



Dirección General de Salud Pública y Equidad en Salud
Ministerio de Sanidad
Reino de España

A quien corresponda,

Gracias por la oportunidad de realizar esta presentación en el marco de la consulta sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/2005, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos de tabaco.

Escribimos en nombre de la Fundación Tholos, una ONG sin fines de lucro con sede en Washington, D.C., que forma parte de la plataforma global Prohibition Does Not Work (PDNW) (La Prohibición No Funciona)—una red internacional de destacados centros de investigación, institutos de políticas y defensores de los consumidores dedicados a promover la reducción de daños y la salud pública basada en la evidencia. La reducción de daños es el principio de reducir los riesgos en lugar de insistir en la abstinencia, y es un pilar fundamental de una política de salud pública eficaz. Juntos, trabajamos para promover políticas que ayuden a los fumadores a cambiar a alternativas de menor riesgo, combatir la desinformación y resistir los enfoques prohibicionistas que socavan la salud pública y la libertad del consumidor. PDNW presenta este comentario para expresar nuestra profunda preocupación por la dirección del anteproyecto de ley que se encuentra actualmente en el Parlamento español y para instar a una cuidadosa consideración de la ciencia y la evidencia sobre los efectos de las políticas prohibicionistas.

Comprendemos plenamente las motivaciones que sustentan esta legislación y compartimos el objetivo de reducir los daños causados por el tabaquismo, especialmente en los jóvenes. Proteger a los jóvenes del consumo de productos con nicotina es un objetivo vital de salud pública, y felicitamos al Parlamento por tomarse en serio este reto. Las medidas que previenen la venta a menores, refuerzan la aplicación de la ley y disuaden el consumo entre menores son necesarias y adecuadas, y apoyamos los esfuerzos para garantizar su eficacia. Sin embargo, las medidas bien intencionadas también deben sopesarse con las necesidades de los millones de adultos españoles que aún fuman y merecen acceso a herramientas que les ayuden a dejar de fumar. Las políticas que restringen involuntariamente los productos de reducción de daños, o que abren un camino hacia la prohibición, causarán más perjuicios que beneficios.

Si bien el anteproyecto de ley aborda diversos problemas, nuestra mayor preocupación es que representa el inicio de un proceso que podría conllevar aún más restricciones, incluyendo la prohibición de las bolsitas de nicotina—una propuesta que ya se ha planteado en España. En los últimos años, la innovación tecnológica ha permitido que nuevos productos orales de nicotina, como las bolsitas, revolucionen la salud pública al proporcionar a los fumadores herramientas adicionales para dejar de fumar. Estas bolsitas de nicotina sin humo no solo son una alternativa más segura para los fumadores, sino que se consideran la forma más segura de consumir nicotina. Como resultado, decenas de millones de fumadores en todo el mundo han dejado de fumar con éxito o han reducido considerablemente su consumo mediante el uso de estos productos, a pesar de no haber podido hacerlo con productos anteriores.

El Instituto Federal Alemán de Evaluación de Riesgos (BfR), designado por el Gobierno en 2020 para evaluar el impacto de estos productos en la salud, concluyó en 2022 que las bolsitas son más seguras que los cigarrillos: “Cambiar de cigarrillos a bolsitas de nicotina podría representar una reducción de los riesgos para la salud de una persona fumadora.” También señaló que “el control de calidad, como resultado de las actividades de normalización y regulación, parece ser útil para minimizar los riesgos que plantean las bolsitas de nicotina.”

El precedente de la prohibición, combinado con propuestas previamente planteadas para instaurarla, representa un problema significativo de salud pública, ya que tendría consecuencias desastrosas para la reducción de daños.

PDNW analizó un caso práctico sobre la prohibición de facto de las bolsitas de nicotina en Alemania. Los datos y la evidencia de esta prohibición demuestran claramente los fracasos de dicha medida y sus devastadoras consecuencias. En lugar de eliminar la demanda de bolsitas de nicotina, la prohibición ha empujado a muchos consumidores al mercado ilícito no regulado, donde es posible controlar la calidad ni la seguridad de los productos, ni saber a quién se venden. Además, millones de alemanes que, de otro modo habrían dejado de fumar, continúan haciéndolo, lo que ha provocado un estancamiento en la disminución de las tasas de tabaquismo. Esta situación contrasta con la de otros países que han adoptado políticas progresistas basadas en la evidencia científica, y que han logrado avances significativos en la lucha contra el tabaquismo.

A principios de este año, PDNW y la Fundación Tholos encargaron a Dynata una encuesta representativa a nivel nacional a más de 500 usuarios de bolsitas de nicotina en España¹. Los resultados fueron claros y desalentadores: casi el 70% de los usuarios de bolsitas eran

¹ <https://tholosfoundation.org/2025/04/spains-proposed-nicotine-pouch-ban-faces-overwhelming-consumer-backlash/>

exfumadores que habían dejado de fumar gracias a las bolsitas, y más del 80% afirmó que las bolsitas eran el único producto que les había permitido dejar de fumar con éxito. Tres de cada cuatro afirmaron que, si se prohibieran las bolsitas, volverían a fumar o recurrirían al mercado ilícito. Estas cifras ponen de manifiesto lo que está en juego. La prohibición no lograría el objetivo declarado de reducir el consumo de nicotina. Por el contrario, revertiría los avances conseguidos con esfuerzo, perjudicaría la salud pública y empujaría el consumo de nicotina hacia canales que el gobierno no puede controlar.

Incluso dejando de lado el riesgo de una futura prohibición de las bolsitas de nicotina, varios elementos del anteproyecto de ley actual resultan profundamente problemáticos. El principal de ellos es la propuesta de prohibir los productos de vapeo de un solo uso. Esto es, desde cualquier perspectiva razonable, una prohibición: elimina del mercado una categoría completa de productos, no por un riesgo demostrado para la salud pública, sino por la creencia de que restringir la elección cambiará el comportamiento. La historia demuestra que estas prohibiciones rara vez alcanzan sus objetivos declarados y, en cambio, generan consecuencias imprevistas.

Los productos desechables no son un nicho marginal—sirven como una vía de entrada crucial para los fumadores adultos que intentan dejar de fumar. . Para quienes se plantean dejar de fumar por primera vez, los dispositivos recargables pueden resultar intimidantes, engorrosos o poco prácticos. En cambio, para estos consumidores, los desechables son sencillos, asequibles y familiares, lo que los convierte en una de las herramientas más eficaces para iniciar la transición hacia alternativas de menor riesgo. Eliminar esta categoría por completo corre el riesgo de dejar abandonados a los fumadores que, de otro modo, podrían haber cambiado, manteniéndolos en el consumo de cigarrillos convencionales durante años.

España ya cuenta con mecanismos para abordar las preocupaciones legítimas sobre el consumo juvenil: requisitos de verificación de edad, sanciones para los minoristas que venden a menores y la capacidad de reforzar la aplicación de la ley si fuera necesario. La respuesta adecuada ante la venta a menores es sancionar a quienes infringen la ley, no castigar a millones de adultos que consumen estos productos de forma responsable para mejorar su salud. La libertad de elección del consumidor es fundamental para una reducción de daños eficaz. Cuantas más opciones haya, más probable será que un fumador encuentre el producto que le funcione y lo siga usando.

La evidencia internacional no podría ser más clara: la prohibición no elimina la demanda— simplemente transfiere la oferta al mercado ilícito. La experiencia de Australia es un claro ejemplo de advertencia. Tal y como se detalla en el informe de PDNW *La Prohibición Ha*

*Fallado: Lecciones de Australia*², el régimen de vapeo solo con receta ha dado lugar a un floreciente comercio ilegal. El mercado ilícito está ahora tan arraigado que la policía lo ha vinculado a más de 250 incendios provocados, asesinatos relacionados con bandas y guerras territoriales del crimen organizado. Lejos de proteger a los jóvenes, la prohibición ha creado un mercado paralelo sin ley que vende productos no regulados a cualquiera, incluyendo menores. Más allá del daño a la salud pública, estos mercados ilícitos también privan a los gobiernos de ingresos fiscales y perjudican a los minoristas legales. España no debería esperar a que estalle una violencia similar para darse cuenta que la prohibición no es el camino adecuado.

Eliminar por completo una categoría de productos más seguros no solo perjudica la salud pública, sino que supone un retroceso en la ciencia, un ejercicio innecesario de paternalismo y un paso hacia la lógica fallida de la prohibición. Y una vez que inicia el camino de la prohibición, rara vez se detiene: España corre el riesgo de sentar un precedente que podría abrir la puerta a futuras prohibiciones, incluyendo las de las bolsitas de nicotina.

Esta misma mentalidad prohibicionista está detrás de la propuesta del anteproyecto de ley de prohibir toda publicidad y comunicación sobre productos de riesgo reducido. No se trata de una regulación comercial limitada—sino de una restricción radical a la libertad de expresión que impediría que los fumadores adultos conozcan las opciones que podrían ayudarles a dejar de fumar. La publicidad y la comunicación de productos no son meras herramientas de marketing; son canales clave para la educación en salud pública. El Reino Unido ofrece un ejemplo positivo: sus autoridades sanitarias han comunicado activamente los riesgos relativos del vapeo frente al tabaco, contribuyendo a una reducción récord en la prevalencia del tabaquismo. España debería aspirar a replicar estos éxitos, no a cerrar vías de comunicación que pueden salvar vidas.

Todo esto ocurre en un momento en que la desinformación sobre la nicotina sigue estando muy extendida. Numerosas encuestas muestran que muchos fumadores aún creen erróneamente que productos como las bolsitas de nicotina, los cigarrillos electrónicos y el tabaco calentado son tan peligrosos como fumar, o incluso más. Esta percepción equivocada no es solo una preocupación académica: los fumadores que creen que cambiar de hábito no ofrece ningún beneficio son mucho menos propensos a intentarlo. Eliminar canales de comunicación veraces y responsables los mantendrá a los fumadores en la ignorancia, perpetuará estos mitos y retrasará los intentos de dejar de fumar. El

² <https://www.prohibitiondoesnotwork.com/resources/vapor-product-regulation-in-australia-has-failed>

resultado será que más personas continúen fumando durante más tiempo, exponiéndose a un daño mucho mayor del necesario.

En lugar de avanzar en la salud pública, esta medida tendría el efecto perverso: mantener a los fumadores en el hábito, ralentizar la transición hacia alternativas más seguras y, en última instancia, costar vidas. Una prohibición total de la publicidad es una herramienta excesiva que sacrifica la educación y la reducción de daños en nombre del simbolismo. España debería centrarse en regular la comercialización de estos productos—garantizando que los mensajes sean precisos, responsables y no estén dirigidos a los jóvenes—en lugar de silenciarlos por completo.

La experiencia internacional demuestra que las prohibiciones fracasan allá donde se aplican. En Australia, las políticas restrictivas han alimentado un mercado ilícito en auge, donde los consumidores compran productos no regulados de calidad desconocida, lo que socava tanto la salud pública como los ingresos del gobierno. La prolongada prohibición de los cigarrillos electrónicos en Brasil no ha detenido su uso: millones de brasileños vapean hoy en día, pero el mercado ha quedado en manos de contrabandistas y redes criminales³. España debería aprender de estos fracasos. La demanda de productos de nicotina más seguros no desaparecerá por su prohibición; simplemente se desviará hacia canales ilegales, privando al Estado de ingresos fiscales y exponiendo a los consumidores a productos no regulados.

Otras medidas del anteproyecto de ley, como la prohibición del consumo en terrazas al aire libre, son innecesarias y punitivas. Las emisiones de productos de riesgo reducido, como las bolsitas de nicotina y el tabaco calentado, suponen un riesgo insignificante para quienes se encuentran cerca, especialmente al aire libre. Prohibir su uso en terrazas no responde a una necesidad real de salud pública, sino que estigmatiza a los usuarios y disuade a los fumadores de cambiar de hábito.. Obligarles a compartir espacio con fumadores de cigarrillos convencionales aumenta el riesgo de recaída. Esta no es una política basada en la evidencia, sino una prohibición simbólica que va en contra de los principios de reducción de daños.

Nada de esto pretende restarle importancia a prevenir el consumo entre los jóvenes. PDNW apoya firmemente la verificación estricta de edad, las sanciones por venta ilegal y las campañas educativas orientadas a disuadir el consumo entre los jóvenes. Estas medidas pueden y deben aplicarse, pero sin castigar a los adultos ni privarlos de las herramientas que necesitan para dejar de fumar.

³ <https://www.prohibitiondoesnotwork.com/resources/consequences-of-the-ban-on-e-cigarettes-in-brazil-english>

España tiene la oportunidad de convertirse en un referente positivo para el resto de Europa y alinearse con los objetivos más amplios de la UE en materia de prevención del cáncer y reducción de daños. En lugar de adoptar políticas prohibicionistas que prolongan el consumo de tabaco, fomentan los mercados ilícitos y desalientan la innovación, el Parlamento debería considerar cuidadosamente las consecuencias a largo plazo de este proyecto de ley para la salud pública, la economía y la sociedad.

Tim Andrews

Asuntos del Consumidor

Fundación Tholos