

Comisionado para el Mercado de Tabacos, O. A.

Memoria anual

2025

AVISO LEGAL

Este documento ha sido elaborado por el Comisionado para el Mercado de Tabacos. La información y los datos recogidos en el mismo pueden ser reutilizados gratuitamente en los términos previstos en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, siempre y cuando su contenido no sea alterado, no se desnaturalice el sentido de la información y se cite como fuente de la información al Comisionado para el Mercado de Tabacos.

Comisionado para el Mercado de Tabacos, O.A.

Paseo de la Habana, 140
28071 – Madrid

Tel. 917 45 75 45
info@cmt.hacienda.gob.es

Índice

PRESENTACIÓN	4
RESUMEN EJECUTIVO	7
MARCO NORMATIVO	11
NOVEDADES REGULATORIAS	16
MARCO INSTITUCIONAL	20
EL MERCADO DE TABACOS	25
ACTIVIDAD DESARROLLADA	30
ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN	42
TRIBUNALES Y LITIGIOSIDAD	47
CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y TRANSPARENCIA	52
ORGANIZACIÓN Y RECURSOS	65

Prólogo de la Subsecretaria



La Memoria del Comisionado para el Mercado de Tabacos correspondiente al ejercicio 2025 se configura, un año más, como un instrumento esencial para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, en tanto permite conocer con detalle la actividad desarrollada por este organismo, adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría, en un ámbito de particular relevancia económica, tributaria, sanitaria y regulatoria.

En el marco de la acción del Ministerio de Hacienda, el ejercicio 2025 ha supuesto un avance significativo en el fortalecimiento institucional del Comisionado, impulsado por la aprobación del Real Decreto 563/2025, que actualiza su estatuto y refuerza su estructura orgánica. Este proceso, desarrollado con el impulso y el acompañamiento de la Subsecretaría, ha permitido dotar al organismo de mayores capacidades para el ejercicio de sus funciones de ordenación, supervisión y control, en línea con las exigencias de un mercado complejo y altamente regulado.

En paralelo, durante este ejercicio se ha producido un decidido impulso en el refuerzo y mejora de los principios de transparencia, objetividad e independencia en la actuación pública. En particular, la mejora de los mecanismos de relación con los operadores del mercado ha contribuido a consolidar un marco de interlocución institucional más ordenado, garantista y alineado con los estándares internacionales, reforzando la confianza en las instituciones y la integridad del sistema.

La Memoria pone igualmente de relieve los elevados niveles de cumplimiento normativo alcanzados en el conjunto del sector, resultado de la combinación entre la responsabilidad de los operadores y la intensa labor de supervisión desarrollada por el Comisionado. Esta labor de control, inspección y acompañamiento al cumplimiento ha permitido consolidar un entorno caracterizado por la seguridad jurídica, la disciplina de mercado y la adecuada protección de los consumidores, elementos esenciales para el buen funcionamiento del sistema.

Todo ello pone de manifiesto la solidez del modelo español de ordenación del mercado de tabacos y la capacidad del Comisionado para adaptarse a los retos actuales, avanzando en su compromiso con la mejora continua de los servicios públicos y con la defensa del interés general.

Finalmente, es preciso reconocer el compromiso y la profesionalidad de todas las personas que integran el Comisionado, cuyo trabajo ha sido determinante para alcanzar los resultados que aquí se presentan y para seguir fortaleciendo una institución clave en la acción de la Hacienda pública.

A handwritten signature in red ink, consisting of a vertical line on the left and a stylized, cursive shape on the right.

Lidia Sánchez Milán
Subsecretaria de Hacienda
Junio, 2026

Mensaje del Presidente



Con la presentación de la Memoria Anual 2025, damos a conocer la actividad de servicio público desarrollada por las personas que formamos parte de este organismo.

Este año hemos dado pasos importantes en la consolidación y el refuerzo del Comisionado como organismo regulador, supervisor y de control, clave en un mercado complejo, con un elevado número de operadores y un gran volumen de facturación, en el que confluyen importantes intereses públicos y privados, económicos, tributarios, aduaneros y sanitarios.

Los datos que presentamos en este informe son una muestra de la intensa actividad que desarrollamos cada día, centrados en servir al interés general de forma objetiva y neutral, y en procurar que el mercado de tabacos sea cada vez más seguro, más transparente y esté mejor controlado.

Este año quiero destacar uno de los hitos más importantes para el organismo: la aprobación del Real Decreto 563/2025, de 1 de julio, que actualiza el Estatuto del Comisionado y refuerza su estructura orgánica, dotándolo de mayor eficacia y capacidad de vigilancia sobre los operadores y los productos de tabaco.

También hemos avanzado en la modernización de la relación con los operadores del mercado a través de la obligatoriedad del uso de medios electrónicos. Esta obligación para los operadores supone también para nosotros un compromiso de mejora permanente, conscientes de que, para generar confianza en el uso de medios digitales, debemos facilitar y acompañar a los operadores en todo lo posible.

Asimismo, hemos reforzado las garantías internas de transparencia, objetividad, imparcialidad y neutralidad en la relación con los operadores del mercado mediante la aprobación de una instrucción interna que ordena las reuniones, comunicaciones y pautas de actuación del personal del Comisionado en sus relaciones con el sector.

Quiero expresar mi agradecimiento a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda por su apoyo y acompañamiento en el proceso de fortalecimiento institucional y en la modernización del Comisionado.

Por último, como cada año, quiero también agradecer el buen trabajo del equipo de funcionarios públicos que ha desempeñado sus funciones con gran profesionalidad y dedicación. Sin ellos no sería posible cumplir los fines de servicio al interés general que perseguimos.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'L' and 'G' followed by a horizontal line.

Luis Gavira Caballero
Presidente
Junio, 2026

Resumen ejecutivo

La Memoria Anual 2025 del Comisionado para el Mercado de Tabacos refleja un ejercicio de intensa actividad en un mercado de especial relevancia económica, tributaria, sanitaria y regulatoria. Durante 2025, el mercado mantuvo sus rasgos estructurales principales —alta concentración por labores, marcas y canales de distribución—, al tiempo que mostró una evolución diferenciada entre volumen y valor: las cantidades comercializadas descendieron moderadamente, mientras que el valor económico del mercado aumentó.

En términos agregados, las ventas minoristas alcanzaron 52.049,74 toneladas homogeneizadas, un 2,34% menos que en 2024. En cambio, el valor acumulado de las ventas ascendió a 13.711,86 millones de euros, con un incremento del 4,42% respecto del ejercicio anterior. Esta diferencia entre la evolución del volumen y del valor constituye uno de los rasgos más relevantes del año y pone de manifiesto una mayor resistencia del mercado en términos de facturación que en cantidades comercializadas. Los cigarrillos continuaron concentrando la mayor parte del mercado, aunque otras labores, especialmente el tabaco de liar y la pipa, que incluye el tabaco novedoso y calentado, aumentaron su peso relativo en valor.

Desde el punto de vista normativo e institucional, 2025 fue un año relevante por la aprobación del Real Decreto 563/2025, de 1 de julio, que actualiza el Estatuto del Comisionado para el Mercado de Tabacos y refuerza su estructura orgánica, y por la aprobación de la Circular 1/2025, relativa a los procedimientos de autorización, modificación o alteración de modelos de máquinas expendedoras y al funcionamiento del Registro de Máquinas Expendedoras. Estas novedades contribuyen a modernizar el marco de actuación del organismo, reforzar su capacidad y mejorar la seguridad jurídica de los operadores.

En el ámbito de la actividad ordinaria, el Comisionado supervisó en 2025 una red compuesta por 120.698 operadores minoristas y 101 operadores mayoristas habilitados. La red minorista estuvo integrada por 108.016 puntos de venta con recargo, 12.586 expendedorías, 87 establecimientos penitenciarios y 9 operadores situados en puertos y aeropuertos. Durante el ejercicio se gestionaron 52.609 expedientes relacionados con la administración del monopolio de tabaco y timbre del Estado, concentrados principalmente en autorizaciones de PVR y canon concesional, que representaron conjuntamente cerca del 89% de los procedimientos.

La actividad de control preventivo continuó siendo una de las funciones esenciales del organismo. En 2025 se revisaron envases y etiquetados de 1.105 productos de tabaco, de los que 14 presentaron incumplimientos, reduciéndose la tasa de no conformidad respecto del ejercicio anterior. Además, se analizaron 27 productos en materia de ingredientes, emisiones y aditivos, sin detectarse productos no conformes, con una cuota de mercado cubierta del 79,29%. Asimismo, se revisaron 1.330 campañas

promocionales y publicitarias, de las que 4 fueron suspendidas, y se publicaron 47 resoluciones de precios en el Boletín Oficial del Estado.

El Comisionado desarrolló también actuaciones relevantes vinculadas al funcionamiento ordinario del mercado y a la prestación de servicios públicos a través de la red minorista. Durante el ejercicio se distribuyeron 192.754.962 unidades de signos de franqueo y timbre del Estado, se autorizaron 10 importaciones ocasionales y se mantuvieron 258 modelos autorizados de máquinas expendedoras. Asimismo, en materia de productos de contrabando y medios de fabricación ilícita, se gestionaron 4.310 expedientes de aprehensión y 7 expedientes de destrucción, con volúmenes significativos de cigarrillos, picadura, cigarros, maquinaria y material auxiliar.

En materia de supervisión, inspección y potestad sancionadora, durante 2025 se tramitaron 2.915 denuncias procedentes de administraciones, autoridades, particulares, operadores y asociaciones. Estas actuaciones dieron lugar a 2.355 resoluciones sancionadoras, concentradas principalmente en los puntos de venta con recargo, que reunieron 2.100 resoluciones, equivalentes al 89,2% del total. Por gravedad, predominaron las infracciones leves, con 1.953 resoluciones, frente a 402 infracciones graves y ninguna infracción muy grave. Estos datos reflejan una actividad supervisora intensa, centrada especialmente en la disciplina del canal minorista, la venta autorizada, la protección de menores y el cumplimiento de las obligaciones de suministro.

La litigiosidad de la actuación del Comisionado se mantuvo en niveles reducidos. De casi 60.000 resoluciones dictadas durante el ejercicio, únicamente 173 fueron impugnadas en vía administrativa o contencioso-administrativa, lo que representa aproximadamente el 0,30% del total. La mayor parte de las impugnaciones se canalizó en vía administrativa, con 128 recursos, de los que solo 5 fueron estimados. En vía contencioso-administrativa se interpusieron 45 recursos, concentrados principalmente en el ámbito de las expendedorías. En conjunto, estos datos muestran una baja conflictividad en relación con el volumen de actividad del organismo.

La mejora de la calidad de los servicios y de la transparencia fue otro de los ejes del ejercicio. En 2025 se cumplieron los tres objetivos de mejora fijados: la puesta en marcha de la nueva sede electrónica, el alta de procedimientos electrónicos para los distintos operadores del mercado y la revisión de expendedorías inactivas, que todavía continúa. Estas actuaciones permitieron avanzar en la tramitación electrónica, mejorar la accesibilidad de los procedimientos, reducir cargas administrativas y reforzar la actualización de la información disponible sobre la red minorista.

El Servicio de Atención a Operadores atendió en 2025 a 45.088 personas, a través de canales telefónicos, electrónicos y presenciales. La calidad del servicio fue evaluada mediante 14.566 encuestas de satisfacción, con un 95,95% de consultas resueltas satisfactoriamente, una valoración global del servicio de 9,1 sobre 10 y una valoración de la atención recibida de 9,5 sobre 10. Estos indicadores confirman la importancia del servicio como canal de proximidad y apoyo a los operadores.

En materia de transparencia y ayuda al cumplimiento normativo, el Comisionado atendió 80 consultas escritas de operadores y asociaciones y publicó 8 consultas formales con criterios interpretativos sobre cuestiones de especial interés práctico, entre ellas la publicidad en máquinas expendedoras, el uso de redes sociales y páginas web por expendedurías, las máquinas en fachadas, los cajeros automáticos en estancos y el pago de la tasa de PVR por terceros. Además, se publicaron 29 informes y estadísticas de mercado, se resolvieron 16 solicitudes de acceso a información pública y se recibieron 9 quejas o sugerencias, tras habilitarse una nueva funcionalidad en la sede electrónica.

La relación institucional con operadores y grupos de interés se desarrolló dentro de un marco de objetividad, imparcialidad e independencia, conforme al artículo 5.3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco. Durante 2025 se celebraron 26 reuniones entre la Presidencia del Comisionado y operadores del mercado o sus asociaciones representativas, incluyendo las sesiones del Comité Consultivo, como cauce institucionalizado de interlocución sectorial.

Asimismo, se aprobó la Instrucción 1/2025 sobre relaciones del personal del Comisionado con operadores del mercado, dirigida a reforzar la transparencia, objetividad, imparcialidad y neutralidad en la interlocución institucional con el sector.

Desde la perspectiva organizativa y económica, el Comisionado desarrolló su actividad con una estructura reducida y especializada. En 2025 contó con 45 empleados públicos, con una edad media de 52 años, un 57% de mujeres y un 95% de funcionarios de carrera. En materia contractual, se adjudicaron 15 contratos públicos por importe de 2.752.835,32 euros. La recaudación ascendió a 27.445.138,60 euros, destacando el canon concesional y la tasa de PVR como principales fuentes de ingresos, mientras que las transferencias al Estado se mantuvieron como principal partida de gasto, con 21.453.660 euros, contribuyendo a la financiación de los servicios públicos.

Marco normativo

Antecedentes y evolución

La regulación del mercado de tabacos en España es el resultado de una evolución histórica prolongada, en la que han confluído finalidades fiscales, económicas, comerciales, sanitarias y de control del comercio ilícito. Desde su introducción en Europa tras la llegada de los españoles a América a finales del siglo XV, el tabaco adquirió una notable relevancia económica y social, lo que condujo ya en los siglos XVI y XVII al establecimiento de monopolios fiscales y de la llamada renta del tabaco, consolidada como una fuente relevante de ingresos para la Hacienda pública. Al mismo tiempo, la elevada rentabilidad asociada al producto favoreció el fraude y el contrabando, obligando a los poderes públicos a dotarse de instrumentos específicos de control y represión del comercio ilícito.

Durante largo tiempo, el estanco o monopolio del tabaco se articuló mediante fórmulas de arrendamiento o concesión pública en favor de particulares, modelo que pervivió en distintas formas durante los siglos XIX y XX. Tras la adhesión de España a las Comunidades Europeas, se inició un proceso de liberalización parcial de determinadas actividades hasta entonces integradas en el monopolio estatal, especialmente la importación y el comercio mayorista de labores de procedencia comunitaria, si bien la Ley 38/1985 mantuvo el monopolio de fabricación, distribución y venta minorista. La integración europea y la supresión de controles en fronteras interiores se vieron acompañadas de un incremento del contrabando, lo que condujo a la aprobación de la Ley Orgánica 12/1995, de Represión del Contrabando, que reforzó los instrumentos del Estado frente al fraude y mantuvo la consideración de las labores del tabaco como géneros estancados.

Ley 13/1998 de Ordenación del Mercado de Tabacos

La norma central del régimen vigente es la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria, que configura el actual modelo jurídico del sector. Esta ley consolida un sistema dual: por un lado, liberaliza con carácter definitivo las actividades industriales y comerciales mayoristas; por otro, mantiene el monopolio estatal sobre el comercio minorista de labores del tabaco, signos de franqueo y efectos timbrados, a través de la red de expendedorías de tabaco y timbre del Estado. La Ley 13/1998 crea además el Comisionado para el Mercado de Tabacos como organismo regulador, supervisor y fiscalizador del mercado, heredero funcional de anteriores figuras de control público, como la del delegado del Gobierno en el monopolio de tabacos.

Este bloque normativo se completa, esencialmente, con el Real Decreto 1199/1999, de 9 de julio, que desarrolla la Ley 13/1998 y regula el estatuto concesional de la red minorista. De esta forma, el ordenamiento configura un modelo mixto, basado en la liberalización de la fabricación, la importación y la distribución mayorista, sujetas a requisitos de acceso, habilitaciones, controles y obligaciones específicas; y en el

mantenimiento del monopolio estatal de la comercialización minorista a través de los estancos, que tienen la condición de concesiones administrativas sometidas a exigentes reglas de neutralidad, servicio público y disciplina de mercado.

Régimen de fabricación, importación y distribución

En el plano mayorista, la Ley 13/1998 permite operar en fabricación, importación y distribución a cualquier persona física o jurídica con capacidad, pero condiciona dicha actividad a un sistema de control administrativo por parte del Comisionado para el Mercado de Tabacos, así como al cumplimiento de obligaciones de neutralidad y no discriminación en el suministro.

El régimen incorpora además mecanismos de control dirigidos a preservar el equilibrio del sistema, tales como la vigilancia de las condiciones de distribución y crédito, las obligaciones de suministro, el control de ingredientes, emisiones, etiquetado y presentación de los productos, la supervisión de las actividades promocionales y la prohibición de incentivos o retribuciones contrarios al marco legal.

Régimen del monopolio minorista: expendedorías y puntos de venta con recargo

En el plano minorista, la Ley 13/1998 configura a los expendedores como concesionarios del Estado, accediendo a la titularidad de la expendedoría mediante los procedimientos legal y reglamentariamente establecidos. Su estatuto concesional delimita un conjunto de derechos y obligaciones vinculados al servicio público, entre ellos los relativos a horarios, gestión personal, abastecimiento, conservación, neutralidad frente a marcas y operadores y cumplimiento de la normativa sectorial.

Junto a la red de expendedorías, el sistema prevé la figura de los puntos de venta con recargo (PVR), autorizados para vender tabaco en condiciones estrictamente reguladas y sometidos a reglas específicas de abastecimiento, control documental y supervisión, como instrumento de capilaridad del servicio sin desnaturalizar el monopolio minorista ni el control público de la red.

La dimensión sanitaria de la regulación del tabaco

Este marco económico-regulatorio convive de forma concurrente con un bloque normativo sanitario cada vez más relevante. En este ámbito destacan 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 el Real Decreto 579/2017, de 9 de junio, por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados.

Estas normas refuerzan la protección de la salud pública, en especial de las personas menores de edad, y amplían las exigencias aplicables a los productos, a su comercialización y a los operadores.

Normativa internacional y europea

La evolución del régimen jurídico del tabaco no puede entenderse al margen del marco internacional y europeo. En el plano internacional, reviste especial importancia el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco,

hecho en Ginebra el 21 de mayo de 2003 y ratificado por España en 2005, que establece un marco general para la adopción de medidas destinadas a reducir tanto la demanda como la oferta de tabaco. Entre ellas figuran las relativas a fiscalidad y precios, contenido y emisiones, etiquetado, publicidad y patrocinio, así como las orientadas a combatir el comercio ilícito y a reforzar la protección de las personas menores de edad.

Asimismo, destaca el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, adoptado en 2012 y ratificado por España en 2015, que introduce obligaciones específicas en materia de control de la cadena de suministro, licencias o autorizaciones de operadores, diligencia debida, trazabilidad, medidas de seguridad, control de ventas a distancia, zonas francas, régimen sancionador, destrucción de productos ilícitos y cooperación internacional.

En el ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados, ha supuesto un hito esencial en la armonización de la regulación de estos productos. La Directiva establece obligaciones relativas a ingredientes, emisiones, advertencias sanitarias, etiquetado y presentación, incorpora la regulación de productos relacionados como los cigarrillos electrónicos y los productos de tabaco novedoso, y refuerza las medidas de seguridad y trazabilidad para combatir el comercio ilícito.

A ello se añade el Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos, que refuerza los mecanismos de vigilancia respecto de los productos sujetos a legislación armonizada de la Unión, entre ellos los productos del tabaco y los productos relacionados. Su finalidad es garantizar que solo se comercialicen productos conformes con la normativa aplicable y que se preserve un elevado nivel de protección de intereses públicos, singularmente la salud, la seguridad, la protección de los consumidores, el medio ambiente y la seguridad pública.

La doble dimensión del régimen del tabaco: económico-fiscal y sanitaria

En la actualidad, el mercado de tabacos se encuentra sometido a un entramado normativo amplio y complejo, en el que confluyen normas históricas de ordenación económica, disposiciones tributarias y aduaneras, instrumentos de represión del contrabando, normas sanitarias, tratados internacionales y disposiciones europeas de armonización y vigilancia del mercado.

Todo ello refleja una evolución sostenida hacia un modelo de regulación y supervisión cada vez más intenso, orientado a la protección del interés general, la salud pública, la protección de las personas menores de edad, el control de los operadores y productos y el refuerzo de la lucha contra toda forma de comercio ilícito.

En este sentido, el tabaco no se regula únicamente como un producto con incidencia sanitaria, sino también como un bien sometido a una ordenación económica singular y a un canal minorista de titularidad estatal. De ahí que su régimen jurídico combine finalidades de salud pública con exigencias de unidad de mercado, neutralidad, disciplina del canal, seguridad jurídica y lucha contra el fraude, todo ello bajo un sistema

de supervisión especializada atribuida al Comisionado para el Mercado de Tabacos, sin perjuicio de las competencias tributarias, aduaneras, sanitarias y de represión del contrabando que corresponden a otros órganos.



Novedades regulatorias

Novedades regulatorias

En 2025 la actividad regulatoria en el ámbito del mercado de tabacos ha estado dominada por la aprobación del Real Decreto 563/2025, de 1 de julio, y la Circular 1/2025 de Máquinas Expendedoras.

Real Decreto 563/2025

En 2025 cabe destacar el Real Decreto 563/2025, de 1 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 2668/1998, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos, y el Real Decreto 1199/1999, de 9 de julio, por el que se desarrolla la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del mercado de tabacos y normativa tributaria, y se regula el estatuto concesional de la red de expendedorías de tabaco y timbre.

Esta norma actualiza el contenido del Estatuto del Comisionado para el Mercado de Tabacos, en consonancia con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el resto de las disposiciones en materia de contratación, personal, gestión económica y patrimonial de las administraciones públicas, lo que hace necesaria su actualización y modernización.

Desde el punto de vista organizativo, crea un Consejo Rector, como máximo órgano colegiado de gobierno, con representación del Ministerio de Hacienda y de otros departamentos ministeriales, con funciones de seguimiento y control de la gestión, de aprobación de objetivos e indicadores y de memorias e informes de actividad.

También refuerza la estructura orgánica del Comisionado. Dependientes de la Presidencia, se establecen los siguientes órganos: Subdirección General de Administración del Monopolio de Tabaco y Timbre del Estado, Subdirección General de Coordinación Jurídica y de Relación con los Operadores, Subdirección General de Supervisión, y la Secretaría General. Esta nueva estructura reforzada contribuye a mejorar la eficacia en las funciones de control y supervisión del mercado de tabacos, al otorgar a los órganos responsables un rango administrativo suficiente para desempeñar su labor de forma eficaz, atendiendo al alto nivel de responsabilidad y especialización requerido, la incidencia tributaria, aduanera y sanitaria del mercado, el elevado volumen de trabajo, la asunción de nuevas competencias, así como el gran número de operadores y su alta capacidad económica y de influencia.

Por último, modifica el Real Decreto 1199/1999, de 9 de julio, estableciendo la relación obligatoria de los operadores con el Comisionado para el Mercado de Tabacos por medios electrónicos, contribuyendo a agilizar y modernizar la relación con los operadores; y establece un plazo de resolución de seis meses en los procedimientos sancionadores, lo que permite conjugar la garantía de los derechos en el procedimiento sancionador con la eficacia en la tramitación y resolución de procedimientos sancionadores que, por su complejidad, exigen un plazo mínimo de seis meses para asegurar el interés general y la disciplina del mercado.

Circular 1/2025 de Máquinas Expendedoras

Otra novedad normativa en el mercado de tabacos ha sido la aprobación de la Circular 1/2025, de 15 de diciembre, del Comisionado para el Mercado de Tabacos, por la que se establecen las especialidades del procedimiento de autorización, modificación o alteración de modelos de máquinas expendedoras de productos de tabaco y se regula el funcionamiento del Registro de Máquinas Expendedoras. Esta circular desarrolla lo previsto en el artículo 38 bis del Real Decreto 1199/1999 y en el artículo 4.f) de la Ley 28/2005.

En primer lugar, los fabricantes e importadores de máquinas expendedoras deben poner en conocimiento del Comisionado la comercialización de nuevos modelos, con objeto de que se compruebe el correcto funcionamiento del prototipo y que cumple con los requisitos establecidos por la normativa. Tras esta comprobación se autoriza la comercialización del modelo y se asigna un código estadístico al mismo.

Por otro lado, se crea un Registro de Máquinas Expendedoras titularidad del Comisionado en el que deben inscribirse a instancia de parte todas las máquinas expendedoras de tabaco que entren en funcionamiento en el mercado, así como los cambios autorizados que se produzcan en su titularidad o en sus características mientras estén en funcionamiento.

En cuanto a los objetivos perseguidos por la presente norma, la misma se aprueba debido a la necesidad de adoptar una disposición que concrete especialidades de los procedimientos de autorización, modificación o alteración de modelos de máquinas y que regule el funcionamiento del Registro de Máquinas Expendedoras conforme con el artículo 38 bis del Real Decreto 1199/1999, de 9 de julio.

A estos efectos, se aprueban, en tres anexos, los modelos de solicitud de autorización, modificación o alteración de modelos de máquinas expendedoras de productos de tabaco y de comunicación de información al Registro de Máquinas Expendedoras de conformidad con lo regulado en el artículo 66.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

De esta forma, se facilita tanto el ejercicio de los derechos que les otorga su estatuto concesional como el cumplimiento de las obligaciones para los fabricantes e importadores de máquinas expendedoras y para los autorizados para la venta con recargo. Además, el hecho de poder disponer de modelos estandarizados y normalizados facilita tanto las solicitudes de los interesados como la tramitación administrativa, todo ello de acuerdo con los principios generales de actuación recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Instrucción 1/2025 sobre relaciones con operadores del mercado

En 2025 se aprobó la Instrucción 1/2025, de 17 de septiembre, de la Presidencia del Comisionado para el Mercado de Tabacos, por la que se establecen los criterios y pautas que deben regir las relaciones del personal empleado público del organismo, en el desempeño de sus funciones públicas, con los operadores del mercado de tabacos, sus asociaciones o las personas físicas o jurídicas que representen sus intereses.

Esta instrucción se enmarca en los principios de objetividad, transparencia, integridad, imparcialidad y neutralidad que rigen la actuación del personal empleado público, así como en el artículo 5.3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, que exige proteger las políticas públicas de control del tabaco frente a los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera. Su finalidad es reforzar la salvaguarda del interés general, prevenir conflictos de interés y preservar la confianza en la actuación institucional del Comisionado.

La instrucción establece reglas específicas para las reuniones y comunicaciones con operadores del mercado. Entre otras medidas, prevé que las solicitudes de reunión se canalicen a través de la sede electrónica, que las reuniones cuenten con autorización previa, que se celebren con carácter general en la sede del organismo, que asistan al menos dos empleados públicos y que se levante acta de las reuniones celebradas. Asimismo, dispone que las comunicaciones se realicen preferentemente por escrito y mediante registro electrónico, y limita la aceptación de regalos, obsequios o invitaciones, con el fin de evitar cualquier ventaja injustificada o circunstancia que pueda condicionar el ejercicio de las funciones públicas.

Marco institucional

Marco institucional

La ordenación y supervisión del mercado de tabacos en España se desarrolla en un marco institucional plural, en el que concurren distintos órganos y administraciones públicas con competencias diferenciadas, pero complementarias, en atención a la especial naturaleza de este sector.

La relevancia del tabaco desde la perspectiva tributaria, aduanera, sanitaria, comercial y de control del fraude determina la intervención coordinada de varias instituciones públicas, cada una de ellas desde el ámbito material que le es propio.

En este contexto, corresponde al Ministerio de Hacienda una posición central en la arquitectura institucional del sistema, tanto por la tradicional vinculación del mercado de tabacos con la Hacienda pública como por su relevancia recaudatoria, su incidencia en el ámbito de los géneros estancados y la existencia de un régimen minorista en monopolio estatal. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Hacienda no solo constituye el Ministerio de adscripción del Comisionado para el Mercado de Tabacos, sino que constituye también el departamento ministerial de referencia en la ordenación del mercado de tabacos.

El Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria desempeña un papel esencial en el control aduanero y tributario de las labores del tabaco, así como en la prevención, detección e investigación de conductas relacionadas con el fraude, el contrabando y otras infracciones que afectan a la circulación y comercialización ilícita de estos productos. Su intervención resulta particularmente relevante en un sector en el que confluyen la fiscalidad especial, la circulación internacional de mercancías y la necesidad de preservar la integridad del mercado legal.

Asimismo, la Guardia Civil, en el ejercicio de sus funciones de resguardo fiscal, policía administrativa y persecución del contrabando, desarrolla una labor significativa en la vigilancia, investigación y represión del comercio ilícito de productos del tabaco, así como en la detección de infracciones relacionadas con su venta o distribución al margen del marco legalmente establecido. Su actuación constituye un elemento clave en la protección del mercado y en la defensa del interés público frente a las distintas formas de fraude que pueden incidir sobre este sector.

Por su parte, el Ministerio de Sanidad interviene en el mercado de tabacos desde la perspectiva propia de la protección de la salud pública, en particular en lo relativo a las medidas de prevención del tabaquismo, la regulación del consumo, la limitación de la publicidad y promoción, la protección de las personas menores de edad, así como el control sanitario de los productos del tabaco y productos relacionados en el marco de la normativa nacional y europea aplicable. La dimensión sanitaria del sector ha adquirido una importancia creciente en las últimas décadas.

El Comisionado para el Mercado de Tabacos

Este reparto competencial pone de manifiesto que el mercado de tabacos se sitúa en un espacio institucional en el que confluyen, de forma concurrente, la ordenación económica del mercado, la protección de la salud, la disciplina tributaria y aduanera y la lucha contra el comercio ilícito. De ahí que el sistema requiera un órgano especializado que asegure su articulación, control y supervisión desde la perspectiva propia del mercado de tabacos.

El Comisionado para el Mercado de Tabacos, adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría, constituye el principal organismo supervisor y regulador del mercado de tabacos en España, controlando un mercado de más de 13.000 millones de euros, la actividad de 120.000 operadores repartidos por todo el territorio español, sus instalaciones de fabricación, importación, almacenaje y distribución, así como la supervisión y vigilancia de la red de expendedurías de tabaco y timbre del Estado y los Puntos de Venta con Recargo.

Como muestra de esta continua interrelación entre los diferentes departamentos ministeriales y organismos públicos que intervienen en el mercado de tabacos, el Consejo Rector del Comisionado para el Mercado de Tabacos cuenta con representación de la Secretaría de Estado de Hacienda, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la Secretaría de Estado de Comercio, la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Tributos, el Departamento de Aduanas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y el Ministerio de Sanidad.



Funciones y potestades

El Comisionado para el Mercado de Tabacos tiene diversas funciones esenciales en la regulación y supervisión del mercado. En primer lugar, se encarga de otorgar, suspender o revocar las habilitaciones, concesiones o autorizaciones necesarias para operar en este sector, y ejerce un control sobre las condiciones en que los operadores fabrican, importan, transportan, almacenan, distribuyen y comercializan los productos de tabaco. Asimismo, realiza inspecciones para verificar la conformidad de los productos,

comprobando aspectos tales como sus ingredientes, emisiones, etiquetado y presentación, en colaboración con otras autoridades.

El Comisionado ordena la publicación de precios de los productos de tabaco en el Boletín Oficial del Estado y supervisa las actividades publicitarias y promocionales vinculadas a estos productos. Otra de sus funciones consiste en garantizar la trazabilidad y las medidas de seguridad de los productos de tabaco a lo largo de toda la cadena de distribución, asegurando el cumplimiento de la normativa.

Es también responsable de supervisar el funcionamiento adecuado de la red de expendedurías de tabaco y timbre del Estado, velando por el cumplimiento normativo, y de la distribución de productos de tabaco a consumidores mayores de edad, así como timbres del Estado y signos de franqueo a través de la red, asegurando su disponibilidad, regularidad y seguridad. En cuanto a los productos de tabaco decomisados o abandonados en procedimientos de contrabando, tiene la tarea de almacenarlos, custodiarlos y proceder a su destrucción conforme a la normativa aplicable.

Adicionalmente, el Comisionado actúa como órgano de arbitraje en los conflictos que puedan surgir entre los operadores, cuando partes involucradas lo soliciten. Finalmente, tiene la facultad de imponer sanciones conforme a la legislación vigente, en particular la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria.

En resumen, el Comisionado desempeña un papel central en garantizar que todo el proceso relacionado con el tabaco, desde su producción hasta su distribución y comercialización, se ajuste a las normas nacionales y europeas.



Protección de los consumidores

Para ello, controla la actividad de los operadores del mercado de tabacos que operan en España en todas las fases de la cadena, desde los fabricantes hasta los operadores minoristas, pasando por los importadores, exportadores y distribuidores, velando por el

cumplimiento de la normativa, y garantizando que los productos de tabaco que se ponen a disposición de los consumidores sean acordes con las normas españolas aplicables y con la normativa europea de armonización.

Servicio Público

En su actividad de supervisión, el Comisionado para el Mercado de Tabacos también persigue garantizar un buen servicio público en el suministro regular a los consumidores mayores de edad en condiciones adecuadas de los productos de tabaco y de los signos de franqueo y efectos timbrados, a través de la red de expendedorías de tabaco y timbre del Estado (Estancos), que se desarrolla en régimen de monopolio del Estado.

Objetividad, neutralidad e independencia

El Comisionado para el Mercado de Tabacos en el ejercicio de sus funciones actúa protegiendo exclusivamente el interés público de forma objetiva, imparcial e independiente frente a cualquier presión, interés o interferencia de la industria tabacalera o de sus asociaciones representativas, de acuerdo con los principios de neutralidad y transparencia.



El mercado de tabacos

El mercado de tabacos en 2025



Valor del mercado

13.711,86 M€

+4,42% vs 2024

2024: 13.131,80 M€



Volumen de ventas

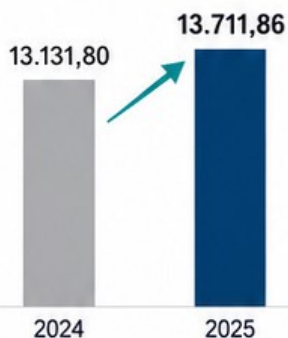
52.049,74 t
homogeneizadas

-2,34% vs 2024

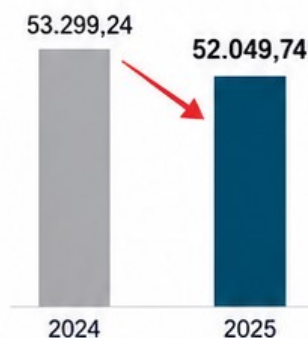
2024: 53.299,24 t

2) EVOLUCIÓN 2024-2025

Valor del mercado (M€)



Volumen
(t homogeneizadas)

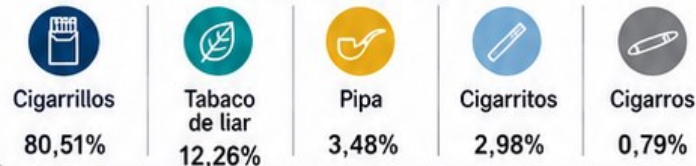


3) CUOTA POR TIPO DE PRODUCTO (VALOR ANUAL 2025)



Cigarrillos	82,17%
Tabaco de liar	10,36%
Cigarros	4,03%
Pipa	3,43%

Peso en volumen (2025)



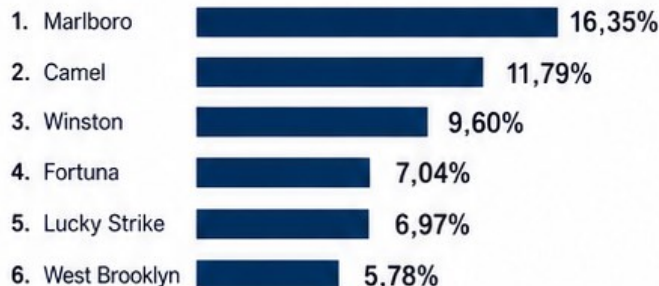
4) SEGMENTOS DE CIGARRILLOS (CIERRE 2025)



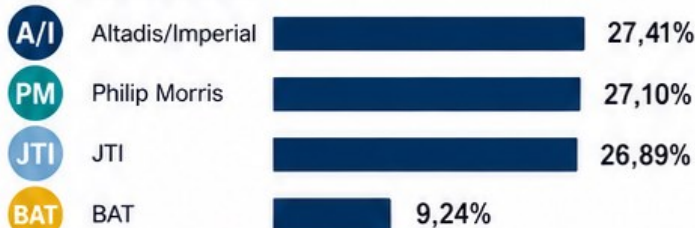
5) PRECIO MEDIO (DICIEMBRE 2025)



6) PRINCIPALES MARCAS DE CIGARRILLOS (CUOTA 2025)



7) PRINCIPALES FABRICANTES DE CIGARRILLOS A CIERRE DE 2025



Top 4 fabricantes: 90,64% del mercado

8) DISTRIBUCIÓN



9) CLAVES DE 2025



Cae el volumen y crece el valor del mercado.



Los cigarrillos siguen dominando claramente la estructura del mercado.



El gasto muestra mayor resistencia que las cantidades comercializadas.



El mercado mantiene una elevada concentración en fabricantes, marcas y distribución.



Fuente: Comisionado para el Mercado de Tabacos, O. A.



Datos acumulados enero-diciembre de 2025, salvo precios y segmentos (diciembre de 2025).

El mercado de tabacos

En términos agregados, el ejercicio 2025 se caracterizó por una contracción moderada del mercado en volumen y un comportamiento comparativamente más sólido en valor, dentro de una trayectoria desigual a lo largo del año. Las ventas minoristas cerraron el ejercicio en 52.049,74 toneladas homogeneizadas, frente a 53.299,24 toneladas en 2024, lo que representa una variación interanual del -2,34%. En cambio, el valor acumulado de las ventas ascendió a 13.711,86 millones de euros, frente a 13.131,80 millones en 2024, con un incremento del 4,42%. Esta diferencia entre la evolución del volumen y la del valor constituye uno de los rasgos más significativos del ejercicio y confirma una mayor capacidad de sostenimiento del gasto que de las cantidades comercializadas.

La evolución del mercado a lo largo del ejercicio permite apreciar que dicha pauta no respondió a un comportamiento homogéneo, sino a una sucesión de meses con distinta intensidad en las ventas. El inicio del año mostró una evolución más débil, mientras que a partir del segundo trimestre se observaron fases de recuperación parcial y una mejor respuesta de la facturación. En conjunto, 2025 puede definirse como un año en el que el mercado mostró mayor resistencia en términos de ingresos que en cantidades comercializadas, manteniendo, no obstante, sus rasgos estructurales básicos.

Por labores, la estructura del mercado continuó estando claramente dominada por los cigarrillos, que alcanzaron 41.903,99 toneladas homogeneizadas, equivalentes al 80,51% del total, con una variación del -2,25% respecto del ejercicio anterior. El tabaco de liar se situó en 6.379,24 toneladas, con un peso del 12,26% y una caída del -1,83%. La pipa alcanzó 1.809,05 toneladas, con una disminución del -7,42%, mientras que los cigarros registraron 408,74 toneladas y fueron la única gran categoría tradicional que presentó una evolución positiva, con un incremento del 2,10%. De este modo, la reducción del volumen agregado se concentró fundamentalmente en las labores de mayor peso, especialmente en cigarrillos, sin reproducirse de manera uniforme en el conjunto de categorías.

La lectura en valor confirma esa misma estructura, aunque pone de relieve una mayor fortaleza del gasto. En el conjunto del año, los cigarrillos representaron 11.267,12 millones de euros, equivalentes al 82,17% del total; el tabaco de liar, 1.421,18 millones y el 10,36%; los cigarros, 552,69 millones y el 4,03%; y la pipa, 470,89 millones y el 3,43%. Todas estas labores registraron aumentos en valor respecto de 2024, destacando especialmente la pipa (+19,56%) y el tabaco de liar (+6,16%), mientras que los cigarrillos, aun retrocediendo en volumen, crecieron un 3,61% en euros. En consecuencia, el

mercado mantuvo una estructura muy concentrada, pero con una composición del gasto algo más favorable a las labores distintas del cigarrillo convencional.

Desde la perspectiva de la composición comercial, el ejercicio confirma igualmente una marcada concentración en un número limitado de marcas y referencias de amplia implantación, especialmente en la categoría de cigarrillos. La información anual por marcas permite apreciar que el mercado siguió apoyándose en un núcleo reducido de enseñanzas con una posición destacada tanto en valor como en volumen, lo que constituye un rasgo estructural del sector y refuerza la estabilidad competitiva observada en los últimos ejercicios.

La dimensión territorial del mercado confirma asimismo un elevado grado de concentración. La estadística anual de ventas de 2025 publicada incorpora desagregaciones por comunidades autónomas, provincias, marcas y labores, tanto en euros como en unidades o kilos, así como resúmenes anuales y rankings específicos. Esta información permite complementar la lectura agregada del ejercicio con una visión más precisa de la distribución geográfica y comercial de las ventas, y refuerza el carácter estructural de los principales núcleos de consumo y de las marcas con mayor presencia en el mercado. En términos cualitativos, siguieron mostrando un comportamiento comparativamente más dinámico las zonas fronterizas, turísticas y más densamente pobladas, donde concurren factores de demanda, movilidad y singularidad territorial que inciden de forma relevante en la evolución del mercado.

En materia de distribución, el ejercicio volvió a poner de manifiesto una estructura altamente concentrada. En el tabaco de liar, la distribución anual permaneció prácticamente concentrada en su totalidad en un único operador mayoritario, LOGISTA S.A., y en cigarrillos la cuota principal continuó correspondiendo de forma muy destacada a ese mismo operador, con un 87,88%. No se aprecian, por tanto, alteraciones estructurales relevantes en la configuración del canal durante 2025, manteniéndose patrones de concentración ya observados en ejercicios anteriores. Este rasgo constituye uno de los elementos más estables del mercado y condiciona de manera relevante la estructura de la oferta y el funcionamiento del canal.

En el ámbito de la primera transformación, concentrada en Extremadura a través de CETARSA, S.M.E., los datos muestran una evolución más favorable que la observada en la venta minorista. La primera transformación de tabaco crudo alcanzó en 2025 un total de 15.579.210 kg, frente a 11.974.465 kg en 2024, lo que supone una recuperación significativa respecto del ejercicio precedente.

Asimismo, la información de fabricación refleja perfiles diferenciados según ámbitos territoriales, con un mayor peso relativo de la producción en Canarias. En términos agregados, la fase industrial del sector presentó en 2025 una dinámica más expansiva que la reflejada por las ventas minoristas medidas en toneladas homogeneizadas.

Por lo que respecta al comercio exterior, 2025 registró una evolución positiva tanto en importaciones como en exportaciones. Las importaciones ascendieron a 1.465.199,40, frente a 1.373.150,61 en 2024, con una variación del 6,70%. Las exportaciones, por su parte, alcanzaron 472.267,59, frente a 370.368,69 en el año anterior, lo que representa un incremento del 27,51%. Estos datos evidencian que la dimensión exterior del sector mostró un mayor dinamismo que el observado en el mercado interior medido en volumen y ayudan a explicar el mejor comportamiento relativo de la fase industrial y de fabricación frente a la venta minorista.

A los anteriores datos anuales puede añadirse, como indicadores de cierre del ejercicio, la información correspondiente a diciembre de 2025, útil para completar la fotografía de final de año sin confundirla con las magnitudes acumuladas. En ese cierre, el precio medio se situó en 5,44 euros para los cigarrillos, 4,48 euros para el tabaco de liar y 5,87 euros para la pipa. Asimismo, dentro de los cigarrillos, el segmento premium concentraba el 45,71% de las ventas de cajetillas, seguido del segmento medio con el 28,04% y del segmento bajo con el 23,47%; entre las referencias más representativas figuraban Marlboro y Camel en el segmento premium, Winston, Lucky Strike y Fortuna en el medio, y West Brooklyn y Fortuna en el bajo.

Del mismo modo, la cuota de mercado de los fabricantes de cigarrillos a cierre de diciembre se distribuía entre ALTADIS/IMPERIAL (27,41%), PHILIP MORRIS (27,10%), JTI (26,89%) y BAT (9,24%), de modo que estas cuatro compañías concentraban conjuntamente el 90,64% del mercado de cigarrillos. En cuanto a los productos de tabaco novedosos/calentados, el informe de diciembre les atribuía unas ventas de 38.562.665 euros y una cuota del 3,28% del valor de mercado mensual, lo que confirma que esta categoría ha consolidado ya una presencia significativa en la estructura del gasto, aun cuando este dato deba interpretarse como una referencia de cierre del ejercicio y no como una magnitud anual homogénea con las anteriores.

En síntesis, puede afirmarse que 2025 fue un ejercicio de ajuste moderado en cantidades y de crecimiento en valor, con una estructura de mercado que permaneció estable en sus rasgos esenciales. Los cigarrillos continuaron concentrando la mayor parte del mercado, aunque otras labores, singularmente el tabaco de liar y la pipa, aumentaron su peso relativo en valor. La estabilidad del canal de distribución, la concentración comercial y territorial del mercado y el mejor comportamiento de la primera transformación y del comercio exterior completan la imagen de un ejercicio en el que el mercado mantuvo su configuración estructural, al tiempo que mostró una capacidad apreciable de sostenimiento del valor en un contexto de menor dinamismo del volumen. Los indicadores de cierre de diciembre, por su parte, permiten completar esa visión anual con una fotografía más precisa de los precios, segmentos, cuotas de mercado y peso creciente de los productos novedosos al final del ejercicio.

La actividad del Comisionado en 2025

2025 EN CIFRAS



120.698

operadores minoristas
supervisados



101

operadores mayoristas
habilitados



52.609

expedientes del monopolio
tramitados



1.105

productos
revisados



1.330

campañas promocionales
controladas

12.586 expendedorías

14 fabricantes

108.016 PVR

17 marquistas

Gestión ordinaria de la red
y del canal minorista

87 establecimientos
penitenciarios

56 importadores

14

no conformes
(1,27%)

9 puertos y aeropuertos

14 distribuidores

4

suspendidas
(0,30%)

1. LA RED SUPERVISADA EN 2025



PUNTOS DE VENTA
CON RECARGO (PVR)

108.016

EVOLUCIÓN 2024-2025
(variación %)

PVR

117.062 en 2024 → 108.016 en 2025

-7,7%



EXPENDEDERÍAS
DE TABACO Y TIMBRE

12.586

EXPENDEDERÍAS

12.795 en 2024 → 12.586 en 2025

-1,6%



ESTABLECIMIENTOS
PENITENCIARIOS

87

Total operadores minoristas

129.950 en 2024 → 120.698 en 2025

-7,1%



PUERTOS Y
AEROPUERTOS

9

2. ¿EN QUÉ SE CONCENTRA LA GESTIÓN DEL MONOPOLIO?

Distribución de expedientes tramitados en 2025



- Autorizaciones PVR
36.495 (69,4%)
- Canon concesional
10.315 (19,6%)
- Cierres temporales
1.788 (3,4%)
- Declaraciones venta otros productos
1.580 (3,0%)
- Denegaciones PVR
1.366 (2,6%)
- Resto de procedimientos
1.065 (2,0%)



Las autorizaciones de PVR y el canon concesional representan casi el **89%** de la actividad procedimental relacionada con la administración del monopolio.

La actividad del Comisionado en 2025

3. CONTROL PREVENTIVO DEL MERCADO



PRODUCTOS DE TABACO REVISADOS

1.105

productos revisados

14

no conformes
(1,27%)



ANÁLISIS DE INGREDIENTES, EMISIONES Y ADITIVOS

27

productos analizados

0

no conformes

79,29%

cuota de mercado cubierta



PROMOCIÓN Y PUBLICIDAD

1.330

campañas comunicadas

4

suspendidas



Aumenta la actividad de revisión y control preventivo, al tiempo que desciende la proporción de incumplimientos detectados tanto en productos como en campañas promocionales.

4. OTRAS ACTUACIONES DESTACADAS



192.754.962

unidades de signos de franqueo y timbre distribuidas

+3,8% vs 2024



47

resoluciones de precios de productos de tabaco publicadas en el BOE



10

importaciones ocasionales autorizadas



258

modelos autorizados de máquinas expendedoras



0

cambios suspendidos en condiciones de distribución



0

acuerdos comunicados / suspendidos entre operadores y asociaciones

5. CUSTODIA, APREHENSIÓN Y DESTRUCCIÓN

APREHENSIONES EN 2025



4.310

expedientes de aprehensión



11.552.315

cajetillas



56.890

cigarros (unidades)

DESTRUCCIÓN EN 2025



7

expedientes de destrucción



7.612.724

cajetillas



9.414

cigarros (unidades)



209.850.474 g

picadura



311

maquinaria (unidades)



1.368.430

material auxiliar (unidades)



122.304.121 g

picadura



95.842

maquinaria / material (unidades)

La actividad del Comisionado

En 2025, el Comisionado para el Mercado de Tabacos ha supervisado un mercado compuesto por más de 120.000 operadores habilitados en todo el territorio nacional. La mayor parte de estos operadores forman parte de la red minorista, integrada por 108.016 puntos de venta con recargo (PVR) con autorización en vigor y 12.586 expendedorías de tabaco y timbre. A ellos se añaden otros puntos autorizados de venta minorista, como los 87 establecimientos penitenciarios y los 9 puntos situados en puertos y aeropuertos.

La evolución de la red minorista muestra una reducción del número total de operadores respecto del ejercicio anterior. El total de operadores minoristas pasó de 129.950 en 2024 a 120.698 en 2025, lo que supone una disminución del 7,12%. Esta caída se explica principalmente por la evolución de los PVR, que descendieron de 117.062 a 108.016 autorizaciones en vigor, con una reducción del 7,73%. Las expendedorías activas también disminuyeron, aunque de forma más moderada, pasando de 12.795 a 12.586, un 1,63% menos. En 2023 y 2024 se había producido un aumento de la red de expendedorías como consecuencia de la convocatoria de nuevos estancos de 2022; en 2025, al no haberse convocado una nueva subasta, se observa una corrección en el número de establecimientos activos.

Esta evolución contrasta con el crecimiento del registro de operadores mayoristas habilitados. El número total de fabricantes, marquistas, importadores y distribuidores pasó de 95 en 2024 a 101 en 2025, lo que representa un incremento del 6,32% y confirma una tendencia expansiva desde 2022, cuando el registro contaba con 81 operadores. El crecimiento se concentra especialmente en los importadores, que aumentan de 52 a 56 en el último ejercicio y acumulan un incremento del 43,59% desde 2022. También aumentan los marquistas, de 16 a 17, mientras que fabricantes y distribuidores se mantienen en niveles muy estables. Estos datos reflejan una estructura dual: una red minorista muy extensa pero en ajuste, y un ámbito mayorista más reducido, especializado y con crecimiento gradual.

Durante el ejercicio se han resuelto casi 60.000 expedientes, incluyendo autorizaciones, habilitaciones y otras actuaciones de vigilancia y control de productos, operadores e instalaciones. En relación con la administración del monopolio de tabaco y timbre del Estado, el Comisionado ha gestionado 52.609 expedientes, que comprenden la tramitación de autorizaciones de PVR, el control de la venta de productos, la emisión del canon concesional anual, el control de cierres temporales, transmisiones, cambios de emplazamiento y otros procedimientos de supervisión sobre la red.

La carga administrativa asociada al monopolio minorista se concentra de forma muy clara en dos grandes bloques: las autorizaciones de PVR, con 36.495 expedientes, y el canon concesional, con 10.315 expedientes. Conjuntamente, ambas categorías representan aproximadamente el 89% de los procedimientos relacionados con la administración del monopolio. Las autorizaciones de PVR suponen por sí solas alrededor del 69,4% del total, mientras que el canon representa el 19,6%. Esta distribución confirma que la gestión ordinaria del canal minorista constituye el principal núcleo de actividad procedimental del organismo.

Aunque el número total de procedimientos relacionados con la administración del monopolio descendió ligeramente respecto de 2024 —de 53.890 a 52.609 expedientes, un 2,38% menos—, la evolución por categorías muestra comportamientos diferenciados. Las autorizaciones de PVR aumentaron de 32.492 a 36.495, con un incremento del 12,32%, mientras que las declaraciones de venta de otros productos descendieron de forma muy significativa, de 6.827 a 1.580. También disminuyeron los cambios de emplazamiento, las transmisiones inter vivos, las obras, las extensiones transitorias y los cierres temporales, mientras que las extinciones de concesión aumentaron de 111 a 199. En conjunto, la tabla muestra una actividad procedimental intensa, pero con una recomposición interna de los expedientes tramitados.

El Comisionado ha continuado asimismo ejerciendo funciones de control sobre los operadores mayoristas. Durante 2025 se han concedido nuevas habilitaciones para operar a importadores y distribuidores, verificando que sus instalaciones cumplen las condiciones y requisitos exigidos y que los operadores reúnen las condiciones de idoneidad establecidas en la normativa. Este control previo resulta especialmente relevante en un mercado en el que la liberalización de las actividades mayoristas convive con exigencias de neutralidad, trazabilidad, regularidad en el suministro y cumplimiento de las obligaciones aplicables a productos y operadores.

En materia de productos, se han verificado todos los nuevos productos de tabaco comunicados, comprobando su adecuación a la normativa aplicable en materia de denominaciones, mensajes informativos, advertencias sanitarias, trazabilidad y medidas de seguridad. En 2025 se revisaron 1.105 productos de tabaco, frente a 909 en 2024, lo que supone un incremento del 21,56%. Sin embargo, los productos no conformes descendieron de 44 a 14, reduciéndose la tasa de no conformidad desde aproximadamente el 4,84% en 2024 hasta el 1,27% en 2025. Este dato permite destacar no solo el aumento de la actividad de revisión, sino también una mejora relativa en el grado de cumplimiento de los productos comunicados.

Además, se analizaron 27 productos de tabaco en materia de ingredientes, emisiones y aditivos, sin detectarse productos no conformes. Estos productos representaban el 79,29% de la cuota de mercado de los productos analizados, lo que refuerza la relevancia

material de las actuaciones de control efectuadas. La actividad de revisión y análisis de productos constituye así una función preventiva esencial, dirigida a evitar que lleguen al mercado productos que incumplan la normativa o que presenten deficiencias en su etiquetado, presentación, composición o trazabilidad.

También se ha mantenido una actividad relevante de control sobre las campañas promocionales y publicitarias celebradas en la red de expendedurías. En 2025 se revisaron 1.330 campañas, frente a 1.216 en 2024, con un incremento del 9,38%. De ellas, se suspendieron 4 campañas, frente a 17 en el ejercicio anterior. La tasa de suspensión se redujo así desde el 1,40% en 2024 hasta el 0,30% en 2025. Esta evolución es compatible con una doble lectura: por un lado, una mayor intensidad en la actividad comunicada y revisada; por otro, una menor proporción de campañas que requirieron suspensión por incumplimiento.

Otras actuaciones recurrentes muestran una notable estabilidad. En 2025 se publicaron 47 resoluciones de precios de productos de tabaco en el Boletín Oficial del Estado, una cifra prácticamente alineada con los ejercicios anteriores. También se autorizaron 10 importaciones ocasionales, frente a 8 en 2024, y se mantuvo en 258 el número de modelos autorizados de máquinas expendedoras de productos de tabaco. La estabilidad de estas cifras refleja la continuidad de funciones instrumentales esenciales para el funcionamiento ordinario del mercado: publicidad oficial de precios, control de entradas ocasionales de producto y autorización técnica de los modelos de máquinas utilizadas en la venta con recargo.

En relación con la distribución de signos de franqueo y timbre del Estado a través de la red de expendedurías, en 2025 se distribuyeron 192.754.962 unidades, frente a 185.637.789 en 2024, lo que supone un incremento del 3,83%. Esta actividad pone de manifiesto la relevancia de la red de expendedurías no solo como canal de venta minorista de productos de tabaco, sino también como infraestructura capilar para la prestación de otros servicios públicos asociados al timbre y los signos de franqueo.

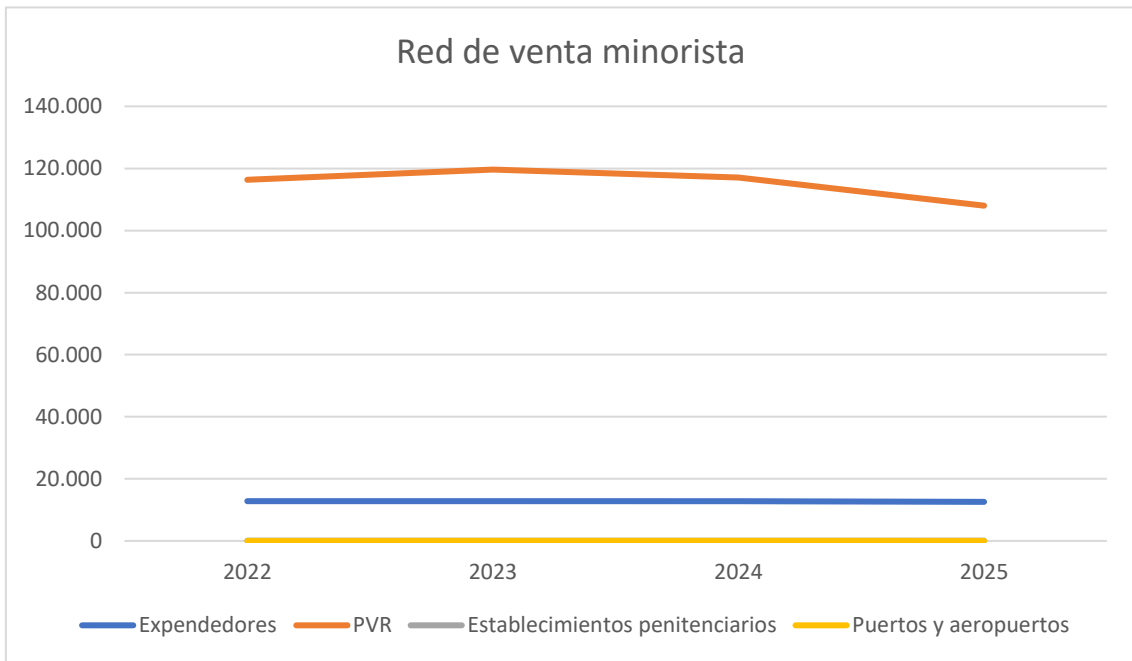
La actividad del Comisionado se proyecta igualmente sobre la custodia, almacenamiento y destrucción de tabaco de contrabando y maquinaria de fabricación ilícita. En 2025 se registraron 4.310 expedientes de aprehensión, cifra inferior a la de 2024, pero todavía superior a la de 2022. Sin embargo, las magnitudes físicas aprehendidas muestran una evolución muy significativa: las cajetillas de cigarrillos aprehendidas pasaron de 5.922.817 en 2024 a 11.552.315 en 2025, prácticamente el doble; la picadura aprehendida aumentó de 160.036.117 a 209.850.474 gramos; y la maquinaria aprehendida ascendió a 311 unidades, junto con 1.368.430 unidades de material auxiliar. Estos datos muestran que, aunque el número de expedientes disminuyó, la entidad material de determinadas aprehensiones fue considerablemente superior.

En materia de destrucción, durante 2025 se tramitaron 7 expedientes, con la destrucción de 7.612.724 cajetillas de cigarrillos, 9.414 cigarros, 122.304.121 gramos de picadura y 95.842 unidades de maquinaria o material vinculado a la fabricación ilícita. La comparación con 2024 muestra una reducción de las cajetillas y de la picadura destruidas, aunque se mantiene un volumen material muy relevante. Este bloque de actuaciones evidencia el papel operativo del Comisionado en la fase posterior a la aprehensión, garantizando la custodia, gestión y eliminación de productos y medios vinculados al comercio ilícito.

En conjunto, la actividad desarrollada en 2025 refleja un organismo con una elevada carga de gestión ordinaria, especialmente vinculada a la red minorista y a los PVR, pero también con funciones relevantes de control preventivo de productos, publicidad, precios, importaciones, distribución de timbre y gestión de productos aprehendidos. El ejercicio combina una cierta reducción del volumen total de operadores minoristas y de procedimientos del monopolio con una intensificación de algunas actuaciones cualitativamente relevantes, como la revisión de productos, el control de campañas promocionales, el aumento de las autorizaciones de PVR, el crecimiento de los operadores mayoristas habilitados y la gestión de mayores volúmenes materiales de tabaco y maquinaria aprehendidos. En este sentido, 2025 confirma la función del Comisionado como organismo de supervisión especializada de un mercado amplio, regulado y de elevada incidencia económica, sanitaria, tributaria y administrativa.

Red de venta minorista: Expendedurías de tabaco y timbre del Estado, Puntos de Venta con Recargo (PVR) y otros establecimientos minoristas

Operador	2022	2023	2024	2025
Expendedores	12.770	12.784	12.795	12.586
PVR	116.361	119.645	117.062	108.016
Establecimientos penitenciarios	87	87	87	87
Puertos y aeropuertos	2	5	6	9
Total	129.220	132.521	129.950	120.698



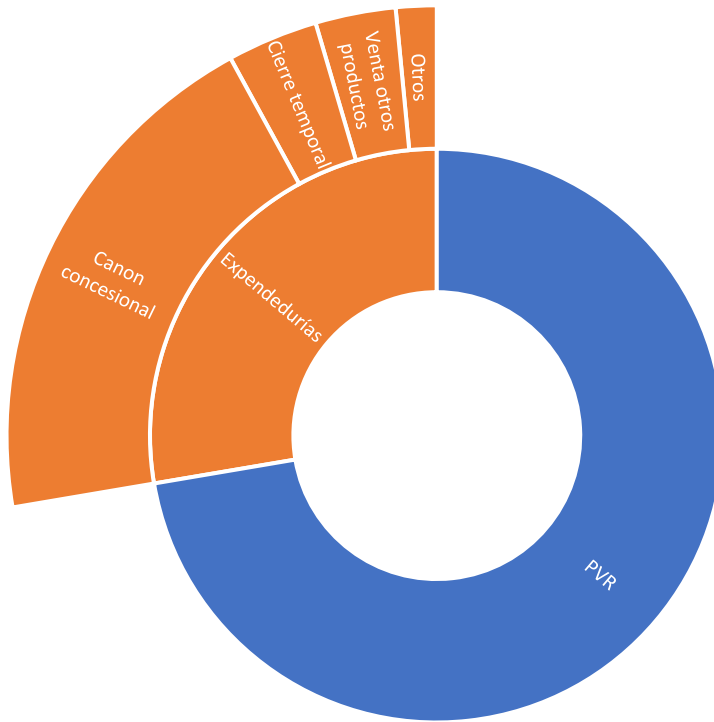
Registro de operadores mayoristas habilitados

Operador	2022	2023	2024	2025
Fabricantes	13	14	13	14
Marquistas	16	16	16	17
Importadores	39	44	52	56
Distribuidores	13	13	14	14
Total	81	87	95	101

Procedimientos relacionados con la administración del monopolio de tabaco y timbre del Estado

Procedimientos	2022	2023	2024	2025
Autorización PVR	45.541	39.031	32.492	36.495
Denegación PVR	950	1.413	1.338	1.366
Subastas convocadas	203	0	0	0
Cambios de emplazamiento	116	139	138	108
Transmisiones inter vivos (TIV)	310	435	438	357
Transmisiones mortis causa (TMC)	55	62	72	72
TIV con cambios emplazamiento	126	135	152	123
TMC con cambios emplazamiento	0	2	1	1
Almacenes	0	6	9	3
Obras	19	12	24	13
Extensiones transitorias	87	71	74	64
Declaraciones venta otros productos	2.662	1.213	6.827	1.580
Denegación venta otros productos	95	67	207	61
Restricción horaria	33	77	81	64
Cierre temporal	1.700	1.804	2.004	1.788
Extinción de la concesión	71	73	111	199
Canon	9.524	9.681	9.915	10.315
Total	61.488	54.202	53.890	52.609

Procedimientos de la red minorista



Distribución de signos de franqueo y timbre del Estado a través de la red de expendedurías

	2022	2023	2024	2025
Unidades distribuidas	181.193.701	171.119.337	185.637.789	192.754.962

Resoluciones de precios de productos de tabaco publicadas en el Boletín Oficial del Estado

	2022	2023	2024	2025
Resoluciones de precios en el BOE	48	47	45	47

Productos de tabaco revisados: etiquetados, envasados, presentaciones y denominaciones

	2022	2023	2024	2025
Productos de tabaco revisados	840	850	909	1.105
Productos no conformes	26	32	44	14

Análisis de ingredientes, emisiones y aditivos de productos del tabaco

	2025
Productos de tabaco analizados	27
Productos analizados no conformes	0
Cuota de mercado de los productos analizados	79,29%

Control de actividades promocionales y publicitarias de productos de tabaco

	2022	2023	2024	2025
Campañas promocionales comunicadas	1.309	1.245	1.216	1.330
Campañas suspendidas	14	23	17	4

Control de importaciones ocasionales de productos de tabaco

	2022	2023	2024	2025
Importaciones ocasionales autorizadas	18	6	8	10

Control de modelos autorizados de máquinas expendedoras de productos de tabaco

	2022	2023	2024	2025
Modelos autorizados	256	258	258	258

Control de las condiciones de distribución a la red de expendedurías de tabaco y timbre del Estado

	2022	2023	2024	2025
Comunicaciones de cambios	0	0	0	0
Cambios suspendidos	0	0	0	0

Control de acuerdos entre operadores mayoristas y asociaciones representativas de expendedores y de PVR

	2022	2023	2024	2025
Acuerdos comunicados	0	0	0	0
Acuerdos suspendidos	0	0	0	0

Custodia y almacenamiento de tabaco de contrabando y de maquinaria de fabricación de tabaco de contrabando

	2022	2023	2024	2025
Expedientes de aprehensión	4.097	4.583	4.772	4.310
Cigarrillos aprehendidos (cajetillas)	12.900.170	9.465.022	5.922.817	11.552.315
Cigarros aprehendidos (unidades)	34.699	63.196	118.183	56.890
Picadura aprehendida (gramos)	174.655.880	380.512.795	160.036.117	209.850.474
Maquinaria aprehendida (unidades)	Maquinaria 387 Material auxiliar 126.004	Maquinaria 241 Material auxiliar 25.995	Maquinaria 295 Material auxiliar 101.105	Maquinaria 311 Material auxiliar 1.368.430

Destrucción de tabaco de contrabando y de maquinaria de fabricación de tabaco de contrabando

	2022	2023	2024	2025
Expedientes de destrucción	6	7	11	7
Cigarrillos (cajetillas)	10.780.186	2.576.999	14.685.620	7.612.724
Cigarros (unidades)	165.886	316	41.479	9.414
Picadura (gramos)	40.958.566	271.028.499	243.861.143	122.304.121
Maquinaria (unidades)	2.246	277.098	46.957	95.842

Actuaciones de supervisión

Actuaciones de supervisión en 2025

2025 EN CIFRAS



2.915

denuncias tramitadas



2.355

resoluciones sancionadoras



2.100

sanciones a PVR
89,2% del total



1.953

infracciones leves
82,9% del total



402

infracciones graves
17,1% del total

i 0 infracciones muy graves

1. EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD SANCIONADORA

Total resoluciones sancionadoras



2. ¿DÓNDE SE CONCENTRA LA ACTIVIDAD SANCIONADORA?

Distribución por tipo de operador en 2025



La actividad sancionadora se concentra de forma muy predominante en la red minorista, especialmente en los PVR.

3. GRAVEDAD DE LAS INFRACCIONES



Comparación 2024 vs 2025

	2024	2025
Leves	1.527	→ 1.953
Graves	495	→ 402
Muy graves	0	→ 0

En 2025 aumentan las sanciones leves y descienden las graves.

4. PRINCIPALES CONDUCTAS SANCIONADAS



PVR

- Venta no autorizada
- Ausencia de mecanismos de control de venta a menores
- No conservación de factura o vendi



EXPENDEDURÍAS

- Suministro irregular
- Actividad publicitaria o promocional irregular
- Falseamiento de información al Comisionado



MAYORISTAS

- Actividad publicitaria o promocional irregular
- Incumplimiento de requerimientos del Comisionado

CLAVES DE 2025



2.915 denuncias tramitadas y **2.355** resoluciones sancionadoras.



La supervisión se concentra en el canal minorista: los PVR reúnen el **89,2%** de las sanciones.



Predominan las infracciones **leves** y no se registran infracciones **muy graves**.

Actuaciones de supervisión

En el Comisionado para el Mercado de Tabacos ejercemos las funciones de supervisión, inspección y sanción en el mercado de tabacos, de acuerdo con la Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria. Estas potestades tienen por finalidad garantizar que los operadores y los productos de tabaco que se ponen en circulación en el mercado nacional cumplen la normativa aplicable, protegiendo a los consumidores, la salud pública y el interés general.

En 2025 se tramitaron 2.915 denuncias procedentes de otras administraciones y autoridades, particulares, operadores y asociaciones. Estas denuncias, junto con las actuaciones inspectoras desarrolladas por el propio organismo, dieron lugar a una intensa actividad de supervisión y control, que se tradujo en 2.355 resoluciones sancionadoras. Esta cifra supone un incremento del 16,5% respecto de 2024, cuando se dictaron 2.022 resoluciones, y confirma un repunte de la actividad sancionadora tras la moderación observada en ejercicios anteriores.

La distribución de las resoluciones sancionadoras por tipo de operador refleja una elevada concentración en los puntos de venta con recargo (PVR). En 2025, se dictaron 2.100 resoluciones sancionadoras a PVR, lo que representa aproximadamente el 89,2% del total. Les siguieron las expendedorías, con 251 resoluciones (10,7%), mientras que las sanciones a operadores mayoristas tuvieron un peso muy reducido: 4 resoluciones a fabricantes, sin sanciones a distribuidores ni importadores. Esta distribución pone de manifiesto que la actividad supervisora y sancionadora se concentra, de forma muy predominante, en el nivel minorista del mercado, especialmente en los PVR, que constituyen además el segmento más numeroso de la red.

La evolución interanual muestra comportamientos diferenciados según el tipo de operador. Las sanciones a PVR aumentaron desde 1.600 en 2024 hasta 2.100 en 2025, con un crecimiento del 31,3%, lo que explica en gran medida el incremento global de la actividad sancionadora. En cambio, las resoluciones dirigidas a expendedorías descendieron de 417 a 251, con una reducción del 39,8%, aunque se mantienen por encima de los niveles de 2022 y 2023. En el ámbito mayorista, la actividad sancionadora siguió siendo muy reducida y localizada, con solo 4 sanciones a fabricantes.

Desde la perspectiva de la gravedad de las infracciones, en 2025 predominaron claramente las infracciones leves, con 1.953 resoluciones, frente a 402 resoluciones por infracciones graves, sin que se registraran sanciones por infracciones muy graves. En términos porcentuales, las infracciones leves representaron aproximadamente el 82,9% del total, mientras que las graves supusieron el 17,1%. En comparación con 2024, se observa un incremento de las sanciones leves (+27,9%) y una disminución de las graves (-18,8%), lo que sugiere que el aumento de la actividad sancionadora en 2025 vino

acompañado de una mayor concentración en incumplimientos de menor gravedad, sin perjuicio de la relevancia material de muchas de las conductas detectadas.

El análisis cualitativo de las principales conductas sancionadas confirma que los incumplimientos se concentran en ámbitos estrechamente vinculados a la disciplina del canal minorista, la protección de las personas menores de edad y la regularidad del suministro. En el caso de los PVR, las principales conductas sancionadas fueron la venta no autorizada, la ausencia de mecanismos de control de venta a menores y la falta de conservación de factura o vendí. En las expendedorías, destacaron el suministro irregular, la actividad publicitaria o promocional irregular y el falseamiento de información al Comisionado. En el ámbito de los mayoristas, las principales conductas sancionadas se refirieron a la actividad publicitaria o promocional irregular y al incumplimiento de requerimientos del Comisionado.

Esta tipología de infracciones pone de relieve que la supervisión del Comisionado no se limita a una función puramente represiva, sino que actúa como un instrumento esencial para garantizar el correcto funcionamiento del mercado, la neutralidad, la trazabilidad, el control de los canales de venta minorista y el cumplimiento de las limitaciones legales en materia de promoción y publicidad. En este sentido, la actuación supervisora contribuye tanto a la protección del interés público como a la preservación de unas condiciones de competencia y funcionamiento ajustadas al marco regulatorio vigente.

En conjunto, los datos de 2025 muestran una actividad supervisora intensa, con un volumen elevado de denuncias y resoluciones, una fuerte concentración de la respuesta sancionadora en la red minorista —especialmente en los PVR— y un predominio de infracciones leves, sin expedientes sancionadores por infracciones muy graves. Todo ello confirma el papel del Comisionado como autoridad especializada de control y disciplina del mercado de tabacos, con una intervención orientada a garantizar la legalidad, la protección del consumidor y la integridad.

Resoluciones sancionadoras por tipo de operador

Operador	2022	2023	2024	2025
PVR	1.649	1.826	1.600	2.100
Expendedores	181	201	417	251
Distribuidores	1	0	0	0
Fabricantes	3	1	2	4
Importadores	0	0	3	0

Resoluciones sancionadoras por gravedad de la infracción

Gravedad	2022	2023	2024	2025
Leve	1.571	1.746	1.527	1.953
Grave	263	282	495	402
Muy grave	0	0	0	0

Principales conductas sancionadas

	PVR	Expendedurías	Mayoristas
Principales conductas sancionadas	Venta no autorizada. Ausencia de mecanismos de control de venta a menores. No conservación de factura o vendí.	Suministro irregular. Actividad publicitaria o promocional irregular. Falseamiento de información al Comisionado.	Actividad publicitaria o promocional irregular. Incumplimiento requerimientos del Comisionado.

Tribunales y litigiosidad en 2025

2025 EN CIFRAS



57.433

expedientes
resueltos



173

resoluciones
impugnadas



0,30%

tasa global de
impugnación



128

recursos
administrativos



45

recursos
contencioso-
administrativos

1. BAJA LITIGIOSIDAD DEL ORGANISMO



De casi 60.000 resoluciones, solo 173 fueron impugnadas.



La litigiosidad global se mantiene en niveles muy reducidos.



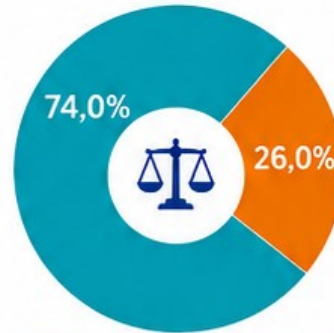
99,70%

no fueron
impugnadas

0,30%

si fueron
impugnadas

2. ¿POR QUÉ VÍA SE IMPUGNA?



Vía administrativa:
128 (74,0%)

Vía contencioso-
administrativa:
45 (26,0%)



Tres de cada cuatro impugnaciones se canalizaron por vía administrativa.

3. RESULTADO DE LOS RECURSOS

A) VÍA ADMINISTRATIVA



128

recursos



5

estimados



96,1%

desestimados

3,9%

estimados

B) VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA



45

recursos
interpuestos



Las resoluciones judiciales contribuyen a la interpretación de la normativa.

4. LITIGIOSIDAD POR TIPO DE OPERADOR

Tipo de operador	Expedientes resueltos	Recursos administrativos	Recursos contencioso-administrativos	Ratio total de impugnación aproximada
PVR	39.961	47	0	0,12%
Expendedurías	14.999	76	43	0,79%
Mayoristas	2.473	5	2	0,28%



La litigiosidad judicial se concentró principalmente en las expendedurías.

5. CLAVES DE 2025



Muy baja conflictividad en relación con el volumen total de expedientes resueltos.



Elevada confirmación de la actuación administrativa en vía de recurso administrativo.



Los tribunales y recursos contribuyen a consolidar criterios interpretativos y seguridad jurídica.

Tribunales y litigiosidad

Los actos y resoluciones del Comisionado para el Mercado de Tabacos, como los de cualquier otra administración pública, pueden ser impugnados por los interesados en vía administrativa y, en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La revisión de la actuación administrativa por los tribunales y órganos competentes no solo constituye una garantía esencial para los ciudadanos y operadores, sino que también contribuye a interpretar la normativa aplicable y a consolidar criterios que orientan tanto la actuación de los poderes públicos como el comportamiento de los operadores del mercado.

En 2025, el Comisionado resolvió casi 60.000 expedientes. De ese volumen total de resoluciones, únicamente 173 fueron impugnadas en vía administrativa o contencioso-administrativa, lo que representa aproximadamente el 0,30% del total. Este dato pone de manifiesto un muy reducido nivel de litigiosidad, especialmente si se tiene en cuenta la elevada intensidad de la actividad del organismo y la diversidad de procedimientos tramitados.

La mayor parte de las impugnaciones se canalizó a través de la vía administrativa, en la que se recurrieron 128 resoluciones, equivalentes al 74,0% del total de recursos interpuestos. De ellas, solo 5 fueron estimadas, lo que supone una tasa de estimación del 3,9% y, correlativamente, una tasa de desestimación del 96,1%. Estos datos reflejan un elevado grado de confirmación interna de las resoluciones recurridas y constituyen un indicio relevante de consistencia jurídica en la actuación administrativa del organismo.

En la vía contencioso-administrativa se interpusieron 45 recursos, esto es, el 26,0% del total de impugnaciones. Aunque el volumen de recursos contenciosos fue reducido en términos absolutos, su análisis cualitativo resulta relevante por cuanto las resoluciones judiciales contribuyen a perfilar la interpretación de la normativa y a consolidar criterios aplicables en futuras actuaciones administrativas.

La distribución de los recursos por tipo de operador permite apreciar diferencias significativas en el perfil de litigiosidad. En vía administrativa, de las 128 resoluciones recurridas, 76 correspondieron a expendedorías, 47 a PVR y 5 a mayoristas. En términos relativos, ello supone que las expendedorías concentraron aproximadamente el 59,4% de los recursos administrativos, los PVR el 36,7% y los mayoristas el 3,9%. Las 5 estimaciones recaídas en esta vía correspondieron exclusivamente a recursos interpuestos por PVR.

En la vía contencioso-administrativa, la litigiosidad se concentró de forma aún más marcada en las expendedorías. De los 45 recursos contenciosos interpuestos en 2025, 43 correspondieron a expendedorías y 2 a mayoristas, sin que se registraran recursos

contenciosos interpuestos por PVR. Las 18 estimaciones recaídas en esta vía se distribuyeron entre 16 recursos de expendedurías y 2 de mayoristas. En términos porcentuales, las expendedurías representaron así el 95,6% de los recursos contenciosos, lo que confirma que la conflictividad judicial se concentra de manera muy predominante en este segmento.

Si se relaciona el número de recursos con el volumen de expedientes resueltos por tipo de operador, se observa igualmente que la litigiosidad fue muy reducida en todos los casos, aunque comparativamente más intensa en las expendedurías. Sobre un total de 39.961 expedientes resueltos en el ámbito de los PVR, solo se impugnaron 47 resoluciones en vía administrativa y ninguna en vía contenciosa, lo que representa una ratio aproximada del 0,12%. En el caso de las expendedurías, con 14.999 expedientes resueltos, se interpusieron 76 recursos administrativos y 43 contenciosos, esto es, 119 impugnaciones en total, lo que equivale aproximadamente al 0,79%. Por su parte, en el ámbito de los mayoristas, sobre 2.473 expedientes resueltos, se registraron 7 impugnaciones en total, lo que representa en torno al 0,28%.

Estos datos permiten extraer varias conclusiones de interés. En primer lugar, el nivel global de impugnación de la actividad del Comisionado fue muy reducido, lo que refleja, con carácter general, una baja conflictividad jurídica en relación con el volumen de expedientes resueltos. En segundo lugar, la vía administrativa absorbió la mayor parte de las impugnaciones y registró una muy baja tasa de estimación, lo que apunta a una elevada solidez de las resoluciones recurridas. En tercer lugar, la litigiosidad contenciosa se concentró casi exclusivamente en las expendedurías, lo que sugiere que es en este ámbito —caracterizado por un régimen concesional y por procedimientos especialmente sensibles desde el punto de vista jurídico y económico— donde se localiza la mayor complejidad litigiosa.

En conjunto, la actividad jurisdiccional y revisora de 2025 confirma que la actuación del Comisionado se desarrolló sobre una base de amplia estabilidad jurídica, con un porcentaje muy reducido de resoluciones impugnadas en relación con el total de expedientes resueltos. Al mismo tiempo, las resoluciones administrativas y judiciales recaídas durante el ejercicio continúan desempeñando una función esencial en la consolidación de criterios interpretativos y en la mejora continua de la actuación del organismo.

Recursos administrativos

	PVR	Expededurías	Mayoristas
Expedientes resueltos	39.961	14.999	2.473
Resoluciones recurridas vía administrativa	47	76	5
Estimaciones recursos administrativos	5	0	0

Recursos contencioso-administrativos

	PVR	Expendedurías	Mayoristas
Número total expedientes resueltos	39.961	14.999	2.473
Resoluciones recurridas vía contenciosa	0	43	2
Estimaciones recursos contenciosos	0	16	2

Calidad de los servicios y transparencia en 2025

1 OBJETIVOS CUMPLIDOS



Nueva sede electrónica



Alta de procedimientos electrónicos



Revisión de estancos inactivos



3 líneas de mejora cumplidas en 2025

2 SERVICIO DE ATENCIÓN A OPERADORES



45.088

personas atendidas en 2025



35.185
llamadas



9.824
correos electrónicos



79
atenciones presenciales



14.566
encuestas realizadas



95,95 %
consultas resueltas satisfactoriamente



9,5/10
valoración de la atención

3 CONSULTAS Y CRITERIOS INTERPRETATIVOS

Criterios publicados para reforzar la seguridad jurídica.



80
consultas escritas atendidas



8
consultas formales publicadas en 2025

4 TRANSPARENCIA



29
informes y estadísticas publicados



16
solicitudes de acceso a información pública resueltas



9
quejas y sugerencias recibidas en 2025

5 RELACIÓN CON OPERADORES



26
reuniones celebradas en 2025



Interlocución a través del Comité Consultivo

Calidad de los servicios y transparencia

Durante 2025, el Comisionado para el Mercado de Tabacos ha continuado reforzando la calidad de los servicios prestados a operadores y ciudadanos, la mejora de los canales de relación electrónica, la transparencia de su actuación y la publicación de criterios interpretativos de interés general para el mercado. Este ámbito de actividad resulta esencial para facilitar el cumplimiento normativo, mejorar la accesibilidad de los procedimientos, reducir cargas administrativas y ofrecer una respuesta más ágil, clara y homogénea a las necesidades de los distintos operadores.

La actividad desarrollada en este ámbito se ha articulado en torno a cinco líneas principales: el cumplimiento de los objetivos de modernización administrativa fijados para 2025, la consolidación del Servicio de Atención a Operadores, la atención de consultas escritas y publicación de criterios interpretativos, la mejora de los mecanismos de quejas y sugerencias y el refuerzo de la transparencia activa y del derecho de acceso a la información pública.

Objetivos cumplidos en 2025

Durante 2025, el Comisionado orientó una parte relevante de su actividad de mejora interna a la modernización de los servicios electrónicos, la simplificación de la relación con operadores y ciudadanos y la actualización de los instrumentos de gestión administrativa. Estos objetivos se enmarcan en la voluntad del organismo de reforzar la calidad de los servicios públicos prestados, mejorar la accesibilidad de los procedimientos, avanzar en la tramitación electrónica integral y garantizar una mayor transparencia y actualización de la información disponible sobre el mercado.

Los objetivos fijados para el ejercicio se estructuraron en tres líneas principales: la puesta en marcha de una nueva sede electrónica, el alta progresiva de procedimientos electrónicos específicos para los distintos operadores del mercado y la revisión de expendedorías inactivas. Todos ellos fueron cumplidos durante 2025, contribuyendo a mejorar la relación electrónica con el Comisionado, facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores y reforzar la fiabilidad de la información disponible sobre la red minorista.

El primer objetivo consistió en la puesta en marcha de una nueva sede electrónica del Comisionado para el Mercado de Tabacos, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento

de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, y con la Resolución de 15 de octubre de 2024, de la Presidencia del Comisionado para el Mercado de Tabacos, por la que se actualiza la sede electrónica del organismo.

La nueva sede electrónica constituye un instrumento esencial para la relación electrónica de los operadores del mercado y de los ciudadanos con el Comisionado. A través de ella se facilita la realización de actuaciones y trámites vinculados a los procedimientos y servicios públicos prestados por el organismo, reforzando la accesibilidad, la seguridad jurídica y la eficiencia de la gestión administrativa.

Una vez creada y puesta en funcionamiento la nueva sede electrónica, el segundo objetivo se centró en el alta progresiva de procedimientos electrónicos específicos para los distintos tipos de operadores del mercado: puntos de venta con recargo, expendedores y operadores mayoristas.

La incorporación de estos procedimientos permite avanzar hacia una tramitación más completa por medios electrónicos, incluyendo la presentación de solicitudes, la gestión de expedientes, la práctica de notificaciones electrónicas y, en su caso, el pago telemático de tasas mediante la pasarela de pagos electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esta medida contribuye a reducir cargas administrativas, facilitar el cumplimiento normativo y mejorar la trazabilidad de las actuaciones realizadas ante el Comisionado.

El tercer objetivo se dirigió a continuar las actuaciones de revisión de expendedurías de tabaco y timbre inactivas, con el fin de reforzar la prestación del servicio público, mantener actualizada la red concesional y mejorar la transparencia de la información disponible sobre las expendedurías activas. Estas actuaciones permiten depurar aquellas expendedurías que, por diferentes motivos, han abandonado la actividad concesional o han cesado en la prestación efectiva del servicio público.

La revisión de estancos inactivos resulta especialmente relevante para garantizar que la red de expendedurías refleje adecuadamente la realidad del servicio prestado, así como para mejorar la calidad de los datos disponibles para operadores, ciudadanos y administraciones públicas.

En conjunto, estos objetivos reflejan una línea de actuación orientada a la mejora continua de la calidad de los servicios públicos del Comisionado, la consolidación de la tramitación electrónica, la reducción de cargas para operadores y ciudadanos y la mejora de la información disponible sobre la red concesional. La nueva sede electrónica y el alta de procedimientos específicos constituyen una base fundamental para avanzar hacia una gestión más ágil, segura y transparente, mientras que la revisión de

expendedurías inactivas contribuye a reforzar la fiabilidad de la información pública y la adecuada prestación del servicio en la red minorista.

Servicio de Atención a Operadores

El Comisionado puso en marcha en 2020 el Servicio de Atención a Operadores, concebido como un canal directo, inmediato y accesible para resolver dudas y consultas de operadores y ciudadanos en relación con la normativa, los procedimientos y los expedientes gestionados por el organismo. Este servicio se presta en horario ampliado y a través de distintos canales de atención: teléfono, correo electrónico y atención presencial, sin necesidad de cita previa.

Desde su puesta en funcionamiento, el Servicio de Atención ha atendido a casi 300.000 personas, lo que pone de manifiesto su relevancia como instrumento de proximidad, orientación y apoyo al cumplimiento normativo. En 2025, el servicio atendió a 45.088 personas, distribuidas entre 35.185 llamadas, 9.824 correos electrónicos y 79 atenciones presenciales.

Tras el descenso registrado en 2024, la demanda del servicio volvió a crecer en 2025, con un incremento del 11,8% en el número total de personas atendidas. Este aumento se explica principalmente por el crecimiento de las llamadas telefónicas, que pasaron de 31.231 en 2024 a 35.185 en 2025, y de los correos electrónicos, que aumentaron de 8.989 a 9.824. La atención presencial, por su parte, mantuvo un peso residual dentro del conjunto de canales, lo que confirma la consolidación de la atención telefónica y electrónica como vías principales de relación con operadores y ciudadanos.

Canal de atención	2022	2023	2024	2025
Personas atendidas	51.213	56.599	40.331	45.088
Llamadas	41.478	46.945	31.231	35.185
Correos electrónicos	9.639	9.569	8.989	9.824
Atención presencial	96	85	111	79

La calidad del servicio es evaluada diariamente mediante encuestas de satisfacción dirigidas a los usuarios. En 2025 se realizaron 14.566 encuestas, que valoraron la atención recibida con una puntuación de 9,5 sobre 10. Asimismo, el 95,95% de las consultas fueron resueltas satisfactoriamente, el valor más alto de la serie 2022-2025.

La evolución de estos indicadores muestra una elevada estabilidad en la percepción de calidad del servicio. La valoración global se situó en 9,1 sobre 10, mientras que la valoración específica de la atención recibida alcanzó 9,5 sobre 10. Estos resultados confirman que el Servicio de Atención constituye uno de los instrumentos mejor valorados por los usuarios y un elemento esencial para facilitar la relación ordinaria con el Comisionado.

Calidad del Servicio de Atención	2022	2023	2024	2025
Encuestas realizadas	15.137	14.115	14.151	14.566
% Consultas resueltas satisfactoriamente	93,65%	92,73%	94,74%	95,95%
Valoración global servicio (0-10)	9,0/10	8,9/10	9,3/10	9,1/10
Valoración atención (0-10)	9,7/10	9,6/10	9,6/10	9,5/10

En conjunto, los datos del Servicio de Atención muestran una demanda elevada y sostenida, una utilización predominante de los canales telefónico y electrónico y unos niveles de satisfacción muy altos. Todo ello refuerza el papel del servicio como herramienta de orientación, prevención de incidencias, mejora de la calidad administrativa y apoyo al cumplimiento de las obligaciones de operadores y ciudadanos.

Circulares, notas informativas y consultas

El Comisionado desarrolla también una función relevante de orientación e interpretación normativa mediante la atención de consultas escritas planteadas por operadores y asociaciones representativas. En 2025 se atendieron 80 consultas escritas, cifra ligeramente inferior a la de 2024, pero superior a la registrada en 2022.

	2022	2023	2024	2025
Consultas	64	154	85	80

La atención de consultas permite aclarar dudas sobre la aplicación práctica de la normativa, anticipar posibles problemas interpretativos y favorecer una aplicación más homogénea de las reglas del mercado. Esta actividad tiene una especial importancia en

un sector sujeto a una regulación compleja, en el que confluyen normas de ordenación económica, régimen concesional, publicidad y promoción, protección de menores, salud pública, trazabilidad y obligaciones administrativas de los operadores.

Consultas formales y criterios interpretativos publicados en 2025

Durante 2025, el Comisionado continuó reforzando la transparencia de su actividad interpretativa mediante la publicación de consultas formales sobre la normativa del mercado de tabacos. Estas consultas permiten dar publicidad a criterios de interés general para los operadores, favorecen una aplicación más homogénea de la normativa y contribuyen a mejorar la seguridad jurídica en el funcionamiento del mercado.

El Comisionado puede publicar aquellas respuestas a consultas formales planteadas por operadores y sus asociaciones que, a juicio del organismo, supongan una interpretación de las normas y puedan ser de interés para otros operadores. Las contestaciones tienen carácter meramente informativo, no son vinculantes para el Comisionado y no son susceptibles de recurso, sin que la presentación de consultas interrumpa plazos administrativos o judiciales.

En 2025 se publicaron ocho consultas formales, centradas principalmente en cuestiones relativas a la red de expendedurías, los puntos de venta con recargo, las máquinas expendedoras, la publicidad y promoción, la prestación de servicios complementarios en estancos y determinados aspectos procedimentales vinculados al pago de tasas.

La Consulta 1/2025 abordó la aplicación del requisito de distancia mínima entre expendedurías y centros docentes en los cambios de emplazamiento. El Comisionado señaló que, conforme a la interpretación judicial más reciente, el requisito de distancias mínimas entre expendedurías y centros docentes solo resulta aplicable a aquellas expendedurías cuya apertura sea autorizada tras su adjudicación en subasta pública, de acuerdo con lo establecido en la correspondiente convocatoria. Por el contrario, dicho requisito no se aplica a los supuestos de cambio de emplazamiento de expendedurías.

La Consulta 2/2025 analizó la posibilidad de incluir elementos publicitarios o promocionales de otros operadores del mercado en las máquinas expendedoras de productos de tabaco instaladas en PVR. El criterio publicado recuerda que todos los modelos de máquinas deben contar con autorización previa del Comisionado, incorporar advertencias sanitarias visibles, disponer de mecanismos que impidan el acceso de menores, permitir su inspección y no suministrar productos distintos del tabaco. En particular, se concluye que no deben incluirse elementos promocionales o publicitarios de productos de tabaco u operadores del mercado, salvo la información estrictamente necesaria para la identificación de los productos en los canales de la máquina.

La Consulta 3/2025 se refirió a la posibilidad de que las expendedurías dispongan de perfiles públicos en redes sociales o páginas web. El Comisionado recordó que la publicidad, promoción o patrocinio de productos o marcas de tabaco está prohibida en cualquier formato o soporte, incluidos internet, redes sociales y otros medios de comunicación de la sociedad de la información. No obstante, se admite que una expendeduría pueda contar con página web o perfil público en redes sociales siempre que no incluya publicidad, promoción o patrocinio relacionado con productos de tabaco.

La Consulta 4/2025 examinó si las expendedurías podían organizar talleres o sesiones informativas sobre el uso de dispositivos para el consumo de productos de tabaco. El criterio publicado parte del principio de neutralidad de la red de expendedurías, que impide actuaciones que puedan favorecer directa o indirectamente el consumo de determinados tipos de productos o marcas frente a otros. Por ello, se concluye que los talleres o sesiones formativas o informativas en expendedurías orientados al consumo de marcas o productos determinados menoscaban dicho principio de neutralidad y deben considerarse prohibidos.

La Consulta 5/2025 sistematizó el régimen aplicable a la venta de productos de tabaco con impuestos en puertos y aeropuertos en régimen especial. Entre otros extremos, se recuerda que estos establecimientos deben contar con autorización previa del Comisionado, no pueden suministrar labores a expendedurías ni PVR, no pueden vender mediante máquinas automáticas, deben respetar límites mínimos de venta por referencia, aplicar el recargo autorizado sobre el precio de venta al público, comunicar ventas y precios a través de la sede electrónica, cumplir las obligaciones de trazabilidad y medidas de seguridad y abstenerse de realizar campañas promocionales o publicitarias de productos de tabaco.

La Consulta 6/2025 se pronunció sobre la posibilidad de instalar máquinas expendedoras de tabaco en espacios exteriores o fachadas. El criterio recuerda que la Ley 28/2005 impide ubicar máquinas en áreas anexas o de acceso previo a los locales, y que el Real Decreto 1199/1999 exige que las máquinas se encuentren en el interior de los locales previamente autorizados, bajo vigilancia directa y permanente del titular o de sus trabajadores. En consecuencia, el Comisionado concluyó que no está permitida la instalación de máquinas expendedoras de tabaco en espacios exteriores o fachadas.

La Consulta 7/2025 analizó la instalación de cajeros automáticos en la fachada de una expendeduría. El Comisionado recordó que la comercialización de otros productos o la prestación de servicios en expendedurías es libre, con carácter general, previa presentación de declaración responsable, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección del organismo y de la posible ineficacia de la declaración cuando la actividad afecte a la conservación o comercialización del tabaco y timbre del Estado o a la seguridad de los usuarios. En consecuencia, la instalación de un

cajero automático en una expendeduría estaría sometida a la presentación de la correspondiente declaración responsable, además del cumplimiento de las demás normas estatales, autonómicas o locales aplicables.

La Consulta 8/2025 aclaró quién puede efectuar el pago de la tasa correspondiente a la solicitud de autorización de un punto de venta con recargo. El criterio distingue entre el sujeto pasivo de la tasa —la persona física o jurídica a cuyo favor se otorgue la autorización de venta con recargo— y la persona que materialmente realiza el pago. Así, aunque el titular de la autorización es el sujeto responsable del cumplimiento de las obligaciones, el acto de pago, ya sea por medios electrónicos o de forma presencial en entidad bancaria, puede realizarlo cualquier persona, siempre que se identifiquen correctamente los datos de la solicitud de autorización del PVR.

En conjunto, las consultas publicadas en 2025 muestran una actividad interpretativa orientada a reforzar la claridad normativa en cuestiones de especial incidencia práctica para los operadores. Destacan, en particular, los criterios relativos a la neutralidad de la red de expendedurías, las limitaciones en materia de publicidad y promoción, la ubicación y características de las máquinas expendedoras, la relación electrónica con el Comisionado y el régimen aplicable a servicios y actividades complementarias en las expendedurías. Su publicación contribuye a mejorar la transparencia, prevenir incumplimientos y facilitar una aplicación uniforme de la normativa del mercado de tabacos.

Quejas y sugerencias

En 2025 se habilitó una nueva funcionalidad en la sede electrónica para facilitar la presentación de quejas y sugerencias de forma más visible, accesible y sencilla. Esta mejora se enmarca en el proceso de modernización de los servicios electrónicos del organismo y refuerza los canales disponibles para que operadores y ciudadanos puedan trasladar incidencias, observaciones o propuestas de mejora.

Durante el ejercicio se recibieron 9 quejas o sugerencias. Aunque el número absoluto es reducido en relación con el volumen de personas atendidas y expedientes tramitados, el incremento respecto de ejercicios anteriores debe interpretarse teniendo en cuenta la mejora de accesibilidad del canal, que ha facilitado su utilización efectiva por parte de los usuarios.

	2022	2023	2024	2025
Quejas y sugerencias	3	0	0	9

Transparencia

De acuerdo con la normativa vigente en materia de publicidad activa y transparencia, el Comisionado publica en su portal web información institucional, organizativa y de planificación, incluyendo el organigrama actualizado y los planes y programas anuales y plurianuales; información de relevancia jurídica, como normativa, circulares y notas informativas; información económica, presupuestaria y estadística, incluyendo contratos, encargos, convenios y cuentas anuales; así como otra información de interés para operadores, ciudadanos y administraciones públicas.

La transparencia activa constituye un elemento esencial para facilitar el conocimiento del funcionamiento del organismo, permitir el seguimiento de su actividad y reforzar la confianza de los operadores y ciudadanos en la actuación administrativa. Asimismo, la publicación de información estadística, informes de mercado, consultas interpretativas y documentación económica contribuye a mejorar la comprensión del mercado de tabacos y a favorecer un entorno regulatorio más claro y previsible.

Información estadística y transparencia del mercado

Con el fin de promover la transparencia activa y facilitar el conocimiento público de la evolución del mercado de tabacos, el Comisionado para el Mercado de Tabacos publica periódicamente informes y estadísticas en su portal web. Esta actividad permite poner a disposición de operadores, administraciones públicas, investigadores y ciudadanos información actualizada, sistemática y reutilizable sobre las principales magnitudes del sector.

Durante 2025 se elaboraron y publicaron 29 informes y estadísticas del mercado de tabacos, contribuyendo a reforzar la transparencia del organismo y la rendición de cuentas sobre un mercado de elevada relevancia económica, tributaria, sanitaria y regulatoria.

Los informes mensuales de mercado incorporan información relativa a la transformación, fabricación, distribución y venta de productos de tabaco en España, así como su evolución en los últimos meses y años. Estos informes permiten realizar un seguimiento periódico de las principales tendencias del mercado, identificar variaciones en las distintas fases de la cadena y ofrecer una visión actualizada del comportamiento de las labores del tabaco.

Asimismo, el Comisionado publica estadísticas de venta en formato reutilizable, con información detallada sobre la distribución realizada durante el año a la red de expendedurías de tabaco y timbre del Estado. Esta información se desglosa por comunidades autónomas, provincias, marcas, labores y rankings de productos, tanto en

euros como en unidades o kilos, incluyendo datos sobre cigarrillos, cigarros, tabaco de liar y tabaco de pipa.

La publicación de esta información estadística constituye una herramienta relevante de transparencia y conocimiento del mercado. Por un lado, facilita a los operadores una información homogénea sobre la evolución del sector; por otro, permite a las administraciones públicas y a la ciudadanía acceder a datos actualizados sobre la estructura territorial, comercial y económica del mercado de tabacos. En conjunto, estos informes y estadísticas contribuyen a una mayor previsibilidad, objetividad y transparencia en el funcionamiento del sistema.

Solicitudes de acceso a información pública

En 2025 se tramitaron y resolvieron 16 solicitudes de acceso a información pública dirigidas al Comisionado, en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta cifra representa un aumento significativo respecto de los ejercicios 2023 y 2024, en los que se resolvieron 3 y 2 solicitudes, respectivamente, y se sitúa también por encima de las 12 solicitudes resueltas en 2022.

	2022	2023	2024	2025
Resoluciones de solicitudes de acceso a información	12	3	2	16

El aumento de solicitudes resueltas en 2025 refleja una mayor utilización de este cauce por parte de los ciudadanos y operadores, así como la consolidación de la transparencia como una dimensión ordinaria de la actividad del Comisionado. La tramitación de estas solicitudes complementa la publicidad activa desarrollada a través del portal web y permite atender demandas específicas de información pública, reforzando la rendición de cuentas y el acceso a la información en el ámbito del mercado de tabacos.

Relación institucional con operadores y grupos de interés

El Comisionado para el Mercado de Tabacos tiene entre sus funciones actuar como órgano de interlocución y relación con los distintos operadores del mercado de tabacos y con las organizaciones que los representan. Esta función resulta especialmente relevante en un sector caracterizado por la concurrencia de intereses públicos y privados, la existencia de un régimen concesional en la venta minorista, la intervención de operadores mayoristas y minoristas, y la incidencia económica, tributaria y sanitaria del mercado.

La relación con los operadores se desarrolla, en todo caso, desde una posición de objetividad, imparcialidad e independencia, con plena subordinación al interés público y al marco normativo aplicable. En particular, el Comisionado ejerce esta función evitando cualquier presión, interés o interferencia de la industria tabacalera o de sus asociaciones representativas, de acuerdo con el artículo 5.3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, que exige proteger las políticas públicas relativas al control del tabaco frente a los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera.

En 2025, este marco de actuación se vio reforzado mediante la aprobación de la Instrucción 1/2025, de 17 de septiembre, de la Presidencia del Comisionado para el Mercado de Tabacos, que establece los criterios y pautas que deben regir las relaciones del personal empleado público del organismo con los operadores del mercado de tabacos, sus asociaciones o las personas físicas o jurídicas que representen sus intereses.

La instrucción constituye una medida interna de integridad institucional orientada a garantizar que la interlocución con el sector se desarrolle de forma ordenada, transparente y compatible con los principios de objetividad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Para ello, regula las solicitudes y celebración de reuniones, la autorización previa por la Presidencia, la asistencia mínima de dos empleados públicos, el levantamiento de actas, la preferencia por comunicaciones escritas mediante registro electrónico y las reglas aplicables a regalos, obsequios o invitaciones.

Con esta medida, el Comisionado refuerza los mecanismos internos de prevención de conflictos de interés y asegura que la relación con los operadores del mercado se mantenga subordinada al interés general, sin perjuicio de la necesaria interlocución institucional con los distintos agentes del sector

Desde esta perspectiva, la interlocución con los operadores no se configura como un espacio de negociación de la actuación pública, sino como un instrumento de información, escucha, transparencia institucional y mejor conocimiento del funcionamiento del mercado. Permite identificar problemas prácticos de aplicación normativa, conocer la evolución de los distintos segmentos del sector, trasladar criterios generales de actuación y reforzar la previsibilidad de la actividad administrativa, sin comprometer en ningún caso la independencia del organismo ni sus funciones de supervisión, control e inspección.

Estas relaciones se canalizan habitualmente a través del Comité Consultivo del Comisionado para el Mercado de Tabacos, órgano colegiado con funciones de asistencia y asesoramiento en el que participan representantes de distintas administraciones públicas, operadores del mercado y otros intereses afectados. El Comité Consultivo constituye un cauce institucionalizado de participación y consulta, sin funciones ejecutivas, que permite ordenar la interlocución sectorial de forma transparente y plural.

Actualmente, cuentan con representación en el Comité Consultivo distintos órganos de la Administración General del Estado, entre ellos la Secretaría de Estado de Hacienda, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Tributos, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y la Secretaría de Estado de Comercio.

Asimismo, están representadas organizaciones que agrupan intereses profesionales de agricultores de tabaco, empresas de primera transformación del tabaco o de importación o exportación de tabaco en rama, asociaciones empresariales de fabricantes, marquistas, distribuidores e importadores de tabaco elaborado, fabricantes peninsulares y canarios de tabaco elaborado, asociaciones profesionales de expendedores, asociaciones empresariales de autorizados para la venta con recargo y una organización representativa de los consumidores.

Durante 2025 se celebraron 26 reuniones entre la Presidencia del Comisionado para el Mercado de Tabacos y operadores del mercado o sus asociaciones representativas, incluyendo las sesiones del Comité Consultivo. Estas reuniones permitieron mantener una interlocución ordenada con los distintos agentes del sector, atender cuestiones de interés general para el funcionamiento del mercado y reforzar la transparencia institucional de la actividad del organismo.

En conjunto, la relación con los operadores y grupos de interés durante 2025 se desarrolló dentro de un marco de transparencia, pluralidad, objetividad e independencia. Esta actividad complementa las funciones de atención, información y publicación de criterios interpretativos desarrolladas por el Comisionado, y contribuye a mejorar la calidad regulatoria, la aplicación homogénea de la normativa y el conocimiento actualizado de la realidad del mercado, preservando en todo momento la primacía del interés general.

Organización y recursos en 2025

1. ESTRUCTURA



Organismo autónomo



Dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda



Presidencia y 4 subdirecciones generales



2 órganos colegiados
• Consejo Rector
• Comité Consultivo

2. RECURSOS HUMANOS



45
empleados públicos



57%
mujeres



43
funcionarios de carrera
95% de la plantilla



Edad media:
52
años

Composición de la plantilla



■ Funcionarios de carrera **95%**
■ Personal laboral **5%**

3. CONTRATACIÓN Y APOYO A LA GESTIÓN



15
contratos adjudicados



2.752.835,32 €
importe adjudicado



10
prórrogas
1.406.920,55 €



23
mesas de contratación



2
convenios suscritos



1
encargo a medio propio prorrogado

4. GESTIÓN ECONÓMICA



27.445.138,60 €
recaudación en 2025



A) Principales ingresos

Canon concesional **14.287.497,63 €**
Tasa PVR **8.634.588,75 €**
Multas e intereses **4.289.973,27 €**



B) Principales capítulos de gasto

Transferencias al Estado **21.453.660,00 €**
Gastos corrientes **4.443.200,00 €**
Personal **3.193.990,00 €**

Organización y recursos

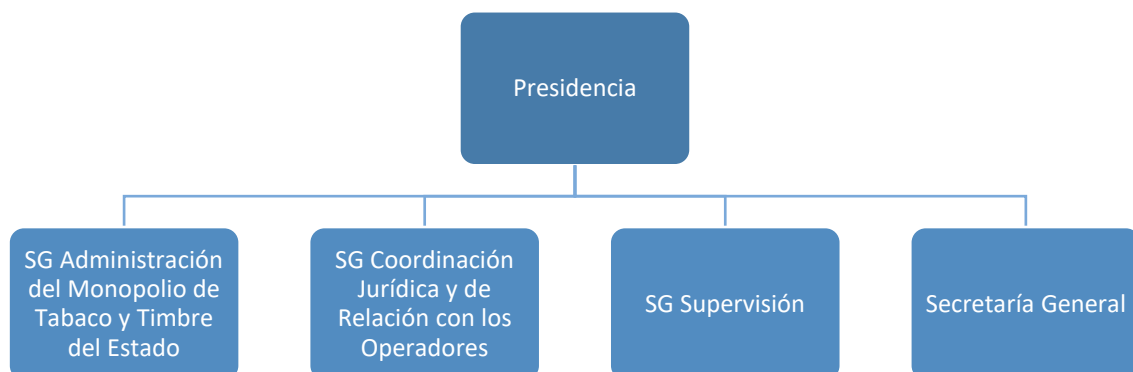
Durante 2025, el Comisionado para el Mercado de Tabacos ha desarrollado sus funciones de ordenación, supervisión, control, atención a operadores y gestión del mercado con una estructura administrativa reducida, especializada y altamente orientada a la prestación de servicio público. La actividad del organismo se ha apoyado en una organización estable, en una plantilla mayoritariamente funcionarial, en la contratación de servicios necesarios para el funcionamiento ordinario y en una gestión económica caracterizada por la estabilidad presupuestaria y la generación de ingresos vinculados al ejercicio de sus competencias.

Estructura orgánica

El Comisionado para el Mercado de Tabacos tiene naturaleza de organismo autónomo y depende del Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría. Su estructura responde a las principales funciones que tiene atribuidas: la administración del monopolio minorista de tabaco y timbre del Estado, la supervisión del mercado, la coordinación jurídica y la relación con los operadores, así como la gestión interna y administrativa del organismo.

La estructura directiva se articula en torno a la Presidencia y cuatro unidades con rango de Subdirección General:

- Presidencia, con rango de Subdirección General: Luis Gavira Caballero.
 - Subdirección General de Administración del Monopolio de Tabaco y Timbre del Estado: Mercedes Hernández Gayo.
 - Subdirección General de Coordinación Jurídica y de Relación con los Operadores: Borja García Ramos.
 - Subdirección General de Supervisión: Manuel Cuevas Sedano.
 - Secretaría General, con rango de Subdirección General: Begoña Echanove Herce.



Esta estructura permite ordenar la actividad del organismo en torno a sus principales ámbitos materiales: la gestión de la red minorista y de los títulos habilitantes, la supervisión e inspección del mercado, la tramitación jurídica y sancionadora, la relación institucional con operadores y asociaciones, y la gestión de los recursos humanos, económicos, contractuales y tecnológicos necesarios para el funcionamiento del Comisionado.

Junto a los órganos unipersonales, el organismo cuenta con dos órganos colegiados relevantes. El Consejo Rector es el máximo órgano colegiado de gobierno, con representación del Ministerio de Hacienda y de otros departamentos ministeriales. El Comité Consultivo es un órgano colegiado de carácter consultivo y de asesoramiento, sin funciones ejecutivas, integrado por representantes de los distintos intereses públicos y privados afectados por el mercado de tabacos.

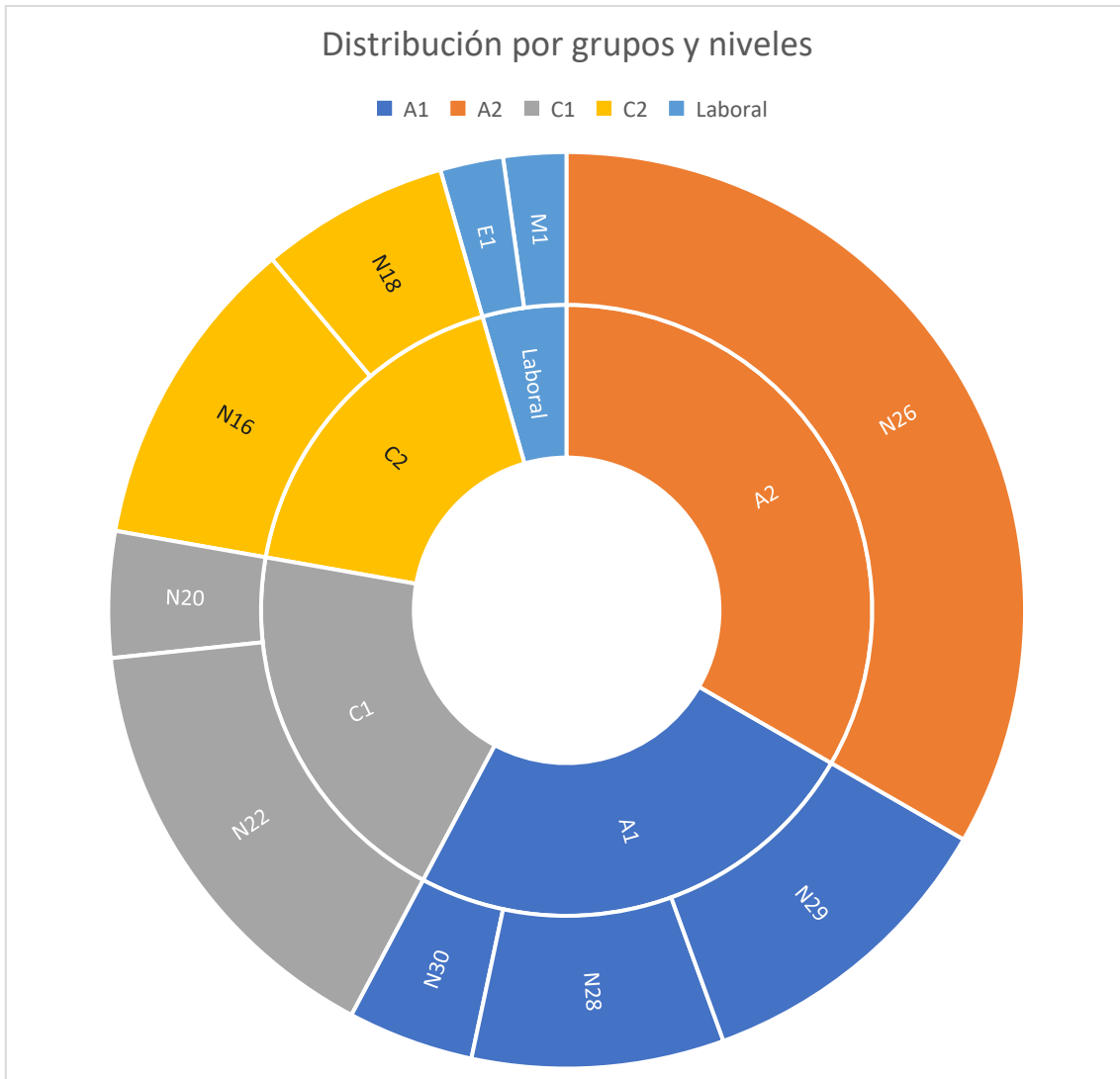
La existencia de estos órganos colegiados permite combinar la dirección administrativa del organismo con espacios de coordinación institucional y de consulta sectorial, preservando en todo caso la independencia, objetividad e imparcialidad que deben presidir la actuación del Comisionado.

Recursos humanos

En 2025, el Comisionado para el Mercado de Tabacos contó con 45 empleados públicos, con una edad media de 52 años. De ellos, 26 eran mujeres, lo que representa el 57% de la plantilla. Asimismo, 43 empleados públicos eran funcionarios de carrera, equivalentes al 95% del total, mientras que los dos empleados restantes correspondían a personal laboral.

Estos datos reflejan una plantilla reducida en términos absolutos, pero estable y especializada, con un elevado peso del personal funcionario. Esta configuración resulta especialmente relevante en un organismo que desarrolla funciones de regulación, control, tramitación procedimental, supervisión, inspección, potestad sancionadora, atención a operadores y gestión económica.

Subgrupo	A1			A2		C1		C2		Laboral	
	N30	N29	N28	N26	N24	N22	N20	N18	N16	M1	E1
Total	2	5	4	15	0	7	2	3	5	1	1



En conjunto, los recursos humanos del Comisionado ponen de manifiesto una organización de dimensión contenida, que debe atender un volumen elevado de actividad administrativa y supervisora. En 2025, esta plantilla ha dado soporte a la gestión de casi 60.000 expedientes, la supervisión de más de 120.000 operadores habilitados, el control de productos y campañas promocionales, la atención a más de 45.000 personas y la tramitación de consultas, recursos, procedimientos contractuales y actuaciones de transparencia.

Contratos, convenios, encargos y encomiendas de gestión

La actividad del Comisionado requiere el apoyo de contratos, convenios y encargos que permiten disponer de medios técnicos, materiales y organizativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Durante 2025 se adjudicaron 15 contratos públicos por importe de 2.752.835,32 euros, IVA excluido, y se tramitaron 10 prórrogas por valor de 1.406.920,55 euros, IVA excluido, de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En conjunto, las adjudicaciones y prórrogas tramitadas durante el ejercicio representaron un volumen de 4.159.755,87 euros, IVA excluido. Para su tramitación y

adjudicación se celebraron 23 mesas de contratación, lo que refleja la relevancia de la contratación pública como instrumento de apoyo al funcionamiento ordinario del organismo.



Además, durante 2025 se suscribieron dos convenios. El primero, con la Intervención General de la Administración del Estado, tuvo por objeto la adhesión a los sistemas departamentales de la IGAE. El segundo, con la Universidad Autónoma de Madrid, se orientó a la realización de prácticas externas, trabajos de fin de grado y trabajos de fin de máster.

Asimismo, se prorrogó el encargo a SEGIPSA, S.A. para la gestión de la documentación del archivo del Comisionado para el Mercado de Tabacos y su envío al Centro de Almacenamiento y Documentación Administrativa. Esta actuación resulta especialmente relevante en un organismo con una elevada carga procedimental y documental, en el que la adecuada gestión del archivo contribuye a la eficiencia

administrativa, la trazabilidad de los expedientes y la conservación ordenada de la documentación pública.

Gestión económica

En 2025, el Comisionado para el Mercado de Tabacos recaudó 27.445.138,60 euros, frente a 26.653.509,04 euros en 2024, lo que supone un incremento del 3,0%. La comparación con 2023 debe realizarse teniendo en cuenta el carácter excepcional de dicho ejercicio, en el que se recaudó el importe de las subastas de expendedorías convocadas en el año anterior, circunstancia que explica el volumen extraordinario de ingresos registrado entonces.

La estructura de ingresos de 2025 muestra la importancia del canon concesional, que alcanzó 14.287.497,63 euros, y de la tasa por autorizaciones de PVR, que ascendió a 8.634.588,75 euros. Ambas figuras constituyen las principales fuentes de ingresos ordinarios del organismo y están directamente vinculadas a la administración del monopolio minorista y a la gestión de la red de puntos de venta con recargo.

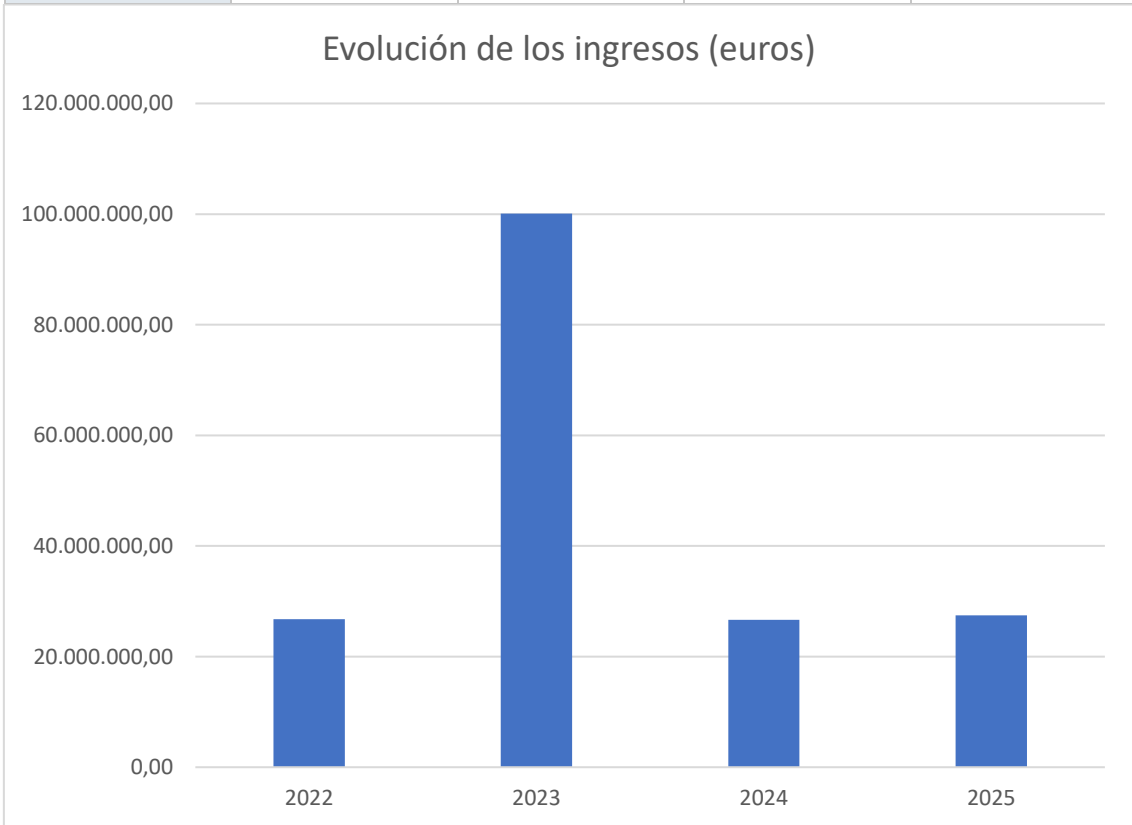
El canon concesional mantuvo una tendencia creciente, pasando de 13.739.203,27 euros en 2024 a 14.287.497,63 euros en 2025, con un incremento aproximado del 4,0%. La tasa de PVR también aumentó, desde 7.645.065,49 euros hasta 8.634.588,75 euros, lo que representa un crecimiento cercano al 13,0%, asociado al mayor volumen de solicitudes tramitadas respecto del ejercicio anterior. Por su parte, los ingresos por multas e intereses de demora descendieron ligeramente, de 4.593.879,30 euros en 2024 a 4.289.973,27 euros en 2025.

Desde la perspectiva presupuestaria, el presupuesto de gastos se mantuvo en las mismas cifras que el ejercicio anterior, al no haberse aprobado Presupuestos Generales del Estado para 2025. Las transferencias al Estado continuaron siendo la principal partida presupuestaria, con 21.453.660,00 euros, seguidas de los gastos corrientes en bienes y servicios, con 4.443.200,00 euros, y de los gastos de personal, con 3.193.990,00 euros.

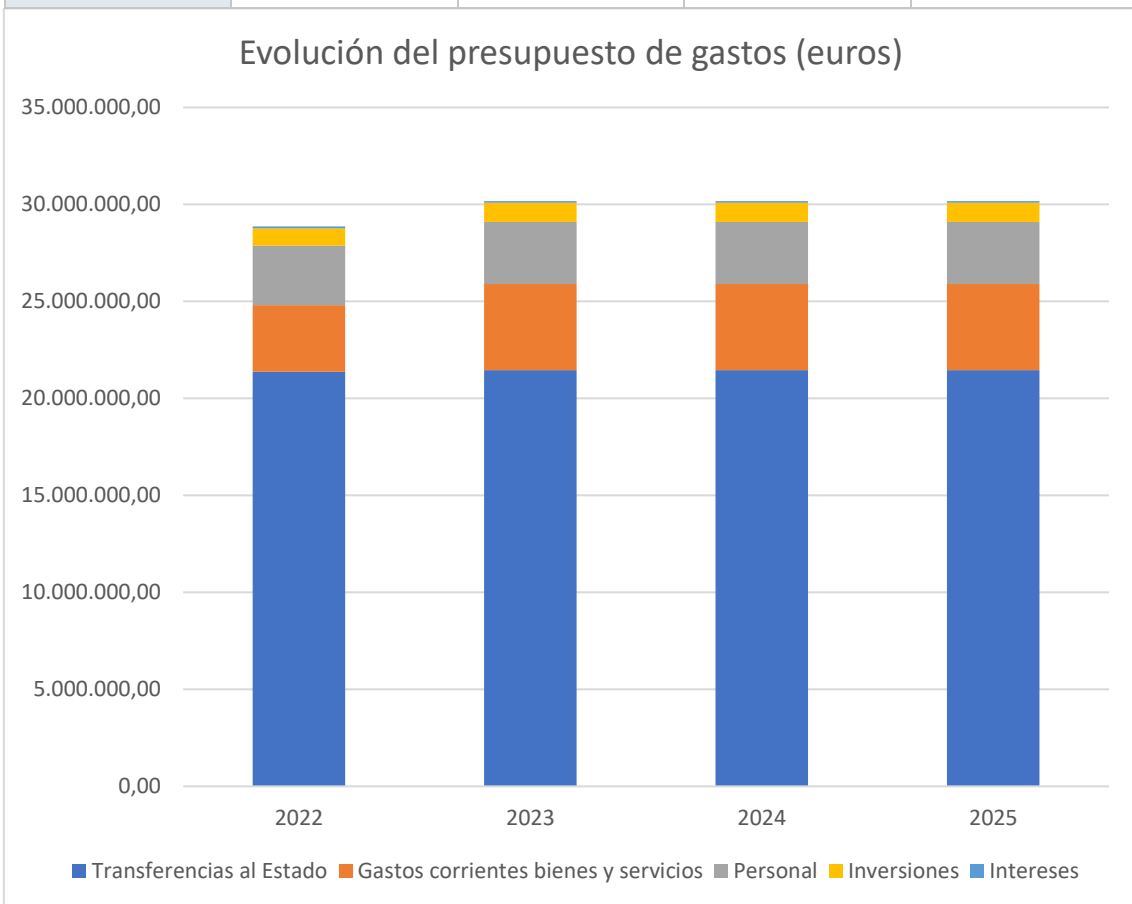
Las transferencias al Estado representan la principal aplicación presupuestaria del organismo y contribuyen a la financiación general de servicios públicos. Los gastos corrientes en bienes y servicios permiten atender contratos y servicios necesarios para el funcionamiento ordinario del Comisionado, mientras que los gastos de personal sostienen la actividad diaria de la plantilla funcional y laboral destinada en el organismo. Las inversiones y los intereses se mantienen en niveles estables respecto de ejercicios anteriores.

En conjunto, la gestión económica de 2025 refleja una estructura de ingresos ordinarios estable, con crecimiento del canon concesional y de la tasa de PVR, y un presupuesto de gastos continuista respecto del ejercicio anterior. Esta estabilidad presupuestaria ha permitido sostener el funcionamiento del organismo y atender sus funciones de gestión, supervisión, atención a operadores, transparencia y control del mercado de tabacos.

Ingresos (euros)	2022	2023	2024	2025
Canon concesional	12.015.505,62	13.183.423,82	13.739.203,27	14.287.497,63
Tasa concesión expendedorías	4.040,26	30.201,50	696,10	0,00
Tasa PVR	10.540.774,18	8.779.252,09	7.645.065,49	8.634.588,75
Tasa traslado y transmisión	223.120,89	215.376,97	234.664,88	233.078,95
Multas e intereses de demora	4.004.648,97	3.140.323,23	4.593.879,30	4.289.973,27
Subastas de expendedorías	0,00	74.725.000,00	440.000,00	0,00
Total	26.788.089,92	100.073.577,61	26.653.509,04	27.445.138,60



Capítulos de gasto (euros)	2022	2023	2024	2025
Transferencias al Estado	21.367.845,55	21.453.660,00	21.453.660,00	21.453.660,00
Gastos corrientes bienes y servicios	3.432.974,45	4.443.200,00	4.443.200,00	4.443.200,00
Personal	3.085.000,00	3.193.990,00	3.193.990,00	3.193.990,00
Inversiones	890.570,00	990.570,00	990.570,00	990.570,00
Intereses	90.150,00	90.150,00	90.150,00	90.150,00



Comisionado para el Mercado de Tabacos, O.A.

Paseo de la Habana, 140
28071 – Madrid

Tel. 917 45 75 45
info@cmt.hacienda.gob.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA

