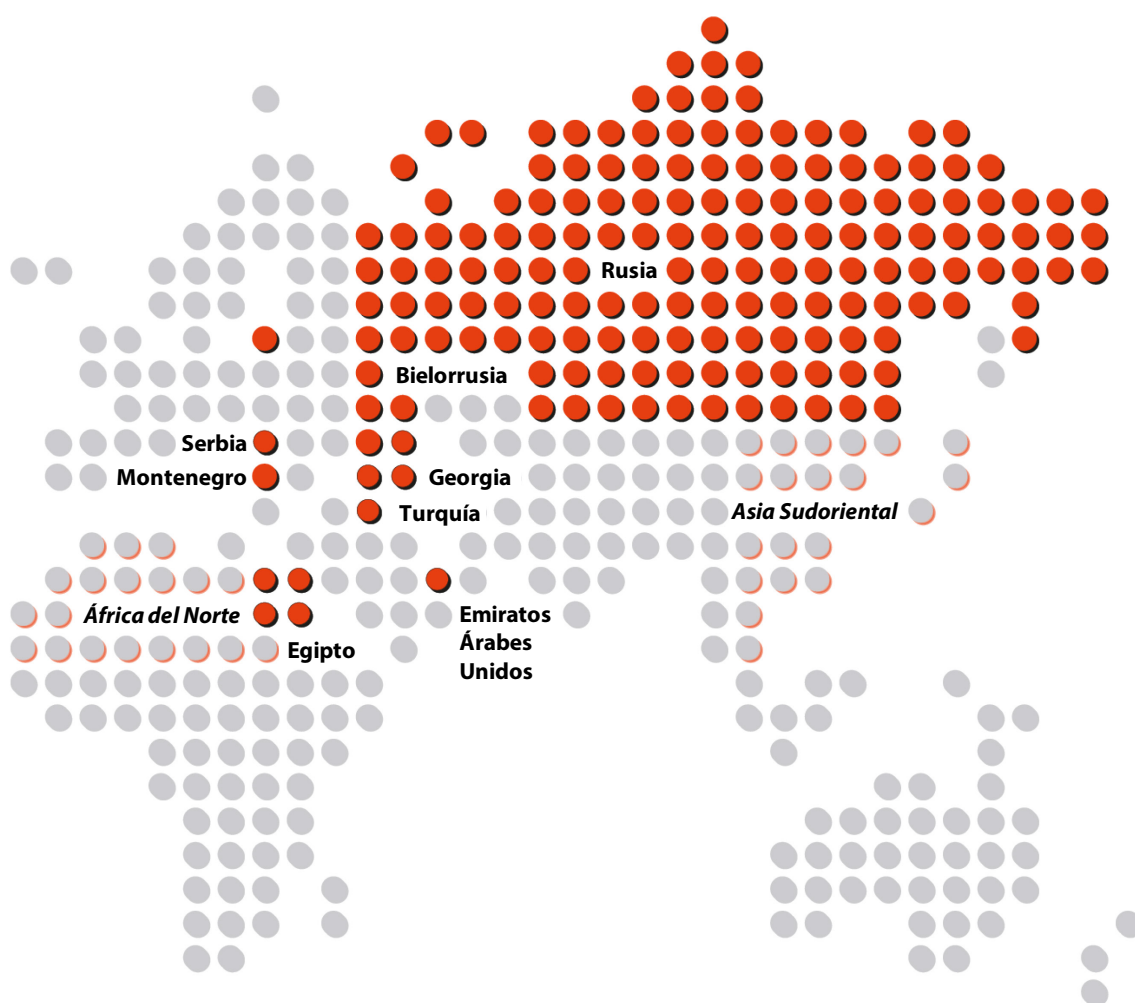


Cigarrillos baratos y sin marca (cheap white)

Cigarrillo producido legalmente en un país pero con una parte de la producción vendida, normalmente en otro país, sin pagar los derechos aplicables

- 07** Los grupos de delincuencia organizada implicados en el contrabando y la fabricación de productos de tabaco ilícitos operan con amplios recursos y a través de modos de funcionamiento adaptables. Los productos de tabaco ilícitos se introducen principalmente de contrabando en la UE por carretera (diversas rutas) y por mar en contenedores (*ilustración 2*). Los métodos de contrabando se han vuelto más ágiles y sofisticados. El tabaco se transporta a menudo de contrabando en paquetes postales y envíos de correo urgente, aprovechando los grandes volúmenes de comercio electrónico.

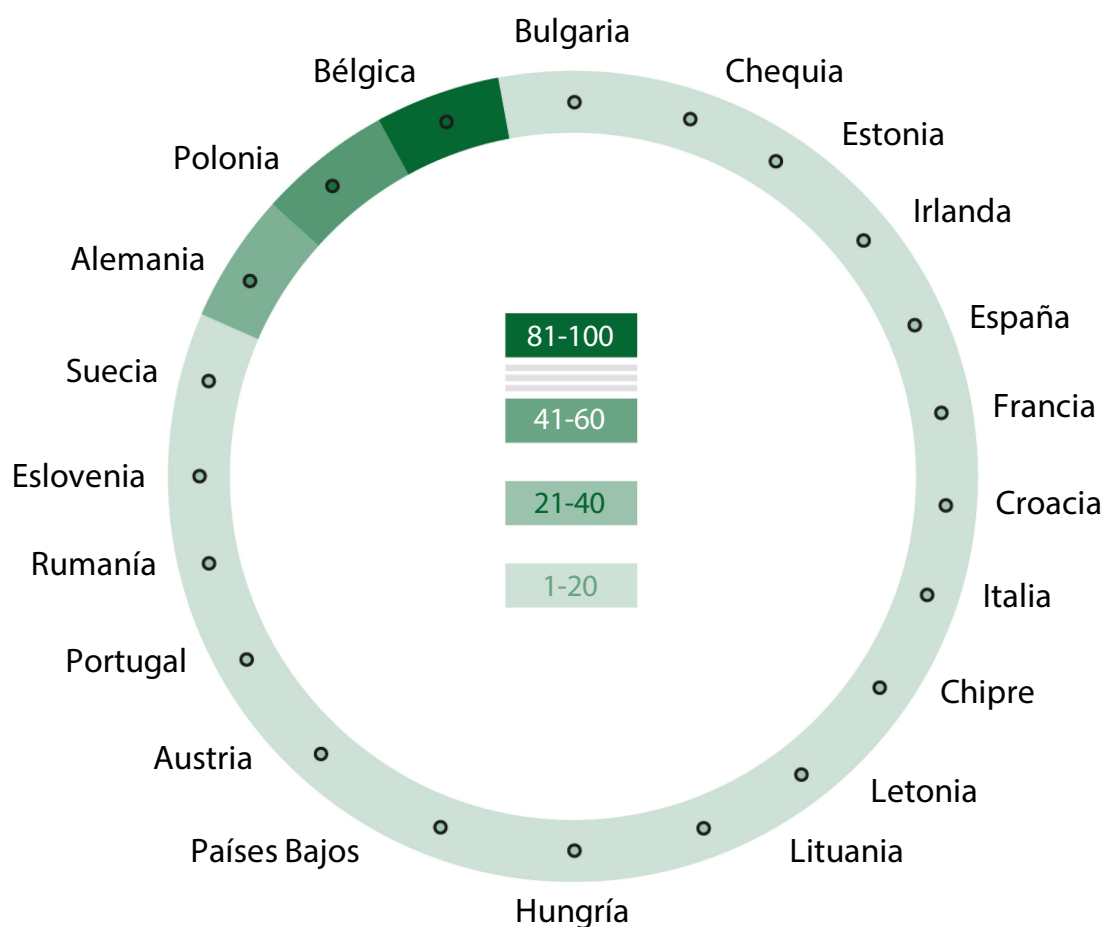
Ilustración 2 | Principales rutas de contrabando de productos de tabaco hacia la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 08** En los últimos años, la producción ilícita de tabaco ha crecido en toda la UE y se han detectado centros de fabricación ilícita en casi todos los Estados miembros (*ilustración 3*). La reubicación de la producción de Ucrania a la UE refleja una elección estratégica de los grupos de delincuencia organizada para acortar las cadenas de suministro y tener un acceso más directo a los consumidores⁴.

Ilustración 3 | Centros de producción ilícita desmantelados en 2023-2024



Nota: No se ha notificado ningún caso de: Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia y Finlandia.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de los Estados miembros.

⁴ Consejo de la Unión Europea — Informe de [evaluación de las amenazas en el ámbito aduanero](#) de 2025.

- 09** Las instalaciones de producción ilícita utilizan equipos sofisticados y técnicos experimentados para instalar y mantener la maquinaria. Estas instalaciones tienen una vida útil de dos a cuatro meses y los costes de establecimiento pueden recuperarse en pocas semanas. Los grupos de delincuencia organizada dividen el proceso de producción en múltiples instalaciones y las ubicaron en regiones fronterizas para mitigar los riesgos operativos. Además, los grupos de delincuencia organizada adaptan sus operaciones, producen marcas específicas para mercados finales específicos y ofrecen nuevos productos de tabaco.

Responsabilidades

- 10** Tanto las entidades de la UE como los Estados miembros están obligados a combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión⁵.
- 11** Dentro de la Comisión, los tres servicios principales que se ocupan de las cuestiones relacionadas con el tabaco son los siguientes:
- OLAF: responsable de investigaciones administrativas para detectar el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilícita, como el comercio ilícito de productos de tabaco, que afecte a los intereses financieros de la UE.
 - Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera: responsable de proponer legislación sobre la fiscalidad relacionada con el tabaco legal. Esto incluye la Directiva sobre la fiscalidad del tabaco⁶, que establece tipos mínimos del impuesto especial.
 - Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria: responsable de proponer legislación sobre las políticas de control del tabaco para proteger la salud pública. Esto incluye la Directiva sobre los productos de tabaco⁷.

⁵ Artículo 325, apartado 1, del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#).

⁶ [Directiva 2011/64/UE](#), de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco.

⁷ [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 de tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE.

- 12** Europol⁸ es responsable de luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco apoyando las investigaciones policiales y las operaciones de inteligencia de los Estados miembros. También proporciona apoyo analítico y coordinación para una cooperación transfronteriza eficaz que ayude a detectar y dismantelar las fábricas ilícitas en la UE.
- 13** En los Estados miembros, las autoridades aduaneras desempeñan un papel central a la hora de facilitar el comercio legal, prevenir la circulación ilícita de mercancías y luchar contra el tráfico ilícito y la delincuencia organizada. El Código Aduanero de la Unión⁹ hace hincapié en el papel de las autoridades aduaneras, no solo en la recaudación de derechos, sino también en la protección de la UE frente a los productos ilícitos y peligrosos.
- 14** La arquitectura de lucha contra el fraude de la UE está constituida por una red de organismos de la UE, entre ellos la OLAF, la Fiscalía Europea, Europol, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal, la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo, y las autoridades nacionales¹⁰. Está integrada por componentes con tareas específicas de prevención, detección y lucha contra el fraude a los intereses financieros de la UE, y ha evolucionado con el tiempo para abordar las amenazas cambiantes que afectan a los intereses financieros de la UE.

Alcance y enfoque de la auditoría

- 15** Con el fin de proteger los intereses financieros de la UE, la Comisión debe desarrollar medidas eficaces contra el fraude y otras actividades ilícitas que afecten al presupuesto de la UE en virtud del artículo 325 del TFUE. El objetivo de nuestra auditoría era evaluar la eficacia de las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros en la lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco.
- 16** Para esta auditoría, las entidades que auditamos fueron la Comisión (Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera y OLAF) y las autoridades aduaneras nacionales competentes de cuatro Estados miembros: Bélgica, España, Polonia y Rumanía. Seleccionamos estos Estados miembros sobre la base de la información disponible sobre incautaciones, instalaciones de producción ilícita, rutas de tráfico y distribución geográfica.

⁸ Reglamento (UE) 2016/794.

⁹ Reglamento (UE) 952/2013.

¹⁰ Libro Blanco para la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude. COM(2025) 546. Informe Especial 26/2025 relativo a los organismos de la UE que luchan contra el fraude (anexo I, ilustración 1).

17 Respecto de la Comisión, examinamos:

- el modo en que la Comisión recopilaba y utilizaba los datos para luchar contra el comercio ilícito de tabaco;
- el marco político y la ejecución de las acciones estratégicas para luchar contra el comercio ilícito de tabaco, cómo apoyaba la Comisión la ejecución de las acciones contra esta actividad ilícita y cómo las supervisaba;
- los mecanismos de cooperación vigentes, incluidos los acuerdos jurídicamente vinculantes con los fabricantes de tabaco.

18 En los Estados miembros, examinamos:

- las estrategias, los procedimientos y las actividades de control aduanero para luchar contra el comercio ilícito de tabaco;
- el uso de los mecanismos de cooperación administrativa entre los Estados miembros y con los organismos pertinentes de la UE (como la OLAF, Europol y la Fiscalía Europea) y otras partes interesadas pertinentes.

19 La auditoría abarcó el período comprendido entre 2023 (año del resultado del segundo plan de acción de la estrategia de la UE para luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco) y 2025. Nuestra [metodología de auditoría](#) se ajusta a las normas internacionales de auditoría publicadas por la [Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(INTOSAI\)](#).

20 Analizamos el trabajo de la Comisión y de las autoridades aduaneras de los Estados miembros, su documentación y entrevistamos a sus representantes. En cada Estado miembro, seleccionamos una muestra de diez incautaciones para evaluar cómo se habían llevado a cabo. Los fondos de la UE proporcionados a los Estados miembros a través del Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude no estaban incluidos en el ámbito de la auditoría.

- 21** También entrevistamos a las partes interesadas pertinentes, como Europol, la Fiscalía Europea, la Organización Mundial de Aduanas y los fabricantes de tabaco que firmaron acuerdos jurídicamente vinculantes. Esto proporcionó una visión importante del contexto general del comercio ilícito de tabaco. Nuestro informe publicado recientemente evaluó si, dentro de la arquitectura de lucha contra el fraude de la UE, los mandatos de la OLAF, Europol, la Fiscalía Europea y Eurojust eran claros en lo que respecta a sus responsabilidades en la lucha contra el fraude y al apoyo mutuo prestado¹¹.
- 22** Para complementar las fuentes de información anteriores, enviamos una solicitud de información en forma de encuesta por correo electrónico, de conformidad con el artículo 287 del [TFUE](#), a las autoridades competentes de todos los Estados miembros que no visitamos. Nuestro objetivo era recopilar datos sobre la naturaleza, la magnitud, las respuestas políticas, las estrategias de ejecución y los mecanismos de cooperación. Recibimos respuestas de veintidós de las veintitrés autoridades encuestadas.

¹¹ [Informe Especial 26/2025](#) relativo a los organismos de la UE que luchan contra el fraude.

Anexo II – El marco político de la UE y el marco internacional

- 01** En 2013, la Comisión adoptó una estrategia de la UE para luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco¹, que iba acompañada de un primer plan de acción², aplicado en estrecha cooperación con los Estados miembros. La estrategia proponía cambios en el marco legislativo y político, como la adopción del Protocolo CMCT y la revisión de la Directiva sobre los productos de tabaco. La Directiva sobre los productos de tabaco incluía el sistema de seguimiento y rastreo, que permite controlar la circulación de los productos de tabaco legales. La estrategia también incluía otras medidas clave para reforzar las autoridades de ejecución y mejorar la cooperación.
- 02** En 2018, la Comisión decidió presentar un segundo plan de acción³, basado en las contribuciones de diversas instituciones de la UE, que garantizaba la continuidad con el primer plan de acción. Al mismo tiempo, el segundo plan de acción pretendía abordar esta actividad ilícita de manera más sistemática desde la perspectiva del mercado, incluida una serie de iniciativas destinadas a interrumpir la oferta o la demanda en el mercado ilícito del tabaco. Los dos planes de acción que acompañan a la estrategia se aplicaron sobre la base de una hoja de ruta con cincuenta acciones que describía las medidas adoptadas para llevarlas a cabo, los agentes implicados y el calendario.

¹ Estrategia general de la UE. [COM\(2013\) 324](#).

² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Plan de acción contra el contrabando. [SWD\(2013\) 193](#).

³ 2.º Plan de Acción. [COM\(2018\) 846](#).

03 El marco internacional se compone de dos instrumentos:

- El Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS⁴. El CMCT es el primer tratado mundial sobre salud pública adoptado que proporciona un marco global para el control del tabaco, cuyo objetivo es reducir la demanda y la oferta de todos los productos de tabaco con el fin de proteger la salud pública.
- El Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (el Protocolo CMCT), basado en el artículo 15 del CMCT de la OMS. El Protocolo CMCT se centra específicamente en eliminar todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco mediante un conjunto de medidas operativas detalladas, incluidas disposiciones relativas a: i) el control de la oferta, ii) la tipificación, la investigación y el enjuiciamiento de delitos, y iii) la cooperación internacional.

04 La UE es Parte en ambos instrumentos. La Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria representa a la UE en el CMCT de la OMS, mientras que la OLAF representa y coordina a la UE y a los Estados miembros en el Protocolo CMCT. Si bien el CMCT de la OMS es el amplio tratado marco sobre el control del tabaco, el Protocolo CMCT es un instrumento más específico y operativo que establece medidas concretas para luchar contra el comercio ilícito de tabaco.

05 El Protocolo CMCT contribuye significativamente a los esfuerzos internacionales para eliminar todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco y, de este modo, luchar contra la elusión de las obligaciones fiscales y de derechos de aduana y reducir la oferta de productos de tabaco ilícitos⁵. Su aplicación requiere una estrecha cooperación entre las partes y las organizaciones internacionales con experiencia en los ámbitos pertinentes (incluidas las aduanas y la delincuencia internacional) y, a nivel nacional, entre las distintas partes del Gobierno⁶.

⁴ CMCT de la OMS, adoptado el 21 de mayo de 2003.

⁵ Decisión (UE) 2016/1749 del Consejo, de 17 de junio de 2016, relativa a las conclusiones del Protocolo CMCT.

⁶ El Protocolo: [panorama general](#).

06 La UE y diecinueve Estados miembros son Partes en el Protocolo CMCT. La OLAF representa a la UE y a los Estados miembros Partes en la reunión oficial de las Partes en el Protocolo CMCT. La OLAF coordina cada dos años la posición común de la UE y de los Estados miembros sobre los documentos para las reuniones de las Partes y el ejercicio de presentación de informes. En estos informes, la OLAF decide qué preguntas requieren una respuesta de los Estados miembros, qué preguntas requieren una respuesta de la UE o qué preguntas requieren una respuesta conjunta. Los Estados miembros informan directamente a través de la plataforma específica del Protocolo CMCT. La OLAF realiza presentaciones sobre el Protocolo CMCT en varias reuniones de grupos de trabajo (por ejemplo, el grupo de expertos sobre la lucha contra el comercio ilícito de tabaco y el Grupo «Unión Aduanera»).

Ilustración 1 | Visión general de la evolución del marco internacional y de la UE pertinente

Adopción del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (Protocolo CMCT)

Directiva de la UE sobre los productos del tabaco

Artículos 15 y 16:
Sistema de seguimiento y rastreo

Segundo plan de acción para luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco (2018-2022)

- Involucrar a los principales países de origen y tránsito
- Limitar de la oferta
- Limitar de la demanda
- Análisis e inteligencia

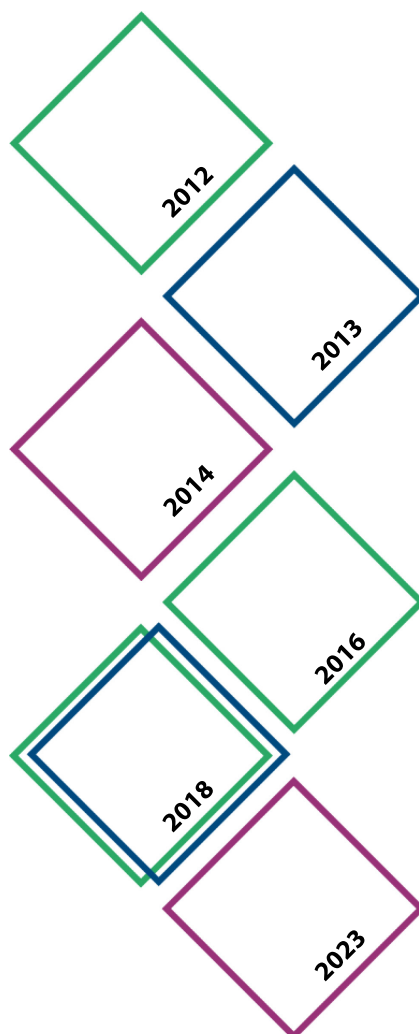
Entrada en vigor del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco

Estrategia de la UE para luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco y plan de acción

- Reducir los incentivos
- Cadena de suministro segura (*Protocolo CMCT y Directiva sobre los productos del tabaco*)
- Reforzar la ejecución
- Reforzar las sanciones

La UE ratificó el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco

Resultado de la aplicación del segundo plan de acción



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Siglas y acrónimos

Sigla/acrónimo	Definición/Explicación
AFIS	Sistema de información antifraude
CMCT	Convenio Marco para el Control del Tabaco
DG SANTE	Directorate-General for Health and Food Safety
DG TAXUD	Directorate-General for Taxation and Customs Union
EMPACT	Plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas
Europol	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial
LEWP-C	Law Enforcement Working Party – Customs
MoU	Memorandum of understanding
OAC	Operación Aduanera Conjunta
OLAF	Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude
Protocolo CMCT	Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco
UAFP	Union Anti-Fraud Programme
WGICP	Working Group on Illicit Cigarette Production

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-23>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-23>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y los programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva) presidida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Benjamin Jakob, jefe de Gabinete, y Elmo Torppa, agregado de Gabinete; John Sweeney, gerente principal; Esther Torrente Heras, jefa de tarea, y los auditores Marion Schiefele, Giuliano Laterza y Anca Monica Staicu. Alexandra-Elena Mazilu prestó asistencia en el diseño gráfico.



De izquierda a derecha: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Foto de portada: © Unión Europea, fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. Imagen generada con IA.

Anexo I, ilustración 1

– La ilustración de la hoja de la planta del tabaco se ha diseñado utilizando fuentes de [shutterstock.com](#), © Bodor Tivadar.

– La ilustración del paquete de tabaco se ha diseñado utilizando fuentes de [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-8057-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/2231900	QJ-01-26-038-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8058-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/5552653	QJ-01-26-038-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 23/2026](#) «Lucha contra el comercio ilícito de tabaco en la UE – Esfuerzos fragmentados y lagunas persistentes», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

El comercio ilícito de tabaco sigue siendo un reto importante para la UE, ya que provoca pérdidas anuales de ingresos estimadas en 13 000 millones de euros para esta y sus Estados miembros, socava la salud pública y contribuye a financiar la delincuencia organizada.

En nuestra auditoría evaluamos la eficacia de las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para combatir el comercio ilícito de tabaco. Constatamos que faltaban estimaciones fiables del tamaño del mercado y su incidencia económica, que la cooperación entre los Estados miembros era desigual y que el enfoque de la UE carecía de prioridades claras y de una evaluación de su impacto. El Tribunal recomendó que la Comisión mejorase la información sobre el mercado, reforzase su apoyo a los Estados miembros, fomentase una cooperación y ejecución más coherentes y estableciese una respuesta de la UE estratégica y coordinada con prioridades claras y objetivos mensurables.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors