



Escrito de alegaciones sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica 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 y productos relacionados.

AL MINISTERIO DE SANIDAD

A la atención de Doña Mónica García Gómez, Ministra de Sanidad,

Mediante este documento, la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT) presenta sus propuestas de modificación al articulado al Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre. Si bien reconocemos la importancia de proteger la salud pública, entendemos que ciertas medidas son desproporcionadas, pudiendo impactar muy negativamente al sector al que representamos (Sector HORECA).

PRIMERA. – Artículo 7, letra u): Prohibición de fumar en espacios al aire libre en bares, restaurantes y demás establecimientos comerciales de restauración.

Materia	Anteproyecto 2025	Propuesta de modificación
---------	-------------------	---------------------------

Prohibición de fumar en espacios al aire libre en bares, restaurantes y demás establecimientos comerciales de restauración.	Artículo 7. Prohibición de fumar. Se prohíbe fumar, además de en aquellos lugares o espacios definidos en la normativa de las Comunidades Autónomas, en: [...] u) Bares, restaurantes y demás establecimientos comerciales de restauración, tanto en interiores como en exteriores.	Artículo 7. Prohibición de fumar. Se prohíbe fumar, además de en aquellos lugares o espacios definidos en la normativa de las Comunidades Autónomas, en: [...] u) Bares, restaurantes y demás establecimientos comerciales de restauración, tanto en interiores como en exteriores <i>cerrados, salvo en los espacios al aire libre.</i> <i>No obstante, cada establecimiento podrá decidir mediante políticas de empresa establecer en sus terrazas condiciones objetivas de dicha actividad, como, por ejemplo, establecer una distancia mínima, separación de áreas (fumadores y no fumadores), entre otros.</i>
--	--	--

JUSTIFICACIÓN

La extensión de la prohibición de fumar a las terrazas y espacios al aire libre de bares y restaurantes supone una restricción desproporcionada, generando un impacto negativo sobre la actividad económica de la hostelería que no ha sido evaluado de forma suficiente en la memoria del anteproyecto.

La medida vulnera el principio de proporcionalidad recogido en el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que exige que las iniciativas normativas contengan “la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, sin imponer restricciones innecesarias o accesorias”. En este caso, la finalidad de protección de la salud podría alcanzarse mediante medidas menos lesivas, como la habilitación de zonas específicas para fumadores, la fijación de distancias mínimas entre mesas o la exigencia de condiciones técnicas de ventilación. Estas alternativas permitirían equilibrar el derecho a la salud con la libertad de empresa y la sostenibilidad del sector.

Por todo ello, resulta más equilibrado y conforme a derecho mantener la prohibición en espacios interiores, pero permitir el consumo en terrazas y exteriores bajo condiciones objetivas y verificables, tales como:

- Distancia mínima de dos metros entre zonas de fumadores y no fumadores.
- Separación física o señalización clara de las áreas de fumadores.
- Prohibición de fumar en terrazas cubiertas sin ventilación natural suficiente.

De esta manera, se compatibiliza la protección de la salud pública con la viabilidad del sector hostelero, cumpliendo con los principios de proporcionalidad, igualdad y seguridad jurídica que deben inspirar toda actuación normativa.

La norma en última instancia obligaría a que se les imponga a los titulares de bares y restaurantes un papel de vigilancia activa que excede de sus funciones y capacidades. No es razonable exigir que el empresario ni sus empleados actúen como agentes de la autoridad en espacios abiertos, donde la circulación de personas es constante, el control individual resulta prácticamente imposible y el riesgo para la salud es menor en comparación con los espacios cerrados.

Además, dicha obligación se traduciría en una carga adicional desproporcionada para el sector de la hostelería, que se vería forzado a destinar tiempo y recursos a una tarea para la que ni está habilitado legalmente ni cuenta con medios

materiales o humanos. Tal exigencia vulneraría principios básicos como el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ya que somete a los titulares a una responsabilidad incierta, y el de proporcionalidad en la imposición de cargas a los particulares.

La propia Organización Mundial de la Salud (OMS) diferencia entre espacios al aire libre y los espacios en interiores, y las terrazas cuentan ya con regulación específica. Según la normativa vigente, sólo se permite fumar en espacios realmente abiertos, ventilados, que no estén techados por completo ni cerrados lateralmente, por lo que el sistema actual permite una convivencia razonable entre personas fumadoras y no fumadoras.

Prohibir fumar y consumir productos relacionados en terrazas en un país como España, con una fuerte dependencia del turismo, generaría especial confusión entre los millones de turistas que nos visitan cada año –más de 94 millones en 2024¹–, en un país donde el sector turístico representa uno de los principales motores económicos. Esta medida nos alejaría del marco regulatorio de países competidores de nuestro entorno más cercano, como Italia, Portugal, o la propia Francia, donde fumar en terrazas está permitido, y donde el modelo de convivencia entre fumadores y no fumadores se ha mantenido sin mayores conflictos. Adoptar una restricción de este tipo podría deteriorar la experiencia del visitante y afectar negativamente a la competitividad de la oferta turística española.

Europa protege a su hostelería

Según el reciente informe de 2025 de la OMS sobre la epidemia mundial del tabaquismo (Report on the Global Tobacco Epidemic), España es uno de los países más avanzados en la regulación de espacios sin humo. Concretamente, sitúa a España entre uno de los siete países (de los más de 190 que integran la OMS) con mayor nivel de cumplimiento en políticas de control a nivel mundial. La actual Ley 28/2005 ya contempla una extensa lista de prohibiciones, tanto en interiores como en determinados espacios abiertos con presencia de menores.

Antes de ampliar ese marco, es necesario asegurar que se cumple lo ya existente. No hay evidencia de que las nuevas restricciones vayan a ser más eficaces; por el contrario, podrían generar rechazo social y complicar su aplicación.

Sólo un país de la Unión Europea, Suecia, ha implantado una medida similar. Pero su contexto es totalmente distinto: se trata de un país con una climatología -la

¹ Ministerio de Industria y Turismo. (3 de febrero de 2025). El gasto turístico cumple las previsiones y supera los 126 000 M € en 2024, un 16,1 % más. Recuperado de <https://www.mintur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2025/paginas/turismo-frontur-egatur-diciembre-2024.aspx>

temperatura promedio anual de España triplica a la sueca²- y cultura muy distinta a la mediterránea, a la española; con clima frío, hábitos sociales distintos y un patrón de consumo del tabaco muy particular (donde el “*snus*” –tabaco oral– es legal y está muy extendido). Pretender trasladar ese modelo a España ignora diferencias estructurales clave.

España debería seguir el ejemplo de países vecinos como Francia, que aun con una política muy activa en control del tabaquismo, ha decidido expresamente excluir las terrazas de la ampliación de espacios sin humo planteada.

El reciente Decreto 2025-582 del 27 de junio de 2025, publicado en el Journal Officiel del Gobierno francés³, establece que a partir del 1 de julio de 2025 se prohíbe fumar en múltiples espacios públicos exteriores como parques, jardines, paradas de autobús, entornos de escuelas y entornos deportivos. En cambio, las terrazas de cafés y restaurantes están expresamente fuera del alcance de esta prohibición por considerarse espacios vinculados a la hostelería y la actividad social.

Esto muestra una clara voluntad de proteger a un sector estratégico y evitar impactos innecesarios en la actividad económica y en la experiencia del cliente. En este sentido, endurecer más la normativa en España, sin además tener en cuenta su peso turístico, sería ir en dirección contraria a la tendencia de países de nuestro entorno.

Posibles efectos contrarios

La evidencia existente indica que prohibir fumar en terrazas no reduce el consumo de tabaco, sino que lo desplaza. Los fumadores seguirán fumando, pero lo harán en lugares menos adecuados como domicilios, entradas de edificios o aceras. Esto genera externalidades negativas desde el punto de vista del orden público y la convivencia.

También puede fomentar la aglomeración en las inmediaciones de los locales, lo que altera la estética del entorno urbano y molesta a otros viandantes. Además, aumenta el riesgo de que se desechen residuos en la vía pública, con el consiguiente impacto ambiental.

Así lo anticipa también la ciudadanía: según el estudio mencionado realizado por 40dB, el 85,2% cree que los fumadores seguirían fumando a pocos metros de las

² Banco Mundial. (s.f.). *Spain/Sweeden – Climate Change Knowledge Portal*. En Climate Change Knowledge Portal. Disponible en: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/>

³ Gobierno de Francia. Décret n° 2025-582 du 27 juin 2025 relatif à l'interdiction de fumer dans certains espaces extérieurs. Publicado en el Journal Officiel el 29 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051806161>

terrazas, generando un desorden incómodo en los alrededores. Además, el 57,4% advierte que los fumadores se trasladarían a espacios cerrados como los hogares.

Por ello, consideramos que la normativa debe seguir centrándose en espacios cerrados tal y como se predica de las normas internacionales, como el Convenio Marco de la OMS sobre el Control del Tabaco –referencia normativa a nivel internacional–, el cual establece claramente que las prioridades deben centrarse en espacios interiores y cerrados.

Artículo 8.2 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco:

“Cada parte adoptará y aplicará, en áreas de la jurisdicción nacional existente y

conforme determine la legislación nacional, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y/u otras medidas eficaces de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte público, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos, y promoverá activamente la adopción y aplicación de esas medidas en otros niveles jurisdiccionales”.

Las terrazas, por definición, son espacios al aire libre. La propia OMS señala que, en estos casos, la aplicación de restricciones debe valorarse con cautela, atendiendo al contexto local y a la proporcionalidad de la medida.

Efectos económicos directos para el sector turístico

La prohibición de fumar en terrazas no puede analizarse únicamente desde la óptica sanitaria, sino también desde su impacto económico en el sector turístico y hostelero.

En primer lugar, debe destacarse el efecto económico directo que dicha medida acarrearía: una previsible reducción del consumo en terrazas. En España, una parte muy significativa de la actividad de bares y restaurantes se concentra precisamente en estos espacios al aire libre, donde se genera un importante volumen de ingresos. La imposición de una prohibición total supondrá, con toda probabilidad, una merma de clientela —especialmente en segmentos de fumadores o grupos sociales donde conviven fumadores y no fumadores— con la consiguiente pérdida de competitividad frente a otros destinos turísticos y países de nuestro entorno que no aplican restricciones tan severas. En un sector tan sensible a la competencia internacional como la hostelería y restauración, esta medida podría situar a España en una posición de desventaja, afectando a la

capacidad de atracción de clientes y a la sostenibilidad económica de miles de negocios.

En segundo lugar, la prohibición generaría conflictos con las licencias municipales que actualmente regulan el uso de terrazas. Muchas de estas autorizaciones administrativas han sido otorgadas sin contemplar limitaciones en cuanto al consumo de tabaco en espacios exteriores, por lo que la norma supondría una alteración sobrevenida de las condiciones de explotación. Tal modificación unilateral podría vulnerar principios de confianza legítima y seguridad jurídica, al cambiar de forma sustancial las reglas del juego bajo las cuales los hosteleros invirtieron y organizaron su actividad. Incluso podría abrir la puerta a reclamaciones por parte de los titulares, al entender que la Administración altera de manera extemporánea y sin compensación las condiciones bajo las que fueron concedidas las licencias municipales.

En definitiva, la prohibición de fumar en terrazas no solo conlleva un impacto económico negativo y una pérdida de competitividad para el sector, sino que además plantea serios problemas de compatibilidad con el marco jurídico de licencias vigente, generando un escenario de inseguridad y posible litigiosidad que debería ser cuidadosamente valorado antes de su aprobación.

SEGUNDO. Artículo 7, apartado k): salas de fiesta y locales de ocio.

Materia	Anteproyecto 2025	Propuesta de modificación
Prohibición de fumar en salas de fiesta, establecimientos de juego o de uso público en general.	Artículo 7. Prohibición de fumar. Se prohíbe fumar, además de en aquellos lugares o espacios definidos en la normativa de las Comunidades Autónomas, en: [...] k) Salas de fiesta, establecimientos de	Artículo 7. Prohibición de fumar. Se prohíbe fumar, además de en aquellos lugares o espacios definidos en la normativa de las Comunidades Autónomas, en: [...] k) Salas de fiesta, establecimientos de

	juego o de uso público en general.	juego o de uso público en general, <i>salvo en los espacios al aire libre.</i> <i>No obstante, cada establecimiento podrá decidir mediante políticas de empresa establecer en sus terrazas condiciones objetivas de dicha actividad, como, por ejemplo, establecer una distancia mínima, separación de áreas (fumadores y no fumadores), entre otros.</i>
--	------------------------------------	--

JUSTIFICACIÓN

El mantenimiento de la prohibición de fumar en salas de fiesta, establecimientos de juego o de uso público en general, en espacios interiores, responde adecuadamente al objetivo de proteger la salud de trabajadores y usuarios en espacios cerrados donde la concentración de personas y la ausencia de ventilación suficiente aumenta de forma significativa la exposición al humo del tabaco.

No obstante, la introducción de la excepción “salvo en los espacios al aire libre” es igualmente coherente con el principio de proporcionalidad, en la medida en que distingue entre espacios cerrados, donde el riesgo es elevado, y espacios abiertos, donde la dispersión del humo reduce sustancialmente la exposición pasiva. Esta excepción permite compatibilizar la protección de la salud con la libertad de empresa (art. 38 CE), evitando imponer restricciones innecesarias que puedan perjudicar el atractivo económico de terrazas o áreas exteriores de ocio nocturno y establecimientos de juego.

Además, la diferenciación entre espacios cerrados y abiertos es consistente con la propia doctrina científica y normativa previa, que reconoce un mayor riesgo en entornos confinados frente a los ventilados. De este modo, el apartado k) consigue un equilibrio razonable entre la tutela de la salud pública y la viabilidad

de las actividades recreativas y de ocio, preservando tanto el derecho de las personas no fumadoras a no estar expuestas al humo en interiores como la capacidad de los establecimientos para organizar espacios exteriores en los que se pueda permitir fumar bajo condiciones adecuadas de señalización y control.

Por todo ello, se propone la modificación del apartado k), si bien se mantiene la prohibición en espacios cerrados de ocio y juego, pero que al mismo tiempo se reconoce la excepción de los espacios al aire libre, como solución justa, proporcionada y respetuosa con los derechos y libertades de cada persona.

Posibles efectos contrarios

La evidencia existente indica que prohibir fumar en espacios al aire libre como las terrazas no reduce el consumo de tabaco y productos relacionados, sino que lo desplaza. Los fumadores seguirán fumando, pero lo harán en lugares menos adecuados como domicilios, entradas de edificios o aceras. Esto genera externalidades negativas desde el punto de vista del orden público y la convivencia.

También puede fomentar la aglomeración en las inmediaciones de los locales, lo que altera la estética del entorno urbano y molesta a otros viandantes. Además, aumenta el riesgo de que se desechen residuos en la vía pública, con el consiguiente impacto ambiental.

Así lo anticipa también la ciudadanía: según el estudio mencionado realizado por 40dB, el 85,2% cree que los fumadores seguirían fumando a pocos metros de las terrazas, generando un desorden incómodo en los alrededores. Además, el 57,4% advierte que los fumadores se trasladarían a espacios cerrados como los hogares.

Por ello, consideramos que la normativa debe seguir centrándose en espacios cerrados tal y como se predica de las normas internacionales, como el Convenio Marco de la OMS sobre el Control del Tabaco –referencia normativa a nivel internacional–, el cual establece claramente que las prioridades deben centrarse en espacios interiores y cerrados.

Artículo 8.2 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco:

“Cada parte adoptará y aplicará, en áreas de la jurisdicción nacional existente y

conforme determine la legislación nacional, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y/u otras medidas eficaces de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de

transporte público, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos, y promoverá activamente la adopción y aplicación de esas medidas en otros niveles jurisdiccionales”.

TERCERO. - Propuesta de incorporación de excepción en el artículo 21.5 de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre.

Materia	Anteproyecto 2025	Propuesta de incorporación
Personas responsables	Diecisiete. Se modifican los apartados 2, 3 y 6 del artículo 21 que quedan redactados de la siguiente forma: «2. En el caso de las infracciones tipificadas en el artículo 19.2.b), d) y e) y 19.3.a) serán responsables los titulares de los establecimientos en los que se cometa la infracción. 3. De la infracción tipificada en el artículo 19.2. f) responderá subsidiariamente los padres, madres, personas tutoras o guardadoras. La responsabilidad subsidiaria consiste en sufragar la cuantía	Diecisiete. Se modifican los apartados 2, 3, 5 y 6 del artículo 21 que quedan redactados de la siguiente forma: «2. En el caso de las infracciones tipificadas en el artículo 19.2.b), d) y e) y 19.3.a) serán responsables los titulares de los establecimientos en los que se cometa la infracción. 3. De la infracción tipificada en el artículo 19.2. f) responderá subsidiariamente los padres, madres, personas tutoras o guardadoras. La responsabilidad subsidiaria consiste en sufragar la cuantía

	pecuniaria de la multa impuesta.» «6. En el caso de la infracción tipificada en el artículo 19.3.l) de entrega a personas menores de dieciocho años de productos del tabaco y productos relacionados, será responsable quien hubiera realizado la entrega al menor.»	pecuniaria de la multa impuesta.» 5. En el caso del artículo 19 en los apartados 3. b) y 3. l) en el supuesto de venta de productos del tabaco a menores de dieciocho años y del artículo 19.3. m), responderá el titular del local, centro o establecimiento en el que se cometa la infracción o, en su defecto, el empleado de aquel que estuviese a cargo del establecimiento o centro en el momento de cometerse la infracción, <i>salvo en los espacios al aire libre en el caso del apartado 3. b), en cuyo caso será responsable su autor, entendiendo como tal la persona física que cometa los hechos tipificados como tales.</i> Si el titular del local, centro o establecimiento fuera una Administración pública, responderá dicha Administración, sin perjuicio de que ésta exija a sus autoridades y demás personal a su
--	--	---

		servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido. «6. En el caso de la infracción tipificada en el artículo 19.3.l) de entrega a personas menores de dieciocho años de productos del tabaco y productos relacionados, será responsable quien hubiera realizado la entrega al menor.»
--	--	---

JUSTIFICACIÓN

La redacción actual del artículo 21.5 atribuye al titular del establecimiento —o, en su defecto, al empleado a cargo— la responsabilidad de las infracciones cometidas en su local, sin diferenciar entre espacios interiores y exteriores. Si bien esta solución puede considerarse proporcionada en lo que respecta a espacios interiores, donde el control efectivo de la actividad de los clientes resulta factible y además las consecuencias para la salud pública son más graves, no ocurre lo mismo en los espacios exteriores.

En el caso del artículo 19.3.b), relativo al consumo de tabaco y productos relacionados en lugares en los que esté prohibido, trasladar esa obligación de control a los titulares de bares y restaurantes supondría imponerles un papel de vigilancia activa que excede de sus funciones y capacidades. No es razonable exigir que el empresario ni sus empleados actúen como agentes de la autoridad en espacios abiertos, donde la circulación de personas es constante, el control individual resulta prácticamente imposible y el riesgo para la salud es menor en comparación con los espacios cerrados.

Además, dicha obligación se traduciría en una carga adicional desproporcionada para el sector de la hostelería, que se vería forzado a destinar tiempo y recursos a una tarea para la que ni está habilitado legalmente ni cuenta con medios materiales o humanos. Tal exigencia vulneraría principios básicos como el de

seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ya que somete a los titulares a una responsabilidad incierta, y el de proporcionalidad en la imposición de cargas a los particulares.

A esta situación se añade un elemento especialmente gravoso: la infracción prevista en el artículo 19.3.b) se califica como grave, lo que comporta sanciones que oscilan entre 601 y 10.000 euros. Estas cuantías son absolutamente desproporcionadas para muchos pequeños establecimientos de hostelería, que difícilmente podrían hacer frente a dichas multas por hechos que ni han cometido ni están en condiciones de prevenir. Se trataría, en definitiva, de una sanción injusta, que trasladaría al empresario la responsabilidad económica de conductas ajenas sobre las que no tiene control real.

Por todo ello, resulta necesario introducir la salvedad de que, en los supuestos del artículo 19.3.b) que se produzcan en espacios al aire libre, el único responsable sea el autor material de la infracción, es decir, la persona física que consume tabaco donde está prohibido. Con ello se asegura un equilibrio adecuado: se mantiene la responsabilidad del establecimiento en los espacios interiores, donde su deber de vigilancia es razonable, y se evita imponer a la hostelería una función de policía en los exteriores, que no le corresponde ni puede ejercer.

En Madrid a 29 de septiembre de 2025



Fdo. Ramón Estalella Halffter

Secretario General CEHAT