# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

# AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

sobre la **lucha contra el comercio ilícito de tabaco en la UE**

# Índice

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS ..... 2

II. RESPUESTAS A LAS RECOMENDACIONES ..... 3

**Recomendación 1: ofrecer una visión global y oportuna del mercado de productos del tabaco ilícitos en la UE** ..... 3

**Recomendación 2: apoyar en mayor medida los esfuerzos de los Estados miembros para combatir el comercio ilícito de productos del tabaco** ..... 3

**Recomendación 3: reforzar el enfoque de la UE para combatir el comercio ilícito de los productos del tabaco** ..... 4

III. RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES ..... 4

1. Magnitud, estructura y consecuencias económicas del comercio ilícito de tabaco en la UE 4
2. Cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros. ..... 5
3. Contribución de la UE a la lucha contra el comercio ilícito de los productos del tabaco ..... 5

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea a las observaciones de un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 265 del Reglamento Financiero, y se publicará junto con el informe especial.

# I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

El comercio ilícito de productos del tabaco es un fenómeno mundial que debe ser tratado por diversos agentes del panorama de la lucha contra el fraude, cada uno con su propio papel y actuando dentro de los límites de su mandato, sin una estructura centralizada con competencias de seguimiento, que es una característica de nuestra arquitectura de lucha contra el fraude. La OLAF actúa con pleno respeto del principio de subsidiariedad y desempeña una función de apoyo y coordinación con las autoridades de los Estados miembros y de terceros países en relación con el comercio ilícito transfronterizo cuando los Estados miembros no se encuentran en mejores condiciones para combatirlo.

El panorama de la lucha contra el fraude ha evolucionado a lo largo de los años con la aparición de nuevos agentes, como la Fiscalía Europea, la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT, por sus siglas en inglés) y un papel más activo de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) en las fábricas ilícitas de cigarrillos. En este panorama en rápida evolución, la OLAF ha seguido contribuyendo de manera constante al desarrollo de actuaciones de gran impacto contra el fraude aduanero relacionado con el tabaco. Si bien la Comisión coincide con la conclusión del TCE de que este fenómeno sigue planteando un desafío constante y complejo para la Unión, observa que, en 2025, la OLAF notificó un importe estimado de 178 millones EUR en pérdidas de ingresos evitadas para los presupuestos de la Unión y de los Estados miembros; en 2024, el importe estimado ascendió a 96 millones EUR.

En los últimos años, la Comisión ha propuesto que la OLAF siga apoyando la lucha contra el comercio ilícito de tabaco, en particular mediante la participación en actividades operativas, el refuerzo de su capacidad de análisis de datos, el desembolso de fondos en el marco del Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude, el apoyo a las actividades de la EMPACT y del Grupo del Consejo «Aplicación de las Leyes», la mejora de las estadísticas sobre incautaciones de tabaco y el apoyo al laboratorio de tabaco (TOBLAB).

La OLAF lleva a cabo sus actividades operativas para hacer frente al comercio ilícito de productos del tabaco prestando especial atención a los desafíos actuales y futuros. Entre las actividades operativas se incluyen la conferencia anual sobre el tabaco, en la que la OLAF presenta nuevas tendencias y amenazas, define estrategias operativas y aborda las amenazas emergentes derivadas de las investigaciones y de las operaciones aduaneras conjuntas (OAC), así como la labor operativa destinada a hacerles frente mediante la puesta en marcha de nuevas actuaciones de investigación. En la conferencia también se examinan el intercambio de información con terceros países, las OAC realizadas con terceros países que han dado lugar a resultados significativos y la información de inteligencia obtenida a partir del análisis de datos.

# II. RESPUESTAS A LAS RECOMENDACIONES

## Recomendación 1: ofrecer una visión global y oportuna del mercado de productos del tabaco ilícitos en la UE

**La Comisión debería:**

**a) mejorar el intercambio de inteligencia entre los agentes que intervienen en la lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco, garantizando que la OLAF tenga acceso a la información y a los datos necesarios para ejecutar un análisis eficaz contra el fraude;**

**b) publicar nuevas orientaciones para los Estados miembros con el fin de fomentar la provisión de datos coherentes, completos y precisos de manera oportuna, así como apoyar a los Estados miembros en el desarrollo de transferencias electrónicas automatizadas de datos sobre el comercio ilícito de tabaco; y**

**c) en cooperación con los Estados miembros, establecer un enfoque sólido y armonizado para estimar y realizar un seguimiento periódicamente del tamaño y el impacto económico del mercado del tabaco ilícito en la UE, sobre la base de las metodologías propuestas en los estudios pertinentes de la Comisión.**

**Fecha de aplicación prevista: 2029**

La Comisión **acepta** la recomendación **1, letra a)**.

La Comisión **acepta** la recomendación **1, letra b)**.

La Comisión **no acepta** la Recomendación **1, letra c)**. En el estudio publicado por la Comisión en 2020 se indica que no existe una única metodología que, por sí sola, pueda proporcionar una estimación fiable del tamaño del mercado del comercio ilícito de tabaco en la UE, y se propone que, para poder estimar el tamaño del mercado ilícito, se considere hacer una combinación de metodologías en función de los diferentes niveles de recursos. La Comisión señaló que los Estados miembros no disponen de estimaciones del tamaño de su mercado nacional del comercio ilícito de tabaco. La Comisión reconoció que disponer de una estimación fiable del tamaño del mercado del comercio ilícito de tabaco puede ser útil para el desarrollo de políticas en los Estados miembros, pero no es necesario para fines operativos. La OLAF tiene acceso a información de inteligencia fiable y pertinente sobre cuya base lleva a cabo actividades operativas exitosas y, por lo tanto, no necesita realizar una estimación del tamaño del mercado del comercio ilícito de tabaco.

## Recomendación 2: apoyar en mayor medida los esfuerzos de los Estados miembros para combatir el comercio ilícito de productos del tabaco

**La Comisión debería brindar un mayor apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros:**

**a) aclarando a los Estados miembros el marco jurídico específico y el propósito operativo de los sistemas de comunicación de la UE existentes de que disponen para intercambiar información;**

**b) reforzando la cooperación entre las administraciones nacionales competentes al fomentar intercambios de información completa, oportuna y precisa; y**

**c) sensibilizando sobre las salvaguardias necesarias en las interacciones con los fabricantes de tabaco y fomentando el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia e integridad del Convenio Marco para el Control del Tabaco.**

**Fecha de aplicación prevista: 2028**

La Comisión **acepta** la Recomendación **2, letras a), b) y c).**

## Recomendación 3: reforzar el enfoque de la UE para combatir el comercio ilícito de los productos del tabaco

**La Comisión debería desempeñar un papel más activo en la lucha contra el comercio ilícito de productos del tabaco. En particular, debería:**

**a) definir objetivos estratégicos y prioridades claras en coordinación con los organismos competentes de la UE que participan en la arquitectura de lucha contra el fraude, sobre la base de un enfoque coherente y prospectivo, manteniendo al mismo tiempo la flexibilidad para poder responder rápidamente a los riesgos que surjan;**

**b) evaluar si los acuerdos de la UE con los fabricantes de tabaco deben renovarse en el momento de su expiración; y**

**c) evaluar periódicamente el impacto de las medidas de la UE y de los Estados miembros en este ámbito, y utilizar los resultados para ajustar sus acciones.**

**Fecha de aplicación prevista: 2029**

La Comisión **no acepta** la recomendación **3, letra a)**. La OLAF, así como otras oficinas de investigación independientes, define sus objetivos y prioridades estratégicos de manera autónoma y no en coordinación con los demás organismos de la UE que participan en la arquitectura de lucha contra el fraude. La Comisión y la OLAF definen objetivos estratégicos con carácter anual, también con prioridades claras para el año, y, en caso necesario, establecen indicadores de rendimiento y metas para medir los avances y los resultados.

La Comisión **acepta** la recomendación **3, letra b).**

La Comisión **no acepta** la Recomendación **3, letra c).**

La Comisión no desempeña ningún papel en la evaluación de la eficacia de las medidas y acciones adoptadas por otros organismos de la UE o por los Estados miembros para luchar contra el comercio ilícito de tabaco. La Comisión evalúa periódicamente la eficacia de sus propias medidas a través de evaluaciones generales y de impacto.

# III. RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES

## 1. Magnitud, estructura y consecuencias económicas del comercio ilícito de tabaco en la UE

Si bien una estimación del comercio ilícito de tabaco podría ser útil para la Comisión o los Estados miembros desde el punto de vista de la elaboración de políticas, no es necesario abordarlo eficazmente con actividades operativas. La OLAF tiene acceso a información de inteligencia fiable y pertinente, que utiliza para llevar a cabo actividades operativas con éxito, por lo que no necesita una estimación del tamaño del mercado del comercio ilícito de tabaco. Las estadísticas de la OLAF

comprenden todas las incautaciones, incluidas las derivadas de la detección por parte de los Estados miembros de instalaciones de producción ilegales.

Resulta difícil estimar con precisión el tamaño del mercado ilegal del tabaco. Esto se debe a que, al igual que otras prácticas ilícitas, el contrabando y la falsificación de tabaco son, por su propia naturaleza, actividades clandestinas sujetas a una fluctuación y evolución constantes. Los defraudadores hacen todo lo posible por ocultar y modificar sus métodos de actuación para eludir la ley.

En el estudio de la Comisión de 2020 mencionado en el informe del TCE[1] se indica que no existe una única metodología que, por sí sola, pueda proporcionar una estimación fiable del tamaño del mercado del comercio ilícito de tabaco, y se propone que se considere hacer una combinación de metodologías para poder estimar el tamaño del mercado ilícito, en función de los diferentes niveles de recursos. La Comisión señaló que los Estados miembros no disponen de estimaciones del tamaño de su mercado nacional del comercio ilícito de tabaco. La Comisión reconoció que disponer de una estimación fiable del tamaño del mercado del comercio ilícito de tabaco, independiente de la influencia de la industria del tabaco, puede ser útil para el desarrollo de políticas, pero no es necesario para fines operativos.

## 2. Cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros.

En relación con la observación del TCE de que «con estas lagunas normativas se corre el riesgo de facilitar el comercio ilícito y crear prácticas de mercado desiguales», la Comisión recuerda que los principales objetivos de la Directiva sobre los productos del tabaco son mejorar el funcionamiento del mercado interior del tabaco y los productos relacionados, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud pública para las personas de la UE.

La Comisión recuerda que ha publicado recientemente una evaluación[2] del marco de control del tabaco de la UE. Evalúa la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de la Directiva sobre los productos del tabaco y la Directiva sobre la publicidad del tabaco para proteger la salud pública y garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. Las conclusiones muestran que las normas de la UE sobre el control del tabaco han contribuido a reducir significativamente el tabaquismo y las muertes relacionadas con el tabaco en toda la UE. La evaluación también confirma que las normas armonizadas de la UE han mejorado el funcionamiento del mercado interior.

La lucha contra el comercio ilícito de tabaco y la delincuencia organizada implicada, a escala de los Estados miembros, es responsabilidad de múltiples autoridades nacionales competentes, incluidas las autoridades aduaneras, policiales, fiscales, judiciales y otras autoridades garantes del cumplimiento del Derecho.

## 3. Contribución de la UE a la lucha contra el comercio ilícito de los productos del tabaco

El panorama de la lucha contra el fraude ha evolucionado a lo largo de los años con la aparición de nuevos agentes, como la Fiscalía Europea, la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), que ha asumido un papel más activo en las fábricas ilícitas de cigarrillos.

[1] Véase el apartado 26 del proyecto de informe del TCE.

[2] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Evaluation of the Tobacco Products Directive, Tobacco Advertising Directive and related policies across the EU» [«Evaluación de la Directiva sobre los productos del tabaco, la Directiva sobre la publicidad del tabaco y las políticas conexas en toda la UE», documento en inglés] [SWD(2026) 111 final]

La Comisión puede desempeñar un papel crucial en la coordinación de acciones a escala de la UE cuando proceda. Sin embargo, cuando sea necesaria la cooperación policial a escala de la UE, los Estados miembros pueden coordinar estas acciones en el marco de la EMPACT/Europol. Además, a menudo se necesitan acciones judiciales para luchar contra el comercio ilícito de tabaco Cada uno de los agentes desempeña su propia función, pero todos comparten el objetivo común de combatir el comercio ilícito de tabaco.

En relación con la observación del TCE de que «este amplio abanico de iniciativas plantea el riesgo de que se difuminen las responsabilidades y genera solapamientos innecesarios en las actividades de los actores», la Comisión señala que, en lo que respecta a las iniciativas operativas conjuntas de la UE para luchar contra el tabaco ilícito, que constituyen una gran mayoría de ellas, la OLAF participa en todas ellas, garantizando así que no se solapen a través de su participación. Además, existe un mecanismo de coordinación de las operaciones conjuntas llevadas a cabo por el Consejo. El Consejo coordina las actividades operativas desde una fase temprana; el objetivo es evitar la duplicación de esfuerzos y el despilfarro de recursos, evitar las infracciones causadas por solapamientos descoordinados y lograr sinergias.

La OLAF ejerce su función de investigación independiente en virtud del principio de subsidiariedad, lo que da lugar a que la OLAF lleve a cabo actividades operativas a escala de la UE en los casos en que los Estados miembros no estén en la mejor posición para actuar. La OLAF actúa en investigaciones transfronterizas cuando, por su naturaleza, participan terceros países y hay más de dos Estados miembros implicados. La OLAF coordina a las autoridades aduaneras en el marco administrativo del Reglamento 515/97, pero nunca ha desempeñado un papel de coordinación en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco en general.

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE[3] de que las autoridades de los Estados miembros valoraron positivamente el apoyo operativo prestado por la OLAF en la lucha contra el comercio ilícito de tabaco. En particular, aquellos visitados por el TCE señalaron que el papel de la OLAF en la recopilación de información de inteligencia, la coordinación de las investigaciones transnacionales durante las OAC y su red de autoridades policiales eran muy beneficiosos.

La Comisión no desempeña ningún papel en la evaluación de la eficacia de las medidas y acciones adoptadas por otros organismos de la UE o por los Estados miembros para luchar contra el comercio ilícito de tabaco. La Comisión evalúa periódicamente la eficacia de sus propias medidas a través de evaluaciones generales y de impacto.

Las partes de los acuerdos de cooperación con los fabricantes de tabaco no están obligadas a evaluar su eficacia. Como señaló el TCE[4], se ha producido una reducción progresiva de los productos auténticos incautados en comparación con los productos falsificados, que era el objetivo principal de los acuerdos de cooperación con los fabricantes de tabaco. Además, teniendo en cuenta la escasa vigencia restante de estos acuerdos (2030), la Comisión no considera oportuna la evaluación de la eficacia de estos acuerdos de cooperación. Por último, sobre la base de dos consultas previas con los Estados miembros, la Comisión no espera contar con un apoyo político suficiente para la renovación de los acuerdos tras su expiración.

[3] Véase el apartado 97 del informe especial del TCE.

[4] Véase el apartado 106 del informe especial del TCE.