

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DE LA VENTA, EL SUMINISTRO, EL CONSUMO Y LA PUBLICIDAD DE LOS PRODUCTOS DEL TABACO



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 16 de marzo de 2005, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 28 de febrero de 2005, tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito de la Excm. Sra. Ministra de Sanidad y Consumo por el que se solicitaba al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.3.b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el Consejo emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

La solicitud de emisión de Dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para que ésta procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen en el plazo máximo de diez días.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria justificativa, una Memoria económica y una Memoria de impacto de género.

Según se señala en la primera, el Anteproyecto de Ley tiene por objeto disminuir la prevalencia

tabáquica y proteger a la población del aire contaminado por el humo del tabaco mediante la ampliación de las limitaciones a la venta, suministro, consumo, publicidad y promoción de los productos del tabaco. La Memoria incluye datos sobre consumo de este tipo de productos, así como sobre morbilidad y mortalidad atribuible directa o indirectamente a los mismos, que sitúan al tabaquismo como primera causa aislada de enfermedad evitable, invalidez y muerte prematura. Se apoya asimismo en la desfavorable situación de España con relación a otros países de la Unión Europea en cuanto a las políticas de control, conforme a las conclusiones de una revisión realizada por la Dirección General de Salud y Protección a los Consumidores de la Comisión Europea sobre la eficacia de las regulaciones existentes.

En la Memoria económica, por su parte, se recogen las principales magnitudes sobre el sector del tabaco en España, incluyendo una serie de consideraciones y estimaciones sobre los costes

sanitarios del tabaquismo, así como sobre las consecuencias en términos de empleo de la entrada en vigor del Anteproyecto.

Se acompaña también al Anteproyecto Memoria sobre el impacto de género en la que se considera que el planteamiento del texto es correcto desde esta perspectiva, ya que ninguno de sus preceptos, ni en el fondo ni en la forma, prevé medidas o consecuencias que puedan suponer discriminación alguna entre hombres y mujeres.

La Constitución española en su artículo 43 apartado 2 encomienda a los poderes públicos la organización y tutela de la salud pública a través de medios preventivos. Para contribuir a la efectividad de este derecho la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad establecía la obligación de las Administraciones Públicas sanitarias de orientar sus actuaciones prioritariamente a la promoción de la salud. Una vez completado el proceso de transferencias de la gestión sanitaria a todas las Comunidades Autónomas en el año 2002, la coordinación de los objetivos de salud pública constituye uno de los principales cometidos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

La posterior Ley 26/2003, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, introdujo un nuevo enfoque de las políticas preventivas apoyado en el establecimiento de planes integrales de salud de carácter específico sobre las patologías más prevalentes, lo que debería garantizar una atención sanitaria integral, que comprendiera su prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Uno de los primeros exponentes de este tipo de planes fue el Plan Nacional de Prevención y Control del Tabaquismo 2003-2007, que establecía un marco común y un calendario de actuación y seguimiento de objetivos para potenciar las actividades preventivas, educativas, de información y control que en este ámbito se vienen llevando a cabo desde las diferentes administraciones con distinto grado de desarrollo y de recursos empleados.

Coincidiendo con ese progresivo reforzamiento del enfoque preventivo en salud, desde hace al menos dos décadas la regulación de los productos del tabaco en todas sus vertientes ha venido sien-

do objeto de sucesivas modificaciones con el objetivo común de la protección de la salud de la población. Dichas modificaciones se han orientado a disminuir los riesgos inherentes al consumo e inhalación del humo de tabaco, reducir progresivamente la exposición a dichos riesgos y a informar adecuadamente sobre los mismos. Hay que tener en cuenta que, además de la legislación de ámbito estatal, las Comunidades Autónomas cuentan también con normativa propia al respecto.

En el ámbito estatal, las limitaciones existentes a la venta y consumo de tabaco para protección de la salud de la población se encuentran reguladas en el Real Decreto 192/1988, de 4 de marzo, que establecía la prohibición de fumar en una serie de supuestos concretos, que fueron ampliados en el posterior Real Decreto 510/1992, de 14 de mayo, que regula el etiquetado de los productos y establece determinadas limitaciones en aeronaves comerciales, así como en el Real Decreto 1293/1999, de 23 de julio. Conforme a esta normativa, se encuentran vigentes en el momento actual una serie de restricciones al consumo de tabaco en determinados lugares que el Anteproyecto se ocupa de ampliar.

La legislación de ámbito estatal vigente respecto a la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco se rige por lo establecido con carácter general en la Ley 34/1988, General de Publicidad, la Ley 26/1984, de Protección y defensa de los consumidores, así como en una serie de disposiciones específicas, que también han sido objeto de sucesivas modificaciones desde su redacción inicial. Así, cabe recordar que la Ley 34/1988, General de Publicidad (art. 8.5) establece la prohibición de la publicidad de tabaco por medio de la televisión así como en los lugares donde está prohibida su venta y consumo. Incluye asimismo una habilitación al Gobierno para la reglamentación de la forma, contenido y condiciones de la publicidad del tabaco. La Ley 25/1994 y la Ley 22/1999 completan estas previsiones respecto a la radiodifusión televisiva.

Por su parte, el Real Decreto 709/1982, de 5 de marzo, por el que se regula la publicidad y consumo del tabaco establece la prohibición de pu-

blicidad encaminada a fomentar el consumo del tabaco en los medios de comunicación social dependientes directamente de la Administración del Estado y demás entidades de Derecho público.

El Anteproyecto se enmarca, además, en las actuaciones previstas por el Gobierno español en el contexto de la Estrategia Europea para el Control del Tabaquismo 2002 de la Región Europea y del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Tabaco, ratificado por España en enero del presente año. En coherencia con la estrategia de la OMS, la prevención y el control del tabaquismo

se sitúan también entre las prioridades de las iniciativas de la Unión Europea en el ámbito de la salud pública. La adopción de medidas legislativas constituye uno de los ejes de las actividades comunitarias de control del tabaco. Entre los instrumentos normativos adoptados más recientemente en este ámbito cabe mencionar la Directiva 2003/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y patrocinio de los productos del tabaco, que mediante este Anteproyecto se incorpora al ordenamiento español.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen introduce un nuevo marco regulador de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco. Parte de su contenido responde a la incorporación al Derecho español de la Directiva 2003/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y de patrocinio de los productos del tabaco. Más allá de dicha trasposición, el Anteproyecto se ocupa de introducir cambios sustanciales en la legislación estatal vigente fundamentalmente en dos ámbitos: las limitaciones a la venta, suministro y consumo de los productos del tabaco, por una parte, y la regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de estos mismos productos, por otra.

El Anteproyecto consta de quince artículos, repartidos en cuatro capítulos, así como de ocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El capítulo I sobre «Disposiciones generales» (arts. 1 y 2), delimita el objeto y define los conceptos fundamentales contenidos en el texto

objeto de Dictamen. Tal y como dispone el artículo primero, la finalidad del Anteproyecto es establecer limitaciones en la venta, suministro y consumo de tabaco, así como regular su publicidad. Por su parte, el artículo segundo delimita, a efectos de la futura ley, las nociones de «productos del tabaco», «publicidad», «patrocinio» y «promoción», trasladando así algunas de las definiciones recogidas por la Directiva 2003/33/CE que se traspone por medio del Anteproyecto.

El capítulo II relativo a las «Limitaciones a la venta, suministro y consumo de los productos del tabaco» (arts. 3 a 8), fija las condiciones para el consumo y la comercialización al por menor del tabaco, ampliando las restricciones contempladas en el Real Decreto 192/1988, por el que se limita la venta y el uso del tabaco y en el Real Decreto 1293/1999 por el que se modifica el anterior. Así, en el artículo tercero se regulan los medios por los que podrán ponerse a la venta los productos del tabaco, a saber, a través de la red de expendedurías de tabaco y timbre del Estado y mediante máquinas expendedoras con la debida autorización; estableciéndose asimismo otras condiciones de carácter general, como la prohibición de la venta a menores de 18 años, la prohibición del suministro de muestras y pro-

ductos con descuento o la venta indirecta o a distancia.

El artículo cuarto aborda de manera específica la venta a través de máquinas expendedoras, estableciendo las condiciones relativas a su uso, ubicación, características, advertencias sanitarias y registro. En concreto, prohíbe su utilización a menores de edad, obliga a situar las máquinas en el interior de los locales y en lugares donde no exista prohibición del consumo, posibilitando la vigilancia permanente de su uso, así como a recoger las advertencias acerca de los efectos del consumo de tabaco sobre la salud en su superficie.

El artículo quinto fija los lugares en los que se prohíbe la venta y el suministro de productos del tabaco, en tanto que el sexto introduce las limitaciones a su consumo, distinguiéndose los lugares en los que queda prohibido de aquellos otros en los que se permite la habilitación de zonas para fumar.

En desarrollo del anterior, el artículo séptimo recoge la relación de lugares en los que se prohíbe fumar. Entre ellos se cuentan los centros de trabajo públicos y privados, a excepción de los espacios al aire libre; las zonas en las que se elaboran, transforman, preparan o vendan alimentos, y los medios de transporte colectivos, entre otros.

El artículo octavo regula la habilitación de zonas para el consumo de tabaco, enumerando los lugares en los que, pese a su prohibición, se podrán adaptar espacios para fumar. Asimismo, establece las condiciones que habrán de cumplir las zonas habilitadas.

El capítulo III del Anteproyecto —«Regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco» (arts. 9 y 10)— establece una serie de limitaciones y prohibiciones teniendo en cuenta los soportes de dichas actividades, sus destinatarios y sus fines.

El artículo 9 establece como norma general la prohibición de la publicidad, la promoción y el patrocinio de los productos del tabaco en todos los medios —incluidas las máquinas expendedoras y los servicios de la sociedad de la información—

ampliando así las previsiones vigentes establecidas en la Ley 34/1988, General de Publicidad, la Ley 25/1994 y la Ley 22/1999 respecto a la radiodifusión televisiva. Como únicas excepciones, se contemplan las publicaciones y presentaciones de productos dirigidas a los profesionales del sector; la promoción llevada a cabo en las expendedorías de tabaco y timbre del Estado conforme a una serie de condiciones y restricciones específicas, así como las publicaciones editadas o impresas en países extracomunitarios, salvo en determinados casos.

Se prohíbe asimismo en el artículo 10 la utilización de nombres, marcas, símbolos u otro tipo de signos distintivos de los productos del tabaco, aplicados simultáneamente a otros bienes y servicios ya sea por parte de una misma o de distintas empresas.

La disposición transitoria segunda establece, no obstante lo previsto en el artículo 10, las condiciones en que podrán seguir utilizándose las denominaciones comunes ya existentes en el momento actual.

El capítulo IV —(arts. 11 a 15) «Régimen de infracciones y sanciones»— se ocupa de regular los supuestos y las consecuencias de la vulneración de las normas establecidas en el articulado del Anteproyecto. Como disposición de carácter general, se establece la aplicación con carácter supletorio de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común y de la Ley 14/1986, General de Sanidad. Asimismo, en el artículo 11.2 se advierte de la posibilidad de adopción de medidas provisionales en determinados supuestos, posibilidad que, conforme, a la disposición final primera sólo será de aplicación en los procedimientos sancionadores tramitados por la Administración General del Estado.

El capítulo prosigue con la tipificación de las infracciones por incumplimiento de lo previsto en el Anteproyecto, estableciendo su graduación en leves, graves y muy graves (art. 12); la determinación de las sanciones y sus cuantías (art. 13); la definición del ámbito de personas responsables de las infracciones (art. 14), así como la distribución de competencias de inspección y sanción entre los

órganos de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado, según corresponda (art. 15). En conexión con este título, la disposición adicional cuarta establece la posibilidad de que las Administraciones Públicas destinen el importe de la recaudación por sanciones impuestas a la impartición de cursos y al desarrollo de programas de prevención y control del tabaquismo.

Las disposiciones adicionales y transitorias contemplan una serie de regímenes especiales,

consistentes en la consideración de particularidades y de excepciones a la aplicación total o parcial del Anteproyecto en determinados ámbitos (pequeños establecimientos de hostelería y restauración en los que está permitido fumar; tiendas libres de impuestos; establecimientos penitenciarios), así como la continuidad de la vigencia de algunas normas específicas, como las de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto a la venta al por menor de las labores del tabaco o la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

III. OBSERVACIONES GENERALES

Hoy en día, es difícil sustraerse a la constatación, ampliamente documentada, de los efectos perjudiciales sobre la salud del consumo de tabaco y de la exposición al humo que genera dicho consumo. Los datos estadísticos de la OMS son reveladores de las importantes consecuencias que viene produciendo la extensión del tabaquismo en la población mundial, constatándose una gran incidencia de las afecciones pulmonares, así como de la mortalidad cardiovascular y la originada por cáncer, relacionadas con el hábito de fumar.

En este sentido, el CES no puede sino compartir el objetivo de proteger la salud de los ciudadanos mediante la aplicación de medidas de prevención y de control del tabaquismo, en especial en el caso de los menores, por un lado, y de salvaguardar el derecho a la salud de la población no fumadora, por otro. Por ello valora positivamente la voluntad de articular en un instrumento legislativo medidas que regulen la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

En consonancia con el cambio radical que supondrá la entrada en vigor del Anteproyecto respecto a la situación actual, el Consejo considera que la introducción de nuevas limitaciones y prohibiciones debería de haber sido precedida de un mayor esfuerzo para promover la toma de conciencia por la población y la difusión de hábitos saludables de vida, en el que necesariamente habrían de implicar-

se medios educativos y sanitarios, y en el que habría de contarse con la participación de los interesados y sus representantes. Ello hubiera propiciado una mayor gradualidad en los procedimientos para la consecución de los objetivos propuestos a fin de erradicar los problemas derivados del tabaquismo, que no es posible alcanzar únicamente a través de normas prohibitivas. Asimismo, el Consejo estima que hubiese sido oportuno que la Administración hubiese incorporado en el Anteproyecto aquellas políticas y medidas que se han de establecer para una eficaz prevención del tabaquismo.

El CES entiende que el Anteproyecto responde a la puesta en práctica de compromisos asumidos en el ámbito internacional, fundamentalmente la Directiva 2003/33/CE y el del Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco.

En efecto, parte del Anteproyecto odedece a la trasposición al ordenamiento español de la Directiva 2003/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y patrocinio de los productos del tabaco. No hay que olvidar que esta Directiva (que, por otra parte, se encuentra recurrida en estos momentos) persigue la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros

en materia de publicidad y patrocinio del tabaco, con el objetivo de la protección de la salud pública y de evitar el riesgo de distorsión de las condiciones de competencia de esta actividad en el mercado interior. No obstante, el Anteproyecto va más allá de las previsiones de la Directiva, entrando a regular ámbitos más amplios.

Respecto al Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco —ratificado por España en enero de 2005—, el CES valora positivamente el intento de su desarrollo y aplicación. No obstante, este Anteproyecto carece de la perspectiva integral del Convenio, que incluye planteamientos prevencionistas y de apoyo a las personas con problemas de tabaquismo. Así, el Convenio de la OMS contempla como obligación general de los Estados adoptar y aplicar medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y otras medidas eficaces y apela a la cooperación, según proceda, con otras partes en la elaboración de políticas apropiadas, «a fin de reducir de manera continua y sustancial la prevalencia del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco». Por otra parte, el Convenio desarrolla el compromiso de fortalecer la concienciación pública mediante la adopción de las medidas necesarias, contemplando también iniciativas para la reducción de la demanda y la dependencia, y para el abandono del tabaco, llamando a los Estados firmantes a adoptar instrumentos para el tratamiento adecuado de la dependencia.

En estrecha relación con la anterior reflexión, el CES considera que el Anteproyecto tendría que haber asumido el enfoque integral que debe imbuir toda normativa orientada a propiciar un cambio cultural y que, como se acaba de mencionar, adopta el Convenio de la OMS.

El contenido del Anteproyecto se desarrolla desde una perspectiva casi exclusivamente de salud pública y con un enfoque eminentemente prohibitivo y sancionador, siendo residual la mención a las políticas preventivas que se realiza en el mismo. De alguna manera, esta orientación coercitiva entra en contradicción con la importancia que ya desde la Ley General de Sanidad se pretende otorgar a la prevención y la educación en salud, como pilares de las políticas de salud

pública. Hay que tener en cuenta que el consumo de tabaco en España ha pasado de la aceptación social al rechazo y la prohibición, cuando la transición de un enfoque a otro debería ser más pausada y acompañada de las necesarias políticas preventivas, educativas y sanitarias.

Por otro lado, hay que señalar que dicho enfoque unidireccional puede dar lugar a controversias innecesarias entre el derecho a la salud y la tutela de la salud pública por parte de los poderes públicos con otros derechos que gozan asimismo de reconocimiento constitucional y de un elevado grado de protección jurídica como, entre otros, la libertad de empresa y otros derechos regulados en el ordenamiento laboral vigente, incluido el de la negociación colectiva.

Por otra parte, del contenido de las Memorias explicativa y económica que acompañan al Anteproyecto, se desprende que no se han valorado adecuadamente, en toda su complejidad las consecuencias económicas, en términos de empleo y de organización del trabajo que las nuevas medidas pueden comportar. Una mayor consideración de estos aspectos, contando con la participación de los sectores y colectivos implicados, habría procurado un mejor equilibrio entre los objetivos de salud pública, que el CES comparte, y los requerimientos que su consecución va a exigir en tan breve plazo a los distintos sectores empresariales afectados. Es necesario, por tanto, articular mecanismos de adaptación gradual que tengan en cuenta estas circunstancias.

Por lo que se refiere al entorno laboral en su conjunto y, especialmente en los centros de trabajo, el CES considera que la regulación contemplada por el Anteproyecto puede ser fuente de importantes conflictos, suponiendo una distorsión en los cauces regulatorios y de participación que le son propios. Cabe recordar a este respecto los buenos resultados que se vienen obteniendo en diversas experiencias ya desarrolladas por los agentes sociales en el campo de la prevención del tabaquismo en el lugar de trabajo, así como en otras áreas similares, como el alcoholismo.

Por otro lado, e independientemente de las observaciones que se realizarán al articulado, el CES

estima que debería evitarse el riesgo de inseguridad jurídica que actualmente se desprende de la confusa redacción y sistemática de algunos apartados del Anteproyecto, en especial por las consecuencias que se derivan de su conexión con el capítulo de infracciones y sanciones.

En este sentido, tal y como se especificará en las observaciones al articulado, resulta especialmente preocupante que el Anteproyecto derive en terceros la responsabilidad del control y vigilancia del cumplimiento de la normativa, entendiendo el CES que esta función es exclusiva de las Administraciones Públicas competentes.

Por último, cabe recordar que el Anteproyecto califica esta materia como legislación básica estatal, suscitando dudas en cuanto a dicha calificación el contenido de algunos artículos, considerando la existencia de normativa autonómica en materia de prevención y control del tabaquismo,

que las Comunidades Autónomas han ido aprobando en ejercicio de sus competencias. En relación con ello, el CES estima que la elaboración del Anteproyecto debería haber ido precedida de una evaluación de las medidas y las limitaciones que desde hace años vienen siendo ya puestas en práctica, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como de los recursos públicos dirigidos a la prevención del tabaquismo y la deshabituación tabáquica, todo ello a fin de orientar líneas de acción, determinar la existencia de necesidades no cubiertas y precisar la coherencia de las medidas que se abordan en el Anteproyecto y su intensidad con el contexto más amplio de las políticas de prevención y control del tabaquismo emprendidas por las Administraciones Públicas. Para subsanar estas carencias, el CES propone la creación de instrumentos independientes de seguimiento y evaluación de las políticas de prevención y control del tabaquismo.

IV. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 2. Definiciones

Este precepto recoge las definiciones de conceptos básicos para la aplicación de la Ley, como son los de productos del tabaco, publicidad, patrocinio y promoción. Se trata de definiciones que se encuentran recogidas con claridad en la Directiva 2003/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y patrocinio de los productos del tabaco, que se incorpora al ordenamiento español con este Anteproyecto. Sin embargo, el Anteproyecto introduce variaciones en la concreción de estas definiciones que podrían dar lugar a interpretaciones erróneas o que se aparten del sentido de la Directiva. El CES entiende que a fin de evitar confusiones terminológicas que dificulten la aplicación de la norma, la redacción de este artículo debería ceñirse a las definiciones contempladas por dicha Directiva.

Capítulo II. Limitaciones a la venta, suministro y consumo de los productos del tabaco

Con carácter general, llama la atención la confusa sistemática con que se regulan en este capítulo las limitaciones y prohibiciones a la venta y suministro de los productos, de modo que su interpretación resulta, cuanto menos, complicada, planteándose numerosas dudas en cuanto al alcance de algunas previsiones y la identificación exacta de los lugares y circunstancias en que son aplicables las prohibiciones.

Artículo 3. Venta y suministro de los productos del tabaco

Este artículo adolece de una confusa redacción de modo que, en el afán de precisar y enumerar todas las situaciones de prohibición, se incurre en aparentes reiteraciones o en enunciados difícilmente interpretables. A título de ejemplo, hay que acudir a la lectura conjunta del artículo 3.1 y del

artículo 5 para comprender el alcance de la norma general establecida por el primero (la prohibición de la venta y suministro al por menor del tabaco en otros lugares que no sean la red de expendedurías de tabaco y timbre y a través de máquinas expendedoras autorizadas), que se completa con la enumeración de lugares en los que, en virtud del artículo 5, se prohíbe expresamente la venta.

En relación con el apartado segundo de este artículo, en el que se prohíbe la venta de tabaco por personas menores de 18 años, el CES considera que esta medida no está justificada teniendo en cuenta que la edad legal para trabajar está establecida con carácter general en los 16 años en nuestro ordenamiento jurídico laboral. En opinión del CES, no se dan en la actividad de venta de tabaco las condiciones de peligrosidad, tanto para la salud del trabajador, como para su formación profesional y humana que habilitarían al Gobierno a su prohibición, según lo establecido en el artículo 6.2 del Estatuto de los Trabajadores.

Artículo 4. Venta y suministro a través de máquinas expendedoras

Respecto al apartado a) de este artículo, que establece la prohibición a los menores de 18 años del uso de máquinas expendedoras, el CES considera que éste no es el lugar adecuado para determinar la responsabilidad del titular del local, lugar o establecimiento donde estén situadas, habida cuenta de que el Anteproyecto cuenta con todo un capítulo dedicado al régimen de infracciones y sanciones. Por ello, considera que técnicamente sería más adecuado suprimir el inciso que se refiere a dicha responsabilidad. Al margen de esa consideración formal, el CES entiende que la obligación de vigilancia o control sobre la edad de los usuarios que se hace recaer en dichas personas será de cumplimiento especialmente difícil en el caso de las máquinas expendedoras.

Y ello sin perjuicio de las dudas que, con carácter general, le suscita a este Consejo el modelo de reparto de responsabilidades que caracteriza al Anteproyecto, asignando el control y

vigilancia del cumplimiento de la normativa a terceras personas ajenas a la decisión individual de fumar, que carecen de la capacidad de evitarlo y de las facultades coercitivas de las que sólo está investida la autoridad pública.

En línea con lo anterior, recuerda que la efectividad de una norma que pretende actuar sobre hábitos sociales debería apoyarse en una asunción previa de sus objetivos por sus destinatarios, sustentada en el acuerdo y no exclusivamente en la prohibición, así como en un reparto más equilibrado y proporcional de las responsabilidades, en el que sea el Estado el que asuma prioritariamente las competencias que le corresponden de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa contando, ciertamente, con la participación de toda la sociedad, incluido el propio entorno familiar y escolar en el caso de los menores.

Artículo 5. Prohibición de venta y suministro en determinados lugares

Con relación al apartado a) del artículo, el CES estima que la mención a «los centros y dependencias de las Administraciones Públicas y entidades de Derecho público» podría dar lugar a que algunos organismos no quedaran sujetos a la prohibición que trata de estipularse. Por ello, considera que debería recogerse una definición más amplia, que diera cabida a todos los que conforman el sector público, siguiendo la filosofía del texto y asegurando el completo cumplimiento del precepto.

Por otro lado, en este artículo se pone de manifiesto la dificultad de abordar la elaboración de una normativa básica, cuando existe ya abundante legislación sobre los mismos supuestos que regula el Anteproyecto en las Comunidades Autónomas, lo que podría dar lugar a conflictos, habida cuenta de la exhaustividad con que se regulan estos aspectos. A título de ejemplo, la mayoría de las Comunidades Autónomas no recogen restricciones a la venta de tabaco en los centros y dependencias de las respectivas Administraciones territoriales. En este sentido, el Consejo cree que sería positivo que el Gobierno concentrara sus esfuerzos en la necesaria labor de coordinación con las Comunidades

Autónomas y en la evaluación y puesta en común de las distintas políticas y normativas abordadas en este ámbito.

Artículo 6. Limitaciones al consumo de productos de tabaco

A juicio del CES, la redacción del artículo, en el que se distinguen «los lugares en los que está prohibido fumar» de «aquellos otros en los que, pese a la prohibición, se permite la habilitación de zonas para el consumo de tabaco» es confusa e incurre en contradicción, pues debe entenderse que si en un lugar está expresamente prohibido, tampoco pueden adecuarse espacios para el consumo. Por esta razón, considera que tendría que limitarse a citar los espacios sin prohibición, proponiendo la redacción siguiente: «El consumo de productos del tabaco deberá hacerse exclusivamente en aquellos lugares en los que no esté expresamente prohibido o en los espacios especialmente habilitados para ello».

Artículo 7. Prohibición total de fumar

Del encabezamiento y del primer párrafo del artículo, que establece la prohibición total de fumar, podría interpretarse que a los lugares citados en cada apartado del mismo habría que añadir todos aquellos para los que las distintas normas autonómicas establecen ya la prohibición, resultando, por ello, confuso. El Consejo entiende que el Anteproyecto pretende solamente aclarar la compatibilidad entre la normativa autonómica y lo que en él se estipula. Con tal fin, este artículo debería modificarse con una redacción más clara, como la siguiente: «Se establece la prohibición total de fumar, *sin perjuicio* de los espacios o lugares definidos en la normativa de las Comunidades Autónomas, en...».

Unido a lo anterior, en opinión del CES, la redacción de este artículo adolece de confusión terminológica y de algunas incoherencias en el tratamiento de las distintas prohibiciones, lo que, unido a su estrecha conexión con el capítulo de infracciones y sanciones, puede generar una importante inseguridad jurídica en sus destinatarios.

A título de ejemplo, genera confusión la innecesaria distinción, a efectos de este Anteproyecto, entre centros de trabajo públicos y privados, que se hace en el apartado a).

Por lo que se refiere a dicho apartado, y compartiendo el objetivo de proteger la salud pública el CES considera que la prohibición total de fumar en centros de trabajo establecida no es la medida más eficaz, generando conflictividad en el ámbito laboral, por ello considera que debiera suprimirse, ya que el tratamiento de esta cuestión viene siendo abordado conjuntamente por las empresas y sus trabajadores.

En este sentido, y con el objetivo de fomentar la cultura de prevención del tabaquismo y preservar entornos libres de humo para los no fumadores, empresarios y trabajadores, directamente o a través de sus representantes, disponen de los mecanismos de cooperación apropiados para concretar el tratamiento interno del tabaquismo en las empresas y centros públicos de trabajo atendiendo a las condiciones específicas de los mismos.

Existen ya significativas experiencias desarrolladas de manera conjunta que, a través del acuerdo y del diálogo de las partes, han mostrado su eficacia en la reducción de la demanda, por lo que se debería trabajar en potenciar éstas y otras iniciativas similares.

A tal fin se considera que las políticas de las Administraciones Públicas en este ámbito deben dirigirse a apoyar con medios técnicos y presupuestarios el fomento de estas actuaciones conjuntas.

Por otra parte, suscita dudas el apartado f) de este artículo, relativo a la prohibición total de fumar en centros comerciales, incluyendo grandes superficies y galerías, en relación con el artículo 8.c), que permite a los establecimientos de hostelería y restauración cerrados de más de 100 metros habilitar zonas para fumar, salvo que se encuentren dentro de uno de los supuestos del artículo 7. El CES entiende que los establecimientos de hostelería y restauración de los centros comerciales deberían poder habilitar ese tipo de zonas, como normalmente está ocurriendo en la actualidad.

Con respecto al apartado g), referido a «los centros de atención social para menores de 18 años, y de ocio y esparcimiento en los que se permita el acceso a estos menores», el CES entiende que se deberían recoger como excepción los espacios al aire libre, permitiendo que los adultos puedan consumir tabaco en áreas abiertas, como por ejemplo los parques de atracciones.

También parece dudoso el extenso ámbito objetivo de aplicación de esta prohibición en el caso de las aeronaves, por cuanto en la letra p) se mencionan las «aeronaves con origen y destino en territorio nacional, y en todos los vuelos de compañías aéreas españolas, *incluidos aquellos compartidos con vuelos de compañías extranjeras*».

Por último, resulta innecesaria la introducción de un apartado r) en el que, tras tan exhaustiva enumeración de prohibiciones, se establezca con carácter general la prohibición «en cualquier otro lugar en el que, por mandato de esta Ley o de otra norma o por acuerdo de su titular, se prohíba fumar».

Artículo 8. Habilitación de zonas para fumar

El CES considera confusa la redacción del artículo 8.1.c), en conexión con la disposición adicional segunda puesto que, al permitir el primero que los establecimientos de hostelería y/o restauración que tengan más de 100 metros cuadrados habiliten zonas para fumar y quedar los locales de menos de esa superficie fuera del ámbito de aplicación del Anteproyecto, en virtud de la mencionada disposición cabría interpretar que los locales de menos de 100 metros no pueden habilitar zonas para fumar. En opinión del CES, la habilitación de zonas para fumar debe permitirse también en estos casos.

En el apartado 8.2.b) parece contradictorio con los objetivos declarados por el Anteproyecto de proteger a las personas no fumadoras a la exposición al humo del tabaco el hecho de que se establezca que las zonas habilitadas para fumar no deberán ser de obligado paso para las personas no fumadoras «salvo que éstas tengan la condición de trabajadoras o empleadas en aquéllas». Llama la atención que, en relación a la prohibición total de fumar en los centros de trabajo que

establece el artículo 7.a), no sea relevante la condición de trabajador en estos casos.

Respecto al artículo 8.2.b) el CES entiende que la redacción de este apartado sería más clara si se suprimiera la referencia a la separación física del resto de las dependencias (para lo que bastaría eliminar la palabra «físicamente») y, en cambio, se especifica que deberán estar *completamente compartimentadas*, en vez de *debidamente* compartimentadas.

Respecto al apartado 2.d) de este artículo, el CES considera que no contribuye a la eficacia de la norma ni parece razonable, con carácter general, establecer el tamaño de la superficie de las zonas para fumar estrictamente a partir de criterios cuantitativos, hasta el punto de fijar porcentajes concretos de la superficie que deben ocupar estas zonas, sin que tener en cuenta la diversidad de situaciones, tamaños y demandas de los distintos espacios. Hay que tener en cuenta, que muchos de estos locales ya tienen establecidas zonas libres de humo.

Capítulo III. Regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco

Artículo 9. Limitaciones de la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco

En general, este artículo que, como todo este capítulo, va más allá de la mera trasposición de la Directiva en su intención de restringir toda fórmula de comunicación comercial, resultará de difícil aplicación en el contexto mundial de internacionalización de las comunicaciones. No parece razonable, a título de ejemplo, la prohibición de recepción de publicidad en el caso de adultos que han prestado su consentimiento expreso a ello.

Artículo 10. Reglas aplicables a denominaciones comunes

El CES considera excesiva la inclusión de la prohibición general del empleo de nombres, marcas, símbolos o cualesquiera otros signos distin-

tivos que sean utilizados para identificar los productos del tabaco en el circuito comercial. Resulta poco realista el planteamiento de restringir el tráfico de este tipo de productos en el contexto de un mercado mundial, por lo que el CES recomienda la supresión de este artículo, habida cuenta, además, de que este tipo de denominaciones no son objeto de la Directiva 2003/33 que se traspone con este Anteproyecto.

Capítulo IV. Régimen de infracciones y sanciones

El CES considera particularmente inadecuada la regulación del régimen de infracciones y sanciones que establece el Anteproyecto, basado en el principio de la responsabilidad objetiva, entendiendo que se aparta en numerosos puntos de los principios que deben informar el régimen sancionador en los procedimientos administrativos, establecido en el capítulo 1 del título IX, de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de procedimiento administrativo común. A fin de evitar el riesgo de inseguridad jurídica en los destinatarios de la norma, debería revisarse todo este capítulo en profundidad en orden a subsanar algunos aspectos, como la confusa tipificación de las infracciones, la determinación de los sujetos responsables, la falta de causalidad y proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones y la atribución de las competencias de vigilancia y control que en él se hace a sujetos a los que no les corresponde.

Artículo 11. Disposiciones generales

El CES considera que en este artículo se establecen medidas de carácter provisional excesivas y desproporcionadas en relación con el bien jurídico que se intenta proteger, en especial respecto a la adopción de medidas cautelares, como el cierre provisional de establecimientos, sin medir las consecuencias que ello puede generar en los distintos supuestos. Especialmente grave resulta, en opinión del CES, la posibilidad prevista en el apartado 2 de acordar medidas provisionales incluso antes de la iniciación del expediente sancionador, creando una grave indefensión jurídica al administrado.

Artículo 12. Infracciones

En congruencia con la consideración realizada por este Consejo respecto a la prohibición total de fumar en los centros de trabajo, y atendiendo al tratamiento que en el marco laboral se viene dando al consumo de sustancias nocivas para la salud de análogo significado al del consumo del tabaco, procedería excluir a los centros de trabajo del ámbito de aplicación del apartado 2.a), y de los apartados 3.a) y 4.b) de este artículo.

Artículo 13. Sanciones

El CES no considera adecuada la regulación de las sanciones en este artículo, pues no se establecen criterios precisos para aplicar la graduación de las sanciones, al margen de la descripción de la cuantía de las mismas. Simplemente menciona genéricamente que se graduarán teniendo en cuenta el riesgo generado para la salud, la repercusión social de la infracción, etc. pero no se establece con qué criterios se va a apreciar si existe ese riesgo generado para la salud, por ejemplo, y cuándo ese riesgo puede ser calificado como leve, grave o muy grave para tener la sanción en su grado correspondiente.

En relación a lo anterior, en el apartado 3 se fija la posibilidad de incrementar la sanción cuando la multa sea inferior al beneficio obtenido por cometer la infracción. En este caso la sanción podrá incluso duplicarse sin que el Anteproyecto especifique en qué casos puede darse este tipo de situación.

Por otro lado, en el apartado 2 se establece que las sanciones se impondrán en su grado máximo cuando el perjudicado o sujeto pasivo sea un menor de edad, pero esta previsión plantea algunas dificultades sobre la concurrencia de esta circunstancia de agravación de la responsabilidad. No se ha tomado en cuenta, en opinión del CES, que la condición del menor ya se ha recogido como elemento integrante del tipo de infracción administrativa del artículo 12 en buen número de supuestos, de manera que no podrán cometerse algunas de las infracciones tipificadas si falta la condición de menor de edad. En estos casos no es posible añadir un

juicio complementario de reproche al infractor por perjudicar con su conducta a un menor que mereciera una sanción en su grado máximo, ya que si no hay un sujeto pasivo o perjudicado menor de edad no habría falta disciplinaria. Tal es el caso de las faltas tipificadas en los siguientes apartados del artículo 12: 2.g); 3.c); 4.a), 4.b) y 4.c). En otros supuestos, será difícil acreditar la concurrencia de esta circunstancia como en los distintos supuestos de infracción de las normas sobre publicidad, promoción y patrocinio.

Artículo 14. Personas responsables

Este artículo suscita numerosas objeciones a este Consejo, desde el punto de vista de la inseguridad e indefensión jurídica que puede generar la determinación de las personas responsables de la comisión de las distintas faltas disciplinarias, y en particular en el detalle de las faltas previstas en el artículo 12, apartados 3.a) y 4.b), respecto de las que se señala la responsabilidad de los titulares o encargados de los establecimientos en el momento de la comisión de las faltas. Constituye un factor de indudable distorsión en el ámbito laboral convertir a empresarios y trabajadores en controladores o vigilantes del uso de los productos del tabaco en los centros de trabajo, lo que resulta claramente impropio, en opinión de este Consejo.

En todo caso, en el sentido de la observación realizada al artículo 4, resulta inadecuado imponer a aquellos titulares o encargados de los establecimientos una labor de control o vigilancia sobre el consumo del tabaco o el uso ilícito de las máquinas expendedoras en sus instalaciones. Todas estas circunstancias, que deberían modular la responsabilidad del titular o encargado de los locales en las faltas tipificadas en los apartados 12.3.a) y 12.4.b) no han sido tomadas en consideración en el Anteproyecto, lo que, en opinión de este Consejo, debería corregirse a fin de evitar conflictos con los clientes o usuarios y en la tramitación de los procedimientos administrativos. Por último, por exi-

gencias del principio de legalidad, respecto al apartado 3 de este artículo que regula la responsabilidad de los hechos cometidos por un menor, sería conveniente que el Anteproyecto señalara cuáles son las medidas sustitutivas de la multa entre las de carácter reeducador.

Disposición adicional cuarta. Medidas de prevención y control del tabaquismo

Llama la atención el carácter residual y genérico de la mención que se hace en esta disposición a las medidas de prevención y control del tabaquismo, que deberían constituir el contenido central de un Anteproyecto que se define enmarcado en la política de salud pública. Las medidas a las que aquí se alude deberían concretarse en el Anteproyecto al igual que los medios materiales vinculados a las mismas. Por otro lado, la redacción de esta disposición parece obviar la existencia de acciones ya emprendidas con la participación de distintas organizaciones representadas en este Consejo —sindicatos, organizaciones empresariales y organizaciones de consumidores y usuarios— y la existencia de organismos ya específicos, como la Comisión Nacional para la prevención y el tratamiento de las drogodependencias en el ámbito laboral. El CES considera que es una obligación de los poderes públicos y no una mera facultad como señala la disposición, el efectivo impulso y desarrollo de políticas integrales de prevención y control del tabaquismo, con la participación de todos los sectores y colectivos afectados, y con la previsión de mecanismos de evaluación y seguimiento periódicos.

Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio de las denominaciones comunes

El CES se remite en este punto a la recomendación realizada al artículo 10, en el sentido de la supresión de la regulación de este aspecto en el Anteproyecto.

V. CONCLUSIÓN

El CES comparte el objetivo de prevención y control del tabaquismo en el marco de las políticas de protección de la salud pública, en coherencia con los compromisos asumidos en el contexto internacional. Sin embargo, en el Anteproyecto objeto de Dictamen se echa en falta el enfoque integral que preconiza el Convenio Marco de la OMS. Dejando de lado dicho enfoque, el Anteproyecto presenta una orientación eminentemente coercitiva, siendo residual la mención a la obligación de

los poderes públicos de impulsar políticas preventivas en este ámbito. Resulta preocupante, en opinión del CES, el desplazamiento de responsabilidades, así como la falta de proporcionalidad y la imprecisión en la regulación de las infracciones y sanciones. Unido a lo anterior, el CES considera que el Anteproyecto debería respetar el marco regulatorio específico del ámbito laboral y las experiencias ya en marcha abordadas en el mismo a partir del consenso de trabajadores y empresarios.

Madrid, 16 de marzo de 2005

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ-MONGE, MAXIMINO CARPIO GARCÍA, MARCOS DE CASTRO SANZ, IGNASI FAURA VENTOSA, JUAN GUALDA NAVAS, ANTONINO JOYA VERDE, JUAN MORENO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. PÉREZ DE OBANOS LISO, MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, JOSÉ B. TERCEIRO LOMBA Y ALFONSO VÁZQUEZ FRAILE, PERTENECIENTES AL GRUPO TERCERO

La presentación del Anteproyecto de Ley Reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad del tabaco es una iniciativa necesaria de salud pública, que permite también valorar desde el CES la participación de la sociedad civil y de los agentes sociales en torno a un proyecto de salud importante en nuestro país.

Como señala la Organización Mundial de la Salud (OMS), la propagación de la epidemia del tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública, que requiere la colaboración más amplia posible. En especial, teniendo en cuenta que los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados de manera muy sofisticada con el fin de crear y mantener la dependencia, que muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son

farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, y que la dependencia del tabaco figura como un trastorno aparte en las principales clasificaciones internacionales de enfermedades.

Por todo ello, la elaboración de un proyecto de Ley que pretende hacer frente a dicha epidemia merece el máximo apoyo de toda la sociedad, para conseguir avanzar decididamente en los objetivos de limitar los espacios con humo, evitar el acceso de los menores de edad a dicha toxicidad y reducir la incidencia de las enfermedades en los fumadores.

Un esfuerzo de tal magnitud comporta, sin lugar a dudas, la implantación de una política pública, sanitaria, de limitación general del tabaco; un cambio de hábitos y de cultura en el que deben comprometerse activamente los agentes so-

ciales y la sociedad civil; la dedicación de recursos suficientes para actuaciones informativas y de deshabituación; y un seguimiento regular de los resultados conseguidos y de los problemas que vayan apareciendo.

Es por ello que entendemos que no cabe asumir la propuesta de Dictamen que presenta la Comisión de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura por no compartir su visión sobre el avance que, a nuestro juicio, representa el Anteproyecto de Ley. Especialmente no es aceptable la propuesta de Dictamen por sus consideraciones respecto de:

- La propuesta de eliminar el artículo 7.a) (prohibición total de fumar en los centros de trabajo);
- la supresión de la prohibición de vender tabaco por personas menores de 18 años (último inciso del art. 3.2);
- la aceptación que mantiene respecto de la venta de tabaco a través de máquinas expendedoras (art. 4); y
- la propuesta de eliminar de la Ley toda referencia a las llamadas «denominaciones comunes» (art. 10 y disposición transitoria segunda).

Consideramos que la prohibición total de fumar en los centros de trabajo es una pieza clave para la consecución de los espacios comunes sin humos, para la protección de los no fumadores y para la reducción cuantitativa de los fumadores. Los centros de trabajo son lugares en donde se convive un gran número de horas y sus condiciones ambientales tienen una importante incidencia en la salud de las personas (por lo que respecta al humo y su repercusión en el aparato respiratorio y cardiovascular).

Nos parece coherente la prohibición del trabajo de menores de 18 años en la venta de tabaco (medida preventiva que es aplicación literal de la propuesta de la OMS) debido a la peligrosidad que entraña la distribución de un producto altamente adictivo y tóxico, frente al que hay que proteger a toda la población y, en mayor medida, a los más jóvenes.

No es, sin embargo, coherente con el espíritu de la norma que se permita la venta de tabaco a través de máquinas automáticas, por las razones que se expondrán en las observaciones particulares.

Asimismo entendemos que la prohibición de marcas, nombres y símbolos del tabaco para la oferta de otro tipo de bienes y servicios debe mantenerse para impedir lo que no es otra cosa que un subterfugio de la industria del tabaco para anunciar su producto e inducir a su consumo.

Razones por las cuales, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social, se presenta el siguiente voto particular:

OBSERVACIONES GENERALES

Los consejeros comparten el objetivo de proteger la salud de los ciudadanos mediante la aplicación de medidas de prevención y de control del tabaquismo, en especial en el caso de menores, así como para salvaguardar el derecho a la salud de la población no fumadora y reducir en general el uso habitual de tabaco. Por ello valoran positivamente la voluntad de articular en un instrumento legislativo las medidas que regulen la venta, el consumo y la publicidad de los productos de tabaco.

Según cifras de la OMS, actualmente fuman 1.300 millones de personas y se prevé que alrededor de 650 millones mueran de forma prematura debido a alguna enfermedad relacionada con el consumo de tabaco. En España, el tabaquismo es la primera causa aislada de enfermedad evitable, invalidez y muerte prematura. Se estima que cada año mueren prematuramente más de 50.000 personas debido al consumo de tabaco y muchas más ven seriamente disminuida su calidad de vida. De ahí que la lucha contra el tabaco sea una prioridad en las políticas de salud pública, de acuerdo con el mandato constitucional del artículo 43.2.

El Anteproyecto supone la puesta en práctica de los compromisos asumidos en el ámbito interna-

cional, fundamentalmente la Directiva 2003/33/CE y el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco.

Para su plena eficacia, los consejeros quieren recordar la necesidad de reforzar las medidas contempladas en el proyecto legislativo (de carácter eminentemente limitativas) con otras, sobre todo informativas y educativas, tendentes a profundizar en la prevención del tabaquismo, promoviendo los cambios de hábitos sociales y ambientales, puesto que sólo con estrategias integrales, coordinadas y desarrolladas conjuntamente con los representantes de la sociedad civil será posible erradicar poco a poco las consecuencias devastadoras del tabaco en la sociedad actual. No hay que olvidar la obligación de los poderes públicos, contemplada en el artículo 43 de nuestra Constitución, de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas, lo que, con relación a esta materia, afecta tanto a los aspectos generales de venta y consumo de tabaco como a la publicidad y propaganda comercial de actividades y productos que directa o indirectamente puedan tener consecuencias negativas para la salud.

Los consejeros valoran positivamente la limitación total de fumar en los centros de trabajo como una de las medidas más eficaces en la lucha contra el tabaquismo. Garantiza adecuadamente el derecho a la salud y a un ambiente no contaminado para la población no fumadora, y ayudará a que muchos fumadores consigan abandonar el tabaco o al menos reducir su consumo.

Por otra parte, hubiera sido deseable que la Ley contemplara una disposición en la que el Gobierno se comprometiera a realizar un seguimiento y una evaluación de los efectos producidos a raíz de las medidas implantadas en la propia Ley.

En definitiva, la elaboración de este Anteproyecto de Ley es un paso importante en la acción contra la epidemia del tabaco. Será imprescindible su coordinación con las administraciones autonómicas, con amplias competencias en este ámbito. Y es en la perspectiva de su mejora y eficacia que proponemos las siguientes modificaciones.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto

Los consejeros entienden que el objeto de la Ley debiera ser más integral, en el sentido de recoger no sólo las limitaciones a la venta, suministro y consumo de los productos del tabaco, así como la regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de dichos productos, sino también el desarrollo de las medidas de prevención y control del tabaquismo y en especial la colaboración social en el cambio de hábitos referentes al consumo del tabaco. De esta manera, es necesario que en torno a la Ley deba articularse una amplia campaña pública y civil de restricción de los espacios con humos, de modificación de los hábitos de uso y de reducción de los perjuicios sanitarios del tabaco.

Artículo 2. Definiciones

Sería preciso añadir al listado de definiciones un nuevo apartado relativo a los servicios de la sociedad de la información, acorde a la normativa europea:

«e) servicios de la sociedad de la información: servicios con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 98/34 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.»

Capítulo II. Limitaciones a la venta, suministro y consumo de los productos del tabaco

Artículo 3. Venta y suministro de los productos del tabaco

El apartado 1 permite la venta de tabaco a través de máquinas expendedoras, que cuenten con las autorizaciones administrativas oportunas. Sin embargo, no compartimos esta posibilidad y debemos constatar que la presencia de máquinas ex-

pendedoras facilita de manera incontrolable la venta de tabaco a menores de edad, cuya prohibición es uno de los objetivos esenciales de la Ley.

Por su parte, el apartado 2 de este artículo es especialmente importante por incidir en aquellos aspectos que garantizan, directa e indirectamente, la protección de los menores, incluyendo especialmente la prohibición de la intervención de menores de 18 años en cualquier proceso de venta de tabaco.

Artículo 4. Venta y suministro a través de máquinas expendedoras

Tal y como ha quedado de manifiesto en las alegaciones al artículo 3, debería haberse limitado la venta de tabaco sólo a la red de expendedoras de tabacos. A pesar de las seis condiciones que establece este artículo para la venta de tabaco a través de máquinas, y a pesar de las sanciones establecidas en caso de incumplimiento, será difícil controlar el acceso a estas máquinas por parte de los menores de edad.

Caso de que se permita esta forma de venta, los consejeros estiman que deberían extremarse las autorizaciones para la adquisición de estas máquinas por parte de locales cercanos a centros escolares, educativos, deportivos, etc., donde acuden por lo general personas menores de edad. En cualquier caso, habría de establecerse en una disposición transitoria de la Ley un límite temporal razonable, a partir del cual quede prohibida la venta de tabaco en máquinas expendedoras.

Artículo 8. Habilitación de zonas para fumar

El apartado 1.c), referido a los establecimientos de hostelería y restauración establece que no podrán tener zonas para fumadores aquellos cuya actividad se realiza en lugares incluidos en el artículo 7. Parece ello incoherente en aquellos establecimientos de hostelería y restauración situados en centros comerciales, culturales u otros, donde la actividad principal queda ya protegida y donde actividades complementarias son similares a las comprendidas en el artículo 8. Por lo tanto debería permitirse la habilitación de zonas para fumar en estos casos.

Capítulo III. Regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco

La regulación contenida en el artículo 10 y en la disposición transitoria segunda resulta claramente insatisfactoria. Aunque se prohíbe la utilización simultánea de denominaciones para tabaco y otros productos (bienes y servicios) a partir de la entrada en vigor de la Ley, se respetan sin limitación los «derechos adquiridos» para dicha simultaneidad cuando tales productos hayan sido comercializados con anterioridad a la entrada en vigor, estableciéndose en todo caso, una cautela formal que diferencie en su utilización los signos distintivos de marca (diferente tipografía, color, eslogan, imagen, sonido). Ello permite, en la práctica, un elevado volumen de publicidad indirecta de tabaco.

Además, ese respeto de derechos sin limitación puede potenciar que las empresas tabaqueras, con anterioridad a la aprobación de la norma, desarrollen al máximo sus estrategias de extensión de marca, encontrando la manera de seguir promocionando indirectamente productos del tabaco a través de la publicidad y el patrocinio en el futuro y con total impunidad. Ello sin contar con que también se podrían lanzar nuevos productos de tabaco aprovechando marcas (por ejemplo, cosméticos, productos de alta gama, etc.) que ya tuvieran realidad comercial en el mercado.

Por ello sería deseable que se eliminara la disposición transitoria segunda o bien que se estableciera un periodo temporal limitado para que los productos del tabaco y otros productos compartan la misma marca o los mismos rasgos distintivos, siempre que esa homonimia se refiera a productos comercializados antes de la entrada en vigor de la Ley y teniendo en cuenta que al finalizar el plazo el producto distinto al del tabaco será el que deba de cambiar de marca.

Disposición adicional cuarta. Medidas de prevención y control del tabaquismo

Consideramos que dicha disposición debería convertirse en articulado de la Ley, ampliando el conjunto de medidas, actuaciones y recursos que

las Administraciones deberán promover para la prevención y control del tabaco.

En especial la Administración debería promover acuerdos con los agentes sociales y la sociedad civil en el seguimiento del cumplimiento de la Ley y en las acciones de prevención y deshabitación de las personas afectadas. Sin la formalización de dichos compromisos la Ley elude uno de los principios básicos de la OMS que es la colaboración activa y continuada con la sociedad civil.

Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio de las denominaciones comunes

En relación a esta disposición nos remitimos a los comentarios realizados al artículo 10 del Anteproyecto.

CONCLUSIÓN

Los consejeros comparten el objetivo de prevención y control del tabaquismo en el marco de las políticas de protección de la salud pública, en coherencia con los compromisos asumidos en el contexto internacional. Es por ello que los consejeros, para reforzar el planteamiento integral de la acción contra la epidemia del tabaquismo, plantean la necesidad de incorporar a la normativa el conjunto de medidas de prevención, control y hábitos con relación al tabaco, con especial atención a la necesaria colaboración de la sociedad y de los agentes sociales en dicha actuación. Además, los consejeros estiman que debería establecerse un programa de actuaciones que permita el seguimiento y evaluación de los efectos producidos a raíz de la entrada en vigor de la Ley.

Madrid, 16 de marzo de 2005