

**INFORME DE 17 DE OCTUBRE DE 2014 SOBRE RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LOS CARTELES QUE ANUNCIAN LA PROHIBICIÓN DE FUMAR (UM/050/14).**

**I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El 26 de septiembre de 2014 se recibe en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SCUM) una reclamación presentada en relación con la disparidad de regulación existente en diversas Comunidades Autónomas respecto a los carteles que anuncian la prohibición de fumar en los establecimientos comerciales.

En concreto, el contenido de la reclamación es el siguiente:

*“Existe una disparidad injustificada en las distintas normativas autonómicas reguladoras de los carteles que identifican la prohibición de fumar en los establecimientos públicos. La Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, obliga a señalar la prohibición de fumar en los locales comerciales, que se debe identificar mediante carteles. De dicha norma derivan las regulaciones de las distintas comunidades autónomas y cada una de ellas especifica unas características diferentes para los carteles (texto y tamaño), lo que impide estandarizar la cartelería a las empresas que operan en más de un territorio.*

*Deben establecerse criterios comunes y homogéneos para todas las Comunidades Autónomas en relación con las características de los carteles (texto y tamaño) para estandarizar la cartelería a las empresas que operan en más de un territorio.*

*Normativa afectada: diferentes decretos según la comunidad autónoma:*

*Valencia: Decreto 53/2006 de 21 de abril  
Madrid: Decreto 93/2006 de 2 de noviembre  
Murcia: Decreto 198/2008 de 11 de junio  
Andalucía: Decreto 150/2006 de 25 de julio  
Castilla y León: Decreto 54/2006 de 24 de agosto  
Aragón: Decreto 182/2006 de 5 de septiembre  
Balears: Ley 4/2005 de 29 de abril  
Asturias: Resolución de 3 de enero de 2011”*

La reclamación presentada se entiende formulada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). Este precepto prevé que los operadores económicos, los consumidores y usuarios y las organizaciones que los representan podrán informar en cualquier momento a la SCUM de obstáculos o barreras relacionados con la unidad de mercado, a fin de que se pueda plantear solución a los mismos.

En el marco de este mecanismo, la SCUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación presentada sobre los carteles que anuncian la prohibición de fumar, a fin de que este Organismo, si lo considera oportuno, emita el informe que se contempla en el artículo 28 de la LGUM, incluyendo en su caso, propuesta de actuación.

## II. CONSIDERACIONES

### II.1. Sobre la señalización de la prohibición de fumar contenida en la normativa básica estatal.

La Ley 28/2005, de 26 de diciembre, regula las medidas sanitarias frente al tabaquismo y la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

Se trata de una Ley que tiene carácter básico, cuya regulación se soporta en diferentes títulos competenciales<sup>1</sup>; entre ellos, además de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles<sup>2</sup>, cabe destacar el concerniente a la regulación de las bases de la sanidad<sup>3</sup>; si bien, concurren, además, otros títulos específicos (como el relativo a las bases del régimen de prensa, radio y televisión<sup>4</sup>, que afecta a la cuestión de la publicidad del tabaco, o el relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, que afecta a la regulación de las actuaciones de promoción, prevención y control que, en relación con los diferentes aspectos concernientes al consumo de tabaco, ha de llevar a cabo la Administración<sup>5</sup>).

En el marco de esta regulación básica, la Ley permite a las Comunidades Autónomas el desarrollo y ejecución de la misma, y, en particular, permite a las Comunidades Autónomas la determinación de las características de las advertencias sanitarias que en esta Ley se contemplan: “Corresponde a las Comunidades Autónomas, en su respectivo ámbito territorial, aprobar las normas de desarrollo y ejecución de esta Ley, incluidas las características y advertencias sanitarias correspondientes.” (Apartado 2 de la disposición final primera de la Ley 28/2005)

El artículo 7 de esta Ley establece la **prohibición de fumar** en determinados lugares; entre tales lugares, figuran las *“zonas destinadas a la atención directa al público”* (letra f)), los *“Centros comerciales, incluyendo grandes superficies y galerías, salvo en los espacios al aire libre”* (letra g)) así como, en general, *“todos los demás espacios cerrados de uso público o colectivo”* (letra x)). En cualquier caso, la relación de lugares con prohibición de fumar se establece sin perjuicio

---

<sup>1</sup> Apartado 1 de la disposición final primera: *“Esta Ley se dicta con carácter básico al amparo del artículo 149.1.1ª, 16ª, 18ª y 27ª de la Constitución. Se exceptúa de lo anterior el artículo 10, que se dicta al amparo del artículo 149.1.9ª de la Constitución.”*

<sup>2</sup> Artículo 149.1.1ª de la Constitución Española.

<sup>3</sup> Artículo 149.1.16ª de la Constitución Española.

<sup>4</sup> Artículo 149.1.27ª de la Constitución Española.

<sup>5</sup> Artículo 149.1.18ª de la Constitución Española.

de otros lugares a los que, adicionalmente, las Comunidades Autónomas extiendan la prohibición de fumar (el precepto afirma, así: “**Se prohíbe fumar, además de en aquellos lugares o espacios definidos en la normativa de las Comunidades Autónomas, en:...**”).

La disposición adicional tercera de esta Ley obliga a que, en estos lugares en que está prohibido fumar, se coloquen **carteles anunciando esa prohibición:**

*“En los centros o dependencias en los que existe prohibición legal de fumar deberán colocarse en su entrada, en lugar visible, carteles que anuncien la prohibición del consumo de tabaco y los lugares, en los que, en su caso, se encuentren las zonas habilitadas para fumar. Estos carteles estarán redactados en castellano y en la lengua cooficial con las exigencias requeridas por las normas autonómicas correspondientes.”*

De este modo, el precepto atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para determinar los requisitos que habrán de cumplir esos carteles.

Parecido tenor tienen otros preceptos de la Ley 28/2005 que regulan otros carteles que, a modo de advertencias sanitarias relativas a la venta o consumo de tabaco, se deben colocar:

- *“En todos los establecimientos en los que esté autorizada la venta y suministro de productos del tabaco, se instalarán en lugar visible carteles que, de acuerdo con las características que señalen las normas autonómicas en su respectivo ámbito territorial, informen, en castellano y en las lenguas cooficiales, de la prohibición de venta de tabaco a los menores de dieciocho años y adviertan sobre los perjuicios para la salud derivados del uso del tabaco. En estos establecimientos se exigirá a todas las personas compradoras, salvo que sea evidente que son mayores de edad, acreditar dicha edad mediante documento de valor oficial.” (Art. 3.3)*
- *“En los centros o dependencias en los que existe prohibición legal de consumo de dispositivos susceptibles de liberación de nicotina y productos similares deberán colocarse en su entrada, en lugar visible, carteles que anuncien esta prohibición y los lugares, en los que, en su caso, se encuentren las zonas habilitadas para su consumo. Estos carteles estarán redactados en castellano y en la lengua cooficial con las exigencias requeridas por las normas autonómicas correspondientes.” (Disposición adicional duodécima, cuatro)*

## **II.2. Sobre las disposiciones autonómicas indicadas por el reclamante**

El reclamante se refiere a ocho disposiciones autonómicas que regulan, con diferente contenido, las características de los carteles que anuncian la prohibición de fumar:

- Comunitat Valenciana: Decreto 53/2006, de 21 de abril, por el que se desarrolla, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la Ley 28/2005, de 26 de diciembre. El artículo 2 de este Decreto dispone lo siguiente:

*“Las características técnicas de todos los carteles para las señalizaciones que se regulan en este capítulo, y cuya descripción gráfica se concreta en los modelos que se anexan al presente Decreto, se ajustarán a lo siguiente:*

*–Tamaño mínimo del cartel señalizador: 21 x 29,7 cm (DIN A4).*

*–Material: fondo preferentemente blanco. Preferentemente con material adhesivo brillo.*

*–El texto de la señalización será en tinta negra.*

*–El tamaño mínimo (cuerpo de letra) será de 50. Preferentemente en letra arial.*

*–Los carteles señalizadores podrán incluir los logotipos de las empresas o instituciones que los editen. En estos casos, la superficie total de estos distintivos no podrá superar el 3% de la superficie total del cartel señalizador, ni podrá dificultar la comprensión de los carteles.*

*–Los textos incluidos en los carteles estarán redactados en valenciano y en castellano. Se podrán incluir también textos en otros idiomas, hasta un máximo de tres adicionales, cuando esto facilite la comprensión a los clientes.”*

- Madrid: Decreto 93/2006, de 2 de noviembre, de desarrollo y ejecución de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre. Esta disposición ha sido anulada por la Sentencia 2321/2008 de 30 diciembre, del Tribunal de Justicia de Madrid (Sala Contencioso-Administrativo; Sección 9ª). No consta aprobada una nueva disposición.
- Murcia: Decreto 198/2008, de 11 de julio, que desarrolla la Ley 28/2005, de 26 de diciembre. El artículo 8 de este Decreto dispone lo siguiente:

*“1. En los lugares en los que esté prohibido totalmente fumar deberán instalarse carteles que contengan al menos:*

*# Leyenda: «Prohibido fumar».*

*# Imagen: Símbolo universal de prohibición con un cigarro encendido cruzado. Para garantizar la comprensión inequívoca y generalizada.*

*# Tamaño Din-A 4.*

*# Mención de la norma que lo regula, autoridad que lo refrenda y el logo o emblema institucional.*

*2. Los carteles deberán situarse en todos los accesos de los establecimientos y lugares donde exista la prohibición total de fumar, así como en lugares visibles en el interior de los mismos.*

*3. Los carteles habrán de ajustarse a las características del modelo oficial descrito y recogido en el anexo II del presente Decreto.”*

- Andalucía: Decreto 150/2006, de 25 de julio, que desarrolla la Ley 28/2005, de 26 de diciembre. El artículo 4.1 de este Decreto dispone lo siguiente:

*“1. En los centros y dependencias contemplados en la disposición adicional tercera de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, en los que existe prohibición legal de fumar, deberán colocarse en su entrada, en lugares visibles, donde resulten legibles, señalizaciones que anuncien la prohibición del consumo de tabaco y los*

*lugares en los que, en su caso, se encuentren las zonas habilitadas para fumar, con arreglo a los siguientes requisitos técnicos:*

*a) El tamaño no será inferior a DIN-A4.*

*b) El texto, escrito en letra de color negro sobre fondo blanco con una fuente de las de uso habitual y con un tamaño de letra no inferior a 16 puntos, indicará: La señal internacional de «prohibido fumar» en color rojo, «Prohibido fumar» y «Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, el Suministro, el Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco», o bien*

*La señal internacional de «prohibido fumar» en color rojo, «Prohibido fumar excepto en zonas habilitadas» y «Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias Frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, el Suministro, el Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco».*

*Estos textos irán rodeados de un borde de color rojo de 1 centímetro de ancho.”*

- Castilla y León: Decreto 54/2006, de 24 de agosto, que desarrolla en la Comunidad de Castilla y León la Ley 28/2005, de 26 de diciembre. El artículo 13 de este Decreto dispone lo siguiente:

*“1. Los carteles deberán poseer las características técnicas y texto informativo que se describen en los anexos de este Decreto.*

*2. Los carteles se situarán en un lugar perfectamente visible, conforme a las normas que se establecen en los artículos 14 a 18 del presente Decreto.*

*3. Los carteles podrán incluir texto en otros idiomas, además de en castellano, cuando esto facilite la comprensión a los clientes.”*

- Aragón: Decreto 182/2006, de 5 de septiembre, por el que se regulan las características de la señalización donde figuran las prohibiciones y limitaciones a la venta y consumo de tabaco. El artículo 2.Tercero.a) de este Decreto dispone lo siguiente:

*“En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 7.f) de la Ley 28/2005, los espacios donde la ley establece la prohibición total de fumar, se deberán señalar en todos sus accesos y, en su interior, en los lugares más visibles para las personas que los visiten o trabajen en ellos, según el modelo del anexo III.*

*La señalización contará, al menos, con las siguientes características:*

*–Leyenda: Prohibido fumar en este establecimiento.*

*–Imagen: Símbolo universal de prohibición con un cigarro apagado cruzado.*

*–Mención a la norma legal, autoridad que lo refrenda y su logo institucional.*

*–El tamaño podrá oscilar de DIN A-6 a DIN A-3 en función de las dimensiones del establecimiento a señalar.”*

- Baleares: Ley 4/2005, de 29 de abril, de Drogodependencias y otras adicciones en las Illes Balears. Esta Ley reitera, en su artículo 21.5, la obligación de señalar la prohibición de fumar (*“En todos los establecimientos y vehículos donde se prohíbe fumar, se debe colocar en lugares visibles la señalización de prohibición de fumar”*). No consta desarrollo de esta previsión.

- Asturias: Resolución de 3 de enero de 2011, de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, mediante la que se aprueba la instrucción sobre información y señalización en la venta y consumo de tabaco. El artículo 5 de esta Resolución dispone lo siguiente:

*“En los centros o dependencias en los que existe prohibición legal de fumar deberá colocarse en su entrada en lugar perfectamente visible un cartel de tamaño no inferior a 21 centímetros de ancho por 29 centímetros de largo en el que se contengan las frases «Prohibido fumar» conteniendo la referencia a la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos de tabaco. A los efectos de cumplimiento de la obligación anteriormente establecida, se podrá utilizar el modelo de cartel reflejado en el anexo V. Dicho cartel podrá reducirse a la cuarta parte en lugares tales como ascensores, cabinas telefónicas, recintos de cajeros automáticos, vehículos de transporte u otros lugares de reducido tamaño.”*

De este modo, las disposiciones relativas a los carteles que anuncian la prohibición de fumar tienen por objeto la regulación de varios aspectos, como la *visibilidad* (determinando, así, dimensiones mínimas del cartel y de la letra, o exigiendo contraste colores), o la *claridad* (regulando al efecto el contenido del mensaje, tanto a través del texto como del gráfico). La valoración de estos aspectos lleva a las Comunidades Autónomas, actuando cada una en el marco de la habilitación que les confiere la Ley 28/2005, y conforme a sus competencias estatutarias en materia de sanidad, a soluciones diferentes (en lo relativo a las características de los carteles o al contenido del mensaje preventivo que se quiere resaltar); así, algunas Comunidades Autónomas tienen aprobado un modelo oficial de cartel, de uso obligatorio; otras, tienen establecido un modelo de uso voluntario, y otras regulan los límites a las dimensiones y otras características de los carteles, así como el mensaje a anunciar, dejando, en lo demás, una configuración libre del cartel.

Ahora bien, a este respecto, es de destacar que, aparte de la cuestión del idioma, que determina el diferente contenido del mensaje en los territorios con cooficialidad, se observa que, junto con visibilidad y claridad (o comprensibilidad) del mensaje, otro aspecto que se contempla en la regulación del cartel es el de la *autoridad* para indicar lo que se anuncia (la fuerza de obligar del mensaje); lo que se efectúa a través de la referencia que el mismo tiene a la normativa aplicable, y lo que se efectúa también por medio de la identificación de la Administración que tiene la competencia supervisora de la prohibición (inclusión de su logo institucional). Dicha Administración competente, como es autonómica, determina, lógicamente, un diferente contenido del cartel en cada Comunidad Autónoma.

### **II.3. Sobre el efecto de las disposiciones autonómicas citadas en la unidad de mercado**

El artículo 28 de la LGUM es un mecanismo para la eliminación de obstáculos o barreras para la libertad de establecimiento o circulación.

La reclamación está planteada en consideración a los intereses de las empresas titulares de establecimientos comerciales que, cuando cuentan con centros o locales abiertos al público en distintas Comunidades Autónomas, han de cumplir en cada uno con la obligación de anunciar la prohibición de fumar por medio de carteles diferentes (en función del territorio autonómico en que esté ubicado el establecimiento en cuestión).

Éste es el caso del reclamante, que identifica como su dirección la de [EMPRESA], y, como persona de contacto, a [PERSONA DE CONTACTO].  
[...]

Se pretende, así, por medio de la reclamación lo siguiente: *“Deben establecerse criterios comunes y homogéneos para todas las Comunidades Autónomas en relación con las características de los carteles (texto y tamaño) para estandarizar la cartelería a las empresas que operan en más de un territorio.”*

Al respecto de este propósito de uniformidad, ha de recordarse lo señalado ya en UM/014/14:

*“(...) [la reclamante] denuncia la disparidad de criterios al clasificar los establecimientos hoteleros entre comunidades autónomas. En extremo, la disparidad alcanza a provincias de dichas comunidades autónomas (se menciona el caso de Andalucía). [La reclamante] también denuncia la descoordinación ente autoridades locales y autonómicas al resolver, respectivamente, sobre la licencia y sobre la clasificación del establecimiento en cuestión, de modo que podría suceder que una entidad local conceda licencia de construcción de un hotel y, posteriormente, la comunidad autónoma clasifique el establecimiento de modo distinto (por ejemplo, como hostel).”*

*Como se dijo, el reparto competencial en la materia determina que cada comunidad autónoma será responsable del cumplimiento, en su ámbito territorial, de los principios que emanan tanto de la Directiva de Servicios como de las Leyes 17/2009, 25/2009, así como de la LGUM. Así pues, cada comunidad autónoma deberá suprimir las barreras existentes en su ámbito territorial para el acceso y el ejercicio de las actividades turísticas y, en concreto, para la instalación de establecimientos hoteleros. Respecto de esto último, los eventuales medios de intervención que afecten a dichas instalaciones o infraestructuras físicas deberán ser necesarios y proporcionados. Además, la actuación de las administraciones territoriales deberá garantizar los principios de no discriminación y de simplificación de cargas administrativas, así como el resto de principios y garantías que resultan de la mencionada normativa.*

*De ello resulta que el análisis sobre el cumplimiento de las exigencias de liberalización de servicios deba hacerse para el caso de cada comunidad autónoma de manera individualizada. Pero las posibles disparidades respecto a lo regulado por otras comunidades autónomas en aspectos que no contravengan dichas exigencias liberalizadoras no deberían considerarse, por sí solas, contrarias a la unidad de mercado.  
(...)”*

No se trata, en el presente caso, de que haya un determinado producto, fabricado o distribuido por una determinada empresa, que, habilitado para su comercialización en una determinada Comunidad Autónoma, no pueda serlo en otra (por motivo de la falta de adaptación a los requisitos exigidos en esta segunda Comunidad). Lo que sucede en el presente caso es que las empresas con locales comerciales han de colocar en sus respectivos establecimientos el cartel que anuncie la prohibición de fumar de acuerdo con lo que está establecido en la Comunidad Autónoma de que se trate, que es la competente para la supervisión del cumplimiento de esa prohibición.

Los carteles como tal son modelos ubicados en los sitios *web* de la Administración, accesibles al empresario, para su descarga, y donde en algún caso se dan consejos o instrucciones para asegurar la correcta descarga o impresión del mismo.<sup>6</sup>

El cartel que descarga el empresario es un elemento destinado a permanecer fijado en un local o inmueble ubicado en una específica Comunidad Autónoma.

A los efectos de la LGUM, el hecho de que el modelo a descargar sea diferente en una Comunidad Autónoma respecto al que hay en otra no puede considerarse una barrera o límite para el desarrollo de la actividad empresarial.

En definitiva, la falta de homogeneidad de los carteles que, en cada Comunidad Autónoma, anuncian la prohibición de fumar, no constituye *per se* una infracción de la LGUM, sin perjuicio de posibles actuaciones de coordinación que puedan adoptarse a fin de unificar características o criterios.

### III. CONCLUSIÓN

La existencia de disparidad de normas entre Comunidades Autónomas en lo relativo a la regulación de los carteles que anuncian la prohibición de fumar encuentra su fundamento en el carácter de regulación de mínimos que tiene la normativa básica estatal.

La falta de homogeneidad y la existencia de disparidad normativa autonómica como consecuencia del referido reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe poder mitigarse o resolverse mediante

---

<sup>6</sup> <http://www.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100/1170748826221/ / / />;  
<http://www.sp.san.gva.es/sscc/progSalud.jsp?menuRaizPortal=SANMS&CodProg=PS23&Opcion=SANMS12341&MenuSup=SANMS142&Nivel=2&perfil=inst>;  
[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1142569721841&idConsejeria=1109266187266&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228185&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142569720741&sm=1109266100977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142569721841&idConsejeria=1109266187266&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228185&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142569720741&sm=1109266100977);  
[http://www.juntadeandalucia.es/salud/sites/csalud/contenidos/Informacion\\_General/c\\_3\\_c\\_1\\_vida\\_sana/tabaquismo/senalizacion](http://www.juntadeandalucia.es/salud/sites/csalud/contenidos/Informacion_General/c_3_c_1_vida_sana/tabaquismo/senalizacion);  
[http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/SanidadBienestarSocialFamilia/AreasTematicas/SanidadProfesionales/SaludPublica/Adicciones/ci.Carteles\\_alcohol\\_tabaco.detalleDepartamento?channelSelected=7ce514d66d9cb210VgnVCM100000450a15acRCRD](http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/SanidadBienestarSocialFamilia/AreasTematicas/SanidadProfesionales/SaludPublica/Adicciones/ci.Carteles_alcohol_tabaco.detalleDepartamento?channelSelected=7ce514d66d9cb210VgnVCM100000450a15acRCRD)



actuaciones de coordinación en el seno de la Conferencia Sectorial correspondiente, de conformidad con lo señalado en el artículo 12 de la LGUM.