

*UNION DE PROMOTORES Y EMPRESARIOS
DEL VAPEO (UPEV)*

UN SECTOR BASADO EN LA INNOVACIÓN

CONTRIBUCIÓN DE LA UPEV:

Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 579/2017, de 9 de junio, por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados.

Notificación TRIS 2025/0044/ES



upev
Unión de Promotores y
Empresarios del Vapeo



Contribución de la UPEV a la Notificación TRIS 2025/0044/ES

RESUMEN EJECUTIVO

La **Unión de Promotores y Empresarios del Vapeo (UPEV)**¹, como representante del sector independiente del vapeo en España, desea manifestar su profunda preocupación ante las consecuencias que la aprobación del proyecto de Real Decreto de modificación del RD 579/2017 tendría sobre el funcionamiento del Mercado Único europeo.

Si bien compartimos los objetivos de protección de la salud pública, consideramos que las medidas propuestas —especialmente **la prohibición de sabores**— suponen obstáculos innecesarios, desproporcionados y contrarios a los principios de libre circulación de mercancías consagrados en los artículos 34 y 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Las medidas propuestas tampoco respetan los intentos de la Comisión Europea de fomentar la competitividad de la UE; al contrario, atentan contra uno de sus pilares fundamentales: el tejido industrial de las pequeñas y medianas empresas (pymes) europeas. Propuestas como la prohibición de sabores podrían provocar la pérdida de hasta el 65% de la facturación de las pymes españolas del sector del vapeo, poniendo en peligro su viabilidad económica y generando una distorsión competitiva en beneficio de grandes operadores internacionales.

Como efecto acumulativo, y a un nivel más fundamental, estas medidas conducirán al crecimiento de un mercado ilícito de productos de vapeo. Esta consecuencia no solo pone en entredicho el funcionamiento del mercado interior, sino que además representa una amenaza directa para la salud pública, al exponer a los consumidores a productos no controlados ni evaluados por las autoridades sanitarias.

Por último, el proyecto contempla un calendario de aplicación extraordinariamente breve —10 meses para la fabricación e importación de productos y 12 meses para su comercialización— que no solo se aleja de las buenas prácticas regulatorias observadas en otros Estados miembros, sino que impone una carga desproporcionada sobre las pequeñas y medianas empresas nacionales. Este periodo, claramente insuficiente para permitir la reformulación, etiquetado y reorganización logística exigida, compromete la capacidad de adaptación del sector y genera un riesgo cierto de desabastecimiento, pérdida de empleo y ruptura de la trazabilidad en el mercado legal.

¹ <https://upev.org/>

El Real Decreto vulnera la libre circulación de productos en la UE

La prohibición de aromas en líquidos para cigarrillos electrónicos, salvo los sabores a tabaco, afecta de manera directa a productos que actualmente se comercializan de forma legal en la mayoría de Estados miembros de la Unión Europea, contradiciendo los principios consagrados en los artículos 34 y 36 del TFUE. Esta medida, además de no estar alineada con el principio de proporcionalidad, supondría un grave perjuicio para el sector especializado del vapeo, compuesto principalmente por pequeñas y medianas empresas que operan en cumplimiento estricto de la normativa vigente.

Por otra parte, esta prohibición de sabores carece de una base jurídica sólida bajo la Directiva 2014/40/UE (TPD, por sus siglas en inglés). La misma establece que cualquier restricción adicional en el ámbito nacional deberá estar debidamente justificada, algo que en este caso no se ha producido. El Ministerio de Sanidad fundamenta su decisión en el aumento del consumo de productos de vapeo entre menores de edad, **sin considerar que el problema no reside en los aromas como tales, sino en el acceso no controlado a los productos.**

Desde hace años, el sector ha subrayado la importancia de regular adecuadamente los puntos de venta de los productos del vapeo, proponiendo sistemas de autorización que garanticen que su distribución se realiza exclusivamente en establecimientos especializados y bajo condiciones controladas. Esta propuesta busca limitar de forma efectiva el acceso por parte de menores y reforzar el papel de los comercios responsables, que cumplen con los requisitos legales en materia de venta y control de edad.



En este contexto, señalar los aromas como principal factor de iniciación por parte de menores resulta una interpretación errónea y simplista del problema.

Tal y como ha expuesto el sector, el atractivo de estos productos no depende tanto de su sabor como de su disponibilidad y del entorno de venta. La facilidad de adquisición en ciertos canales no regulados es el verdadero vector de riesgo. Por tanto, se hace necesario replantear las medidas desde un enfoque más equilibrado y orientado a la protección real del consumidor vulnerable.

Además, desde el sector se ha alertado sobre la aparición de productos con presentaciones poco apropiadas, cuyo diseño resulta especialmente llamativo para menores de edad. Estos casos, que merecen una respuesta firme y específica, no pueden ser utilizados como justificación para una prohibición generalizada que impacte negativamente en productos que, cuando son comercializados adecuadamente, han demostrado su eficacia como herramienta de reducción de daños para adultos exfumadores.

Esta preocupación ha sido compartida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que en su informe IPN/CNMC/040/24² sobre el proyecto normativo ha señalado que la prohibición de aromas y sabores distintos al tabaco carece de una justificación suficiente desde el punto de vista del principio de buena regulación. En particular, la CNMC advierte que no se ha aportado evidencia empírica que demuestre que **esta prohibición vaya a tener un impacto real en la reducción del consumo entre menores, ni se han explorado alternativas regulatorias menos restrictivas que podrían haber resultado igualmente eficaces.** Asimismo, el informe destaca la ausencia de una consulta directa a los propios consumidores sobre cómo esta medida afectaría a sus

² <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5784872.pdf>

hábitos de consumo, lo cual impide valorar de forma adecuada su proporcionalidad y eficacia. Por todo ello, la CNMC recomienda que, en caso de mantenerse la medida, se acompañe de una base empírica sólida que acredite su impacto real sobre los objetivos de salud pública perseguidos.

En consecuencia, la solución pasa por reforzar los mecanismos de control y supervisión, no por imponer restricciones indiscriminadas que afecten al conjunto del sector y que no atacan la raíz del problema. La medida propuesta no ha sido acompañada por evidencias suficientes que demuestren su necesidad ni su proporcionalidad. En este contexto, la prohibición generalizada de aromas planteada, no solo compromete el acceso de los adultos a alternativas menos nocivas que el tabaco convencional, sino que además constituye un obstáculo a la libre circulación de bienes en la Unión Europea, rompe el principio de reconocimiento mutuo y vulnera los artículos 34 y 36 del TFUE, así como el espíritu de armonización regulatoria promovido por la propia Directiva 2014/40/UE.

El RD socava los objetivos de la UE en competitividad y cohesión económica

Las medidas propuestas, como la prohibición de sabores en los productos de vapeo, no solo carecen de una justificación proporcional y basada en evidencia, sino que también entran en abierta contradicción con las prioridades políticas marcadas por la Comisión Europea en materia de competitividad industrial. Iniciativas como *La Brújula para la Competitividad*³ y el reciente *Pacto Industrial Limpio*⁴ actualizada destacan de forma clara la **necesidad de reforzar el ecosistema de pequeñas y medianas empresas (pymes), considerado un pilar clave para la autonomía estratégica abierta y la resiliencia económica del continente.**

Imponer restricciones que afectan de manera directa al modelo de negocio de cientos de pymes españolas del sector del vapeo supone debilitar dicho tejido empresarial, atentando contra su sostenibilidad económica. Según estimaciones sectoriales realizadas por la prestigiosa Analistas Financieros Internacionales, S.A. (Afi) en noviembre de 2024, la prohibición de sabores podría suponer la pérdida de hasta el 65% de la facturación para muchas de estas empresas, que basan su actividad en la producción y comercialización de líquidos aromatizados. Esta situación abocaría al cierre **casi 500 establecimientos y la destrucción de más de 1.500 empleos directos.**

Esta previsión se agrava al considerar el peso real del sector del vapeo en la economía española. Solo en 2023, la cadena de valor del vapeo generó 317 millones de euros en valor añadido bruto y sostuvo 4.630 empleos, incluyendo impacto directo, indirecto e inducido.



El efecto multiplicador es considerable: **por cada euro generado en el sector, se crean 1,5 euros adicionales en el resto de la economía, y cada empleo en el vapeo sostiene a 2,8 trabajadores en otros sectores.**

Esta cadena de valor, compuesta mayoritariamente por pymes, se distribuye a lo largo del territorio nacional, con un fuerte núcleo productivo en Cataluña, que concentra el 80% de la producción industrial de líquidos.

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_339

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_550

La adopción unilateral de esta normativa por parte de España crearía además una **situación de asimetría regulatoria dentro del Mercado Único**, dificultando la capacidad de las empresas nacionales para competir en igualdad de condiciones con otros operadores europeos. Esta distorsión afectaría especialmente al sector independiente del vapeo en España, compuesto casi en su totalidad por pymes, frente a grandes compañías internacionales, incluidas las tabacaleras, que sí podrían continuar comercializando productos con sabores estándar sin que su estructura operativa se viera significativamente alterada.

La normativa penaliza, por tanto, de forma desproporcionada a las empresas nacionales especializadas en alternativas abiertas y diversificadas, mientras favorece a grandes operadores con mayores capacidades de adaptación y economías de escala. El resultado es una grave distorsión de la competencia en el Mercado Único, que contraviene no solo el principio de proporcionalidad, sino también los objetivos comunitarios de cohesión económica, sostenibilidad del tejido productivo y autonomía estratégica abierta. Todo ello en un momento en que el propio sector preveía un crecimiento del 108% entre 2023 y 2030, acompañado de inversiones acumuladas superiores a los 1.500 millones de euros hasta final de la década.

El RD impulsará el mercado ilícito y aumentará los riesgos sanitarios

Como efecto acumulativo, y a un nivel más estructural, las medidas propuestas —en particular la prohibición de sabores— suponen un riesgo real de expansión del mercado ilícito de productos del vapeo, con consecuencias directas sobre la salud pública, la seguridad de los consumidores y la integridad del mercado interior.

La experiencia de otros Estados miembros que han adoptado medidas similares, como Países Bajos o Estonia, demuestra de manera clara que este tipo de restricciones no eliminan la demanda de productos con sabores, sino que la desplazan hacia canales no controlados. Entre estos se incluyen las compras transfronterizas, el uso de plataformas digitales extranjeras y la elaboración casera mediante el uso de aromatizantes alimentarios o industriales no diseñados para su inhalación. **Esta práctica, al margen de toda supervisión técnica y sanitaria, dificulta la labor de las autoridades competentes y deja a los consumidores expuestos a productos sin garantías toxicológicas ni de seguridad.**

Desde el punto de vista de la salud pública, las consecuencias son particularmente preocupantes. El uso de sustancias no autorizadas como aromas alimentarios para la elaboración de líquidos de vapeo puede representar un riesgo significativo para la salud de los usuarios, ya que estos compuestos no han sido evaluados para su uso por inhalación. **Así, el objetivo declarado del Ministerio de Sanidad de proteger la salud de la población quedaría, paradójicamente, socavado por la propia aplicación de la medida.**

La creación de un mercado negro no es una posibilidad teórica, sino una realidad ya en marcha. Actualmente existen múltiples casos de presencia de productos ilegales en el mercado que preocupan al sector. En este sentido, la UPEV ha colaborado activamente con la Guardia Civil en la retirada de más de 150.000 cigarrillos electrónicos no registrados en el portal europeo EUCEG, principalmente en Canarias y Andalucía. La mayoría de estos productos, de un solo uso, fueron identificados como no conformes con la normativa vigente y carentes de garantías sanitarias. La aprobación de una prohibición de sabores agravaría esta situación, al incentivar aún más el acceso a productos no regulados y ampliar el mercado paralelo.

Desde el punto de vista normativo y económico, esta dinámica también plantea un problema de competencia desleal. Las restricciones severas impuestas a los operadores legales —especialmente las pymes del sector— crearán un entorno favorable para actores ilegales que seguirán comercializando sabores atractivos sin cumplir con los requisitos de seguridad, fiscalidad o control de edad. **Esta ventaja injusta perjudica a las empresas que sí cumplen con la regulación vigente, reduce los ingresos fiscales del Estado y alimenta la economía sumergida.**

Por todo ello, desde la UPEV instamos que se considere las consecuencias observadas en otros países europeos y a reflexionar sobre la proporcionalidad y eficacia real de las medidas propuestas. La lucha contra el consumo por parte de menores no puede hacerse a costa de empujar a miles de consumidores adultos hacia canales no seguros y dejar sin protección a un sector que ha operado con responsabilidad y compromiso regulatorio.

Falta de proporcionalidad y medidas transitorias inadecuadas

El proyecto de Real Decreto establece un periodo transitorio de 10 meses para la fabricación e importación de productos, y 12 meses para su comercialización. Estos plazos son claramente insuficientes y se alejan de las prácticas regulatorias habituales en el contexto de la Unión Europea, **donde medidas con efectos estructurales similares han sido acompañadas por periodos de adaptación mucho más amplios, de hasta 4 años.**

A diferencia de las grandes multinacionales o empresas tabacaleras, las pymes carecen de los recursos y estructuras necesarias para adaptar su producción, reformular sus productos, rediseñar envases, gestionar el re-etiquetado y reconfigurar su logística dentro de un plazo tan reducido. Esto sitúa a los operadores nacionales en una posición de desventaja estructural frente a actores internacionales, generando una distorsión competitiva que contradice los principios del Mercado Único y vulnera el principio de proporcionalidad establecido en los artículos 34 y 36 del TFUE.

Asimismo, la falta de un calendario realista tendrá implicaciones directas en la continuidad del aprovisionamiento legal. La imposibilidad de adaptar productos y canales en un plazo tan breve dará lugar a escasez de productos y desabastecimiento en los puntos de venta. Este vacío será fácilmente explotado por canales no regulados, lo que no solo perjudica a los operadores económicos legítimos, sino que dificulta el control sanitario y la trazabilidad de los productos comercializados, en abierta contradicción con los objetivos declarados de salud pública.

En este sentido, desde la UPEV instamos a las autoridades nacionales a revisar el diseño del calendario de aplicación de las medidas previstas, adaptándolo a las prácticas regulatorias consolidadas en otros Estados miembros y garantizando así una transición proporcional, justa y compatible con el funcionamiento armonizado del mercado interior.

Conclusión

Las medidas propuestas en el proyecto de Real Decreto de modificación del RD 579/2017, tal y como han sido formuladas, son desproporcionadas, discriminatorias y contrarias a varios principios fundamentales del Derecho de la Unión Europea.

La restricción generalizada de sabores en productos del vapeo, la falta de evidencia que respalde su eficacia, la ausencia de consulta a los consumidores, los plazos transitorios manifiestamente insuficientes y el impacto asimétrico sobre las pequeñas y medianas empresas nacionales configuran un escenario regulatorio que distorsiona la competencia, afecta la libre circulación de bienes y debilita el tejido empresarial europeo, en clara contradicción con los artículos 34 y 36 del TFUE, así como con los objetivos establecidos por la propia Directiva 2014/40/UE.

En este contexto, la UPEV solicita a la Comisión Europea y a los Estados miembros que, en el marco del procedimiento de notificación TRIS:

- Se retire la **prohibición de sabores, reemplazándola por medidas alternativas más eficaces, como el control del acceso de menores, la mejora del etiquetado y la regulación de puntos de venta.**
- Se exija al Gobierno de España una **justificación empírica sólida sobre la necesidad y proporcionalidad de la medida.**
- Recomienden la **ampliación del periodo transitorio**, alineándolo con las buenas prácticas regulatorias observadas en otros Estados miembros, para evitar distorsiones económicas y preservar el equilibrio competitivo del mercado interior.

Desde la UPEV, subrayamos que no nos oponemos a la regulación, sino que pedimos una mejor regulación, basada en evidencia, proporcional y alineada con el acervo comunitario. Nuestro compromiso es claro: establecer un marco regulatorio que garantice una comercialización segura y responsable de los productos del vapeo, evitando su acceso por menores de edad sin por ello destruir un sector que ha demostrado ser parte activa de la solución en la reducción del daño asociado al tabaquismo.