

INFORME LGUM 9/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/26012 Modificación máquinas expendedoras tabaco)

Ref. LGUM/28/09/26

1. ANTECEDENTES

El 24 de marzo de 2026, la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) recibió un escrito de un operador económico en el que se ponía de manifiesto la posible existencia de obstáculos o barreras a la unidad de mercado, conforme al procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), en el ámbito de los servicios tecnológicos aplicados a la distribución minorista automatizada, en particular en relación con el diseño, desarrollo e integración de soluciones tecnológicas independientes (TPV, sistemas de telemetría y software de gestión remota) destinadas a su instalación en máquinas expendedoras de productos de tabaco previamente autorizadas.

El 9 de abril de 2026, la SECUM trasladó la documentación a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), como punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para que, en su caso, emitiera las observaciones pertinentes en virtud del artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente se desprenden los siguientes antecedentes:

Con fecha 20 de diciembre de 2025 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Circular 1/2025, de 15 de diciembre, del Comisionado para el Mercado de Tabacos, por la que se regulan las especialidades del procedimiento de autorización, modificación o alteración de modelos de máquinas expendedoras de productos del tabaco, así como el funcionamiento del Registro de Máquinas Exendedoras. Conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del punto sexto de dicha Circular, corresponde a los fabricantes e importadores de máquinas expendedoras solicitar al Comisionado la autorización de los modelos con carácter previo a su entrada en funcionamiento.

Por su parte, el punto séptimo de la Circular establece las especialidades aplicables al procedimiento de modificación o alteración de modelos previamente autorizados. En particular, su apartado 1 dispone que cualquier transformación, modificación o alteración deberá contar con la correspondiente autorización del Comisionado, previa presentación por medios electrónicos del modelo de solicitud previsto al efecto. Asimismo, el apartado 2 exige que dichas actuaciones cuenten con el consentimiento expreso de los titulares de los derechos de los diseños industriales o de las marcas comerciales correspondientes, de conformidad con la normativa aplicable en materia de propiedad industrial.

El objeto social de la entidad informante lo constituye precisamente la realización de este tipo de modificaciones, orientadas a la adaptación de las máquinas expendedoras existentes a nuevos requisitos y avances técnicos —como la incorporación de tarjetas, nuevos medios de pago o sistemas expendedores— que van surgiendo en el mercado. En este contexto, considera que la exigencia de consentimiento establecida en el apartado 2 del punto séptimo de la Circular constituye una limitación al ejercicio de su actividad económica, contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad, así como a la libertad de establecimiento y de circulación recogidos en los artículos 5 y 18 de la LGUM.



		17/04/2026	
		PÁG. 1/6	



2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia objeto del presente procedimiento de información, y sin ánimo de exclusividad, se expone a continuación el marco normativo de posible aplicación:

2.1. Normativa europea

En el ámbito europeo, resulta de aplicación 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 y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE. Dicha Directiva tiene por objeto reforzar el control sobre la trazabilidad, la comercialización y las condiciones de venta de los productos del tabaco, con la finalidad de proteger la salud pública.

2.2. Normativa estatal

En el ámbito interno, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la [Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria](#), que establece el marco jurídico básico del sector.

El artículo 1 de esta Ley proclama la liberalización del mercado de tabacos, si bien el artículo 4.Uno mantiene el comercio minorista de labores de tabaco, con excepción de las Islas Canarias, en régimen de monopolio estatal, ejercido a través de la Red de Expendedurías de Tabaco y Timbre.

A su vez, el artículo 4.Tres configura a los expendedores de tabaco y timbre como concesionarios del Estado, debiendo ser necesariamente personas físicas nacionales de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea. Finalmente, el artículo 4.Cinco atribuye al Comisionado para el Mercado de Tabacos la competencia para otorgar autorizaciones de puntos de venta con recargo, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

El artículo 5 de la Ley 13/1998 regula el Organismo Autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos, al que se atribuyen funciones de carácter regulador y de vigilancia orientadas a salvaguardar los criterios de neutralidad y las condiciones de libre competencia efectiva en el mercado de tabacos en todo el territorio nacional, sin interferir en las competencias atribuidas a otros órganos administrativos en materias tributarias, aduaneras, sanitarias o de control de la publicidad.

Entre las funciones específicamente atribuidas al Comisionado se incluyen, entre otras, las de actuar como órgano de interlocución con los distintos operadores del mercado, ejercer funciones de inspección, emitir informes para el otorgamiento y revocación de concesiones, autorizar puntos de venta con recargo, mantener la Red de Expendedurías de Tabaco y Timbre, ejercer funciones de arbitraje entre operadores y recibir denuncias por posibles infracciones de las normas de competencia.

La disposición adicional primera de la Ley establece, asimismo, la atribución al Comisionado de las competencias reguladoras anteriormente ejercidas por la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos.

En cuanto a las precitadas competencias del Comisionado, el establece en su artículo 4 las funciones ya recogida en el artículo 5.4 de la Ley 13/1998. A su vez, el artículo 6.1.g) incluye entre las funciones de la Presidencia del Comisionado del Mercado de Tabacos la de *"Dictar resoluciones y circulares sobre las materias que sean competencias del mismo"*.

En desarrollo de dicha Ley, el [Real Decreto 2668/1998, de 11 de diciembre](#), aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Comisionado para el Mercado de Tabacos, reiterando sus funciones y atribuyendo a su Presidencia, entre otras competencias, la de dictar resoluciones y circulares en materias propias de su ámbito de actuación.

		17/04/2026	
		PÁG. 2/6	



Por su parte, el artículo 8.1.b).3.^ª atribuye a la Subdirección General de Administración del Monopolio de Tabaco y Timbre del Estado el mantenimiento y actualización de los registros de operadores minoristas, sus instalaciones y máquinas expendedoras.

Asimismo, en desarrollo de la Ley 13/1998 se aprobó 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 expendedurías de tabaco y timbre](#). En relación con las máquinas expendedoras, el artículo 10.Tres prohíbe la inclusión de elementos publicitarios o identificativos de fabricantes, marquistas o distribuidores, salvo la información estrictamente necesaria para la identificación de los canales, estableciendo además determinadas exigencias en relación con los pulsadores o botones de selección de producto.

El artículo 25 de dicho Real Decreto regula las autorizaciones de venta con recargo, estableciendo que la venta al por menor de tabaco mediante este sistema únicamente podrá realizarse a través de máquinas expendedoras ubicadas en el interior de los establecimientos autorizados y bajo la vigilancia directa del titular del establecimiento o de su personal.

Por su parte, el artículo 38.bis define el concepto de máquina expendedora y establece los requisitos técnicos y funcionales que deben cumplir, entre los que se incluyen la incorporación de advertencias sanitarias visibles, la instalación de mecanismos que impidan el acceso a menores de edad, la prohibición de dispensar productos distintos del tabaco y la obligación de inscripción en el Registro de Máquinas Expendedoras gestionado por el Comisionado para el Mercado de Tabacos. Asimismo, se regula el procedimiento de autorización de nuevos modelos y el régimen de inscripción y modificación de datos en dicho Registro.

El artículo 40 del Real Decreto 1199/1999 incluye expresamente la sustitución o modificación de la máquina expendedora entre las modificaciones de la autorización de venta con recargo, las cuales deben ser comunicadas al Comisionado para el Mercado de Tabacos.

Finalmente, debe citarse 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](#), cuyo artículo 4 regula la venta y suministro de tabaco a través de máquinas expendedoras y reitera la obligación de inscripción de dichas máquinas en un registro especial gestionado por el Comisionado para el Mercado de Tabacos.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO

Con carácter preliminar, debe señalarse que el presente informe se circunscribe a las cuestiones planteadas por el informante en relación con el contenido de la Circular 1/2025, de 15 de diciembre, del Comisionado para el Mercado de Tabacos, por la que se regulan las especialidades del procedimiento de autorización, modificación o alteración de modelos de máquinas expendedoras de productos de tabaco y el funcionamiento del Registro de Máquinas Expendedoras. No comporta, por tanto, un pronunciamiento sobre la legalidad sectorial de fondo, extremo que podrá ser objeto de valoración a través del informe que pueda emitir, en su caso, el punto de contacto competente por razón de la materia.

La LGUM¹ tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, que se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

¹ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

		17/04/2026	
		PÁG. 3/6	



El artículo 2 de la LGUM define su ámbito de aplicación, incluyendo el acceso y el ejercicio de actividades económicas en condiciones de mercado, resultando aplicable a todos los actos y disposiciones de las Administraciones públicas que incidan en dicho acceso o ejercicio. A estos efectos, el Anexo de la Ley delimita el concepto de «actividad económica» como toda actividad empresarial o profesional desarrollada por cuenta propia con finalidad productiva, distributiva o de prestación de servicios, quedando excluidas las vinculadas al ejercicio de potestades públicas o a relaciones laborales por cuenta ajena.

Sobre esta base, tanto la distribución y venta de tabaco mediante máquinas expendedoras como la fabricación y modificación de dichas máquinas constituyen actividades económicas sujetas a la LGUM y a los principios que ésta establece.

Este procedimiento de información, tramitado al amparo del artículo 28 de la LGUM, tiene por objeto analizar si la exigencia de consentimiento expreso por parte de los titulares de los derechos de los diseños industriales de las máquinas expendedoras de productos del tabaco, para la realización de modificaciones técnicas por operadores terceros —exigencia prevista en el punto séptimo, apartado 2, de la Circular 1/2025— puede resultar incompatible con lo dispuesto en dicha norma.

De acuerdo con lo expuesto por el operador informante, la citada exigencia podría incidir en el ejercicio de su actividad económica, consistente en la implementación, sustitución o integración de componentes técnicos —tales como la adaptación a nuevos sistemas o medios de pago, o la incorporación de nuevos sistemas expendedores— en máquinas expendedoras previamente autorizadas, con el fin de adecuarlas a los avances tecnológicos que se vayan produciendo en el mercado.

Asimismo, se señala que los equipos electrónicos actuales suelen configurarse mediante la integración de componentes de distinta naturaleza, cuya titularidad puede corresponder a diferentes sujetos.

Sin embargo, procede precisar que no corresponde a esta Agencia valorar si los componentes objeto de sustitución constituyen una alteración sustancial del modelo de máquina expendedora que afecte a los derechos del titular del diseño industrial del conjunto, o si, por el contrario, se trata de elementos individualizados e intercambiables que no inciden en la titularidad de los derechos vinculados al modelo básico autorizado. Este análisis no implica pronunciamiento alguno al respecto.

En particular, el artículo 9 de la LGUM exige a todas las autoridades competentes el respeto a los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia². En consecuencia, las Administraciones Públicas deben garantizar su cumplimiento especialmente cuando sus decisiones incidan directa o indirectamente en el desarrollo de actividades económicas. Concretamente, el apartado 2 de este artículo hace referencia a:

“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

² En particular, el artículo 9.2 de la LGUM establece que tales principios deben observarse, entre otros actos y disposiciones, en:

“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

[...] d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

[...] f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.

		17/04/2026	
		PÁG. 4/6	



[...] d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

[f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.

Entre los principios precitados, el artículo 5 de la LGUM³ recoge el principio de necesidad y proporcionalidad, en cuya virtud cualquier limitación debe estar motivada en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general⁴, establecida en el artículo 3.11⁵ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). La medida adoptada debe ser adecuada a la finalidad perseguida y no existir otra alternativa menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica.

Ahora bien, en línea con lo indicado anteriormente, la determinación concreta del origen, titularidad y alcance de los eventuales derechos de propiedad intelectual o industrial que pudieran concurrir sobre los componentes técnicos objeto de sustitución o incorporación en las máquinas expendedoras excede del ámbito objetivo del presente análisis, que se circunscribe exclusivamente a la valoración de dicha exigencia desde la perspectiva de los principios recogidos en la LGUM.

En tal sentido, y sin perjuicio de la normativa sectorial y de propiedad industrial que, en su caso, pudiera resultar aplicable, ha de tenerse en cuenta que, a la hora de exigir, conforme al apartado 2 del punto séptimo de la Circular 1/2025, el consentimiento expreso del titular de los derechos de los diseños industriales o de las marcas comerciales, deberá ponderarse si las modificaciones proyectadas afectan efectivamente a elementos protegidos del modelo originalmente autorizado —supuesto en el que podría resultar exigible dicho consentimiento— o si, por el contrario, se trata de la incorporación o sustitución de componentes de carácter genérico o funcionalmente equivalentes, o bien de piezas y circuitos que se integran en el conjunto de la máquina expendedora, aun cuando la titularidad de los derechos que pudieran recaer sobre tales elementos no corresponda al titular del modelo de la máquina, sino a un tercero debidamente habilitado.

En este último supuesto, y de conformidad con el principio de necesidad y proporcionalidad consagrado en el artículo 5 de la LGUM, la eventual exigencia del consentimiento expreso del titular de los derechos sobre los diseños industriales de los componentes preinstalados únicamente resultaría compatible con dicha

³ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

⁴ A tales efectos, no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica.

⁵ “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

		17/04/2026	
		PÁG. 5/6	



norma en la medida en que se encontrara debidamente motivada en una razón imperiosa de interés general y se acreditara su adecuación y proporcionalidad respecto del fin perseguido. En particular, sería preciso justificar que no existen medidas alternativas menos restrictivas del ejercicio de la actividad económica que permitan alcanzar de forma equivalente los objetivos perseguidos, sin imponer una restricción adicional a la actuación de operadores económicos terceros, como es la necesidad de supeditar el ejercicio de la actividad económica a la obtención del consentimiento de un tercero⁶.

Finalmente, debe advertirse que la exigencia del consentimiento expreso del titular de los derechos de diseño industrial o de marca, en aquellos supuestos en los que dicho titular actúe además como operador concurrente en el mercado, podría proyectar efectos restrictivos sobre la libertad de establecimiento y de circulación de otros operadores.

4. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, este Punto de Contacto formula las siguientes consideraciones:

Cualquier actuación de una Administración pública que suponga una restricción al acceso o al ejercicio de una actividad económica, en los términos previstos en el artículo 5 de la LGUM, debe estar debidamente motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. Asimismo, debe acreditarse su adecuación al principio de proporcionalidad, justificando que no existe otra medida alternativa menos restrictiva o distorsionadora que permita alcanzar de forma equivalente los objetivos perseguidos.

Ello, al objeto de evitar que la exigencia del consentimiento expreso del titular de los derechos sobre los diseños industriales o marcas comerciales de los componentes cuya sustitución o modificación se pretenda no se traduzca, en la práctica, en una restricción injustificada del acceso o ejercicio de la actividad económica por parte de operadores terceros, en los términos de la LGUM.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital.

PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

⁶ A tal efecto, cabría valorar la posibilidad de permitir la incorporación o sustitución de componentes de carácter genérico o funcionalmente equivalentes, siempre que dichos elementos no alteren las características técnicas esenciales ni la funcionalidad básica del modelo de máquina expendedor autorizada previamente, ni incidan negativamente en los objetivos de control sanitario, trazabilidad o seguridad que resultan exigibles en este ámbito. Y que, en su caso, los componentes pudieran someterse a mecanismos de control alternativos, tales como procedimientos de certificación técnica individualizada o sistemas de verificación ex post mediante actuaciones inspectoras de la Administración competente.

		17/04/2026	
		PÁG. 6/6	