

ENTRE SALUT PÚBLICA I MEDI AMBIENT: BARCELONA I LA PROHIBICIÓ DE FUMAR I VAPOREJAR A LES PLATGES

Laura Presicce*

Resum

Aquest estudi examina la regulació i els fonaments jurídics i competencials de les restriccions al consum de tabac i de cigarrets electrònics, centrant-se especialment en els espais oberts i, en particular, en les platges. En primer lloc, s'analitzen els principis constitucionals i la normativa estatal relatiu a la prohibició de fumar, tant des del vessant de la protecció de la salut pública com des de la sostenibilitat ambiental, amb una consideració específica al marc normatiu aplicable als cigarrets electrònics. En segon lloc, s'estudia el desplegament normatiu autonòmic i local, amb una atenció especial al cas de l'Ajuntament de Barcelona i a la controvèrsia suscitada per l'ordenança que prohibeix vaporejar a les platges, la qual ha estat objecte de recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Paraules clau: prohibició de fumar; platges sense fum; cigarrets electrònics; burilles; filtres.

BETWEEN PUBLIC HEALTH AND THE ENVIRONMENT: BARCELONA AND THE BAN ON SMOKING AND VAPING ON BEACHES**Abstract**

This study examines the regulation and the legal and jurisdictional bases of restrictions on smoking and e-cigarette consumption, paying special attention to open spaces, in particular beaches. First, the constitutional principles and national regulations on smoking bans are analysed from the perspective of both public health protection and environmental sustainability, specifically considering the regulatory framework applicable to electronic cigarettes. Then, the regional and local regulatory development is studied, focusing on the case of Barcelona City Council and the controversy raised by its regulation banning vaping on beaches, which has been challenged before the High Court of Catalonia.

Keywords: ban on smoking; smoke-free beaches; electronic cigarettes; cigarette butts; filters.

* Laura Presicce, professora lectora de dret administratiu dels Estudis de Dret i Ciència Política de la Universitat Oberta de Catalunya. lpresicce@uoc.edu  0001-5783-2455

Recepció de l'article: 12.06.2025. Avaluacions: 14.07.2025 i 20.07.2025. Acceptació de la versió final: 29.07.2025.

Citació recomanada: Presicce, Laura. (2025). Entre salut pública i medi ambient: Barcelona i la prohibició de fumar i vaporejar a les platges. *Revista Catalana de Dret Públic*, 71, 172-188. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i71.2025.4485>

Sumari

1 Introducció

2 Les recomanacions i la regulació europea

3 El tractament jurídic dels cigarrets en l'ordenament espanyol

3.1 Les mesures sanitàries contra el tabaquisme

3.2 Les mesures mediambientals contra els cigarrets i les burilles

4 Cantàbria com a referent normatiu en la creació de platges sense fum

5 La regulació municipal sobre la prohibició de fumar a les platges: el cas de Barcelona

5.1 La modificació de l'ordenança d'ús dels espais públics

5.2 La sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sobre la prohibició de vaporejar a les platges

6 Consideracions finals

7 Referències

1 Introducció

La restricció del consum de tabac en espais oberts –com ara les terrasses de bars i restaurants o les parades de transport públic– i en entorns naturals –com ara platges, parcs naturals, boscos o zones protegides– respon a una tendència creixent en les polítiques públiques de molts països europeus.¹ Es tracta de mesures, també normatives, d'intensitat variable, que en alguns casos comporten la prohibició absoluta de fumar en determinats espais, amb l'objectiu de preservar la salut, millorar la qualitat ambiental i garantir un ús equitatiu i saludable de l'espai públic (Nogueira et al., 2022).

En particular, les decisions orientades a limitar o prohibir el consum de tabac en espais oberts –i especialment a les platges, que constitueixen l'objecte específic d'aquest estudi– responen a un enfocament que articula conjuntament raons sanitàries, ecològiques i socials, en defensa d'un entorn saludable, net i equitatiu per a tota la ciutadania.

Des del punt de vista sanitari, és àmpliament reconegut que el fum del tabac és perjudicial, no només per a qui fuma, sinó també per a qui l'inhala de manera passiva.² Segons alguns estudis, encara que es tracti d'espais oberts, les condicions atmosfèriques pròpies de les platges –en especial, el vent– afavoreixen la dispersió del fum, fet que incrementa el risc d'exposició en persones vulnerables, com infants, dones embarassades, gent gran o pacients amb patologies respiratòries.³ Aquesta exposició involuntària entra en conflicte amb el dret a gaudir d'un entorn saludable (establert a l'article 45 de la Constitució espanyola), especialment en llocs públics destinats a l'oci i al descans.

Des del punt de vista ambiental,⁴ les burilles dels cigarrets representen una font important de contaminació, ja que contenen moltes substàncies tòxiques (nicotina, arsènic, quitrà, amoníac i metalls pesants, com plom i cadmi) que, un cop llençades, es dispersen en l'entorn i afecten el sòl, la sorra i l'aigua (Castaldi et al., 2021). A més, com que estan compostes d'acetat de cel·lulosa, un plàstic no biodegradable, poden trigar fins a una dècada a descompondre's. S'estima que una sola burilla pot contaminar fins a mil litres d'aigua (Green et al., 2014), fet que té un impacte directe sobre la fauna marina i d'aigua dolça. Durant la seva degradació, les burilles es fragmenten en microplàstics que s'integren en els ecosistemes aquàtics, amb la qual cosa accedeixen a la xarxa tròfica i generen efectes potencialment greus tant per als organismes que les ingereixen com per a la salut humana a causa de la bioacumulació d'aquestes toxines (Nongdren et al., 2024).

1 Suècia destaca com el país amb la regulació més estricta en aquesta matèria. Des de l'any 2019 hi està totalment prohibit fumar, fins i tot cigarrets electrònics, a les terrasses de bars i restaurants, així com a les parades de transport públic, fet que ha situat aquest país a l'avantguarda en la protecció de l'espai públic obert davant del fum. D'altra banda, a Lituània només es permet fumar en zones designades específicament a les terrasses exteriors dels restaurants. A més, es faculta els ajuntaments a prohibir el consum de tabac a les platges, parcs i places, cosa que dona als ens locals un marge d'actuació rellevant en la regulació dels espais oberts. Un altre cas destacable és, a nivell local, la ciutat de Milà, on des de 2021 és vigent la prohibició de fumar a les parades de transport públic, als parcs i a les zones verdes (incloses les àrees per a gossos i les de jocs infantils), als cementiris i a les instal·lacions esportives (fins i tot a les grades). També s'hi ha implementat, des de l'1 de gener de 2025, la prohibició general de fumar en espais públics a l'aire lliure, incloent-hi carrers i places. Aquesta prohibició s'aplica arreu, excepte en els llocs on sigui possible mantenir una distància mínima de 10 metres respecte d'altres persones –de manera que s'introdueix un criteri espacial per modular l'aplicació de la mesura. Per obtenir més informació relativa a Suècia, consulteu l'article [Sweden: New rules on smoking in public places and sale of tobacco enter into force](#), del lloc web oficial Library of Congress. Pel que fa a la ciutat de Milà, podeu consultar la notícia [Ambiente. Dal 1° gennaio divieto di fumo esteso a tutte le aree pubbliche all'aperto](#) al lloc web oficial del Comune di Milano.

2 Entre molts altres autors, es pot consultar: Tsai et al. (2018).

3 Sureda et al. (2013) i Repace (2008).

4 Cal destacar que aquesta anàlisi es limita a l'impacte del consum de tabac en els espais esmentats i no té en compte els efectes igualment perjudicials derivats de la seva producció i cicle de vida (com ara la desforestació, l'ús intensiu de recursos hídrics i les emissions contaminants), que n'agreguen encara més la petjada ecològica.

D'altra banda, les burilles també afecten la dimensió estètica i funcional dels espais públics, ja que constitueixen un dels residus més habituals a les platges i als entorns naturals (Organització Mundial de la Salut, 2017). Segons diversos estudis, representen entre el 30 % i el 40 % dels objectes recollits en operacions de neteja costanera i urbana (Valiente et al., 2020). Aquesta acumulació no només deteriora visualment el paisatge, creant una percepció d'abandonament, sinó que també dificulta les tasques de neteja i de manteniment d'aquests espais i n'incrementa els costos.

Des d'una perspectiva social, la limitació del consum de tabac a les platges contribueix a fomentar la convivència entre usuaris. Com a béns d'ús comú que són, aquests espais han de garantir un accés equitatiu i un gaudi segur per a tothom. En aquest sentit, la promoció d'entorns nets, lliures de fum i de residus, enforteix el caràcter inclusiu i saludable de les platges com a espais públics essencials del teixit social i urbà.

Partint d'aquestes consideracions preliminars, aquest estudi té la finalitat d'analitzar el fonament jurídic i competencial de les prohibicions de fumar i d'utilitzar cigarrets electrònics en espais oberts de titularitat pública, fent un èmfasi especial a les "platges sense fum". Amb aquest propòsit, en primer lloc s'examinen la normativa europea, els principis constitucionals i les normes estatals que regulen la prohibició de fumar, tant des de la perspectiva de la protecció de la salut pública com de la sostenibilitat ambiental, tot prestant atenció a la normativa aplicable als cigarrets electrònics, ja que la seva difusió creixent planteja nous reptes regulatoris i d'interpretació jurídica. En segon lloc s'aborda el desenvolupament normatiu a escala autonòmica i local, destacant el cas de l'Ajuntament de Barcelona, l'ordenança del qual ha estat objecte d'impugnació davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (d'ara endavant, TSJC) pel que fa a la prohibició de vaporejar a les platges. Finalment, el treball es tanca amb una reflexió crítica sobre els problemes competencials que planteja la Sentència del TSJC 754/2025, de 4 de març de 2025, i amb una proposta de possibles línies de millora normativa, amb l'objectiu d'aportar elements útils al debat jurídic en aquesta matèria.

2 Les recomanacions i la regulació europea

L'article 168 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (en endavant, TFUE), relatiu a la salut pública, estableix que l'acció de la UE ha d'emmarcar-se dins d'una estratègia global i coherent, i imposa tant a les institucions europees com als estats membres l'obligació de tenir en compte la protecció de la salut a l'hora de definir i d'aplicar altres polítiques comunitàries. No obstant això, una anàlisi detallada del seu contingut posa de manifest que la competència de la UE en aquesta matèria té un caràcter merament complementari (art. 6 TFUE) respecte de les competències nacionals, la qual cosa limita de manera substancial la capacitat d'actuació directa de les institucions comunitàries en l'àmbit de la salut pública.

En aquest context competencial, l'acció de la UE s'ha canalitzat, d'entrada, mitjançant instruments de *soft law* i estratègies supranacionals de cooperació. Un exemple paradigmàtic el constitueix l'[Estratègia Europea per al Control del Tabac](#), adoptada pel Comitè Regional de l'Organització Mundial de la Salut (OMS) per a Europa al setembre de 2002. Aquest instrument instava els estats membres a garantir el dret de la ciutadania a un entorn lliure de fum, promovent la creació d'espais sense fum en llocs públics tancats, centres de treball, mitjans de transport, centres educatius per a menors, centres sanitaris i esdeveniments públics. Igualment, reconeixia el fum ambiental del tabac com un agent cancerigen, cosa que en reforçava el caràcter perjudicial per a la salut pública.

En línia amb aquestes recomanacions, el Consell de la Unió Europea va adoptar l'any 2009⁵ una recomanació adreçada als estats membres perquè aprovessin legislació específica orientada a protegir la població de l'exposició al fum del tabac en espais tancats d'ús públic, en l'àmbit laboral i en els mitjans de transport.

5 [Recomanació del Consell de 30 de novembre de 2009 sobre els entorns lliures de fum \(2009/C 296/02\)](#).

Cal assenyalar que, tot i que tant la Directiva 2014/40/UE, de 3 d'abril,⁶ com la seva predecessora derogada, la Directiva 2001/37/CE, de 5 de juny,⁷ van establir límits màxims a les emissions de quitrà, nicotina i monòxid de carboni en els cigarrets (incloent-hi els electrònics) i van reconèixer expressament la nocivitat d'aquestes emissions per a la salut, no van incorporar disposicions orientades a harmonitzar a escala comunitària la normativa sobre entorns lliures de fum. Els estats membres mantenen, doncs, plena llibertat per regular aquesta matèria dins l'àmbit de les seves competències respectives, amb l'encoratjament de la directiva de 2014, que els insta a adoptar mesures en aquest sentit.⁸

Pel que fa a la recomanació esmentada anteriorment, va ser objecte de revisió i actualització el 3 de desembre de 2024 amb l'objectiu d'ampliar-ne de manera significativa tant l'àbast material com subjectiu. Així, la Recomanació C/2024/7425⁹ reconeix expressament la necessitat de garantir una protecció eficaç no només davant del fum del tabac tradicional, sinó també davant de les emissions passives derivades de productes emergents com els cigarrets electrònics (amb o sense nicotina) i altres dispositius generadors d'aerosols. A més, en comparació amb la formulació anterior, el nou text destaca especialment l'obligació de protegir la ciutadania en espais recreatius a l'aire lliure on hi hagi menors, joves i persones vulnerables. Entre aquests espais s'inclouen expressament els parcs infantils, les platges, les piscines, els zoològics i els parcs temàtics. Alhora, recomana als estats membres que estenguin la protecció als espais exteriors o semioberts vinculats a establiments del sector de l'hostaleria, com ara terrasses cobertes, balcons o patis delimitats annexos a bars, restaurants i cafeteries, ja que reconeix que en aquests espais també es produeix una exposició involuntària significativa a emissions nocives, cosa que justifica la intervenció reguladora en termes de salut pública.

D'altra banda, des d'una perspectiva ambiental, cal fer esment de la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de juny,¹⁰ relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic en el medi ambient, coneguda comunament com Directiva sobre plàstics d'un sol ús. Aquesta directiva introdueix un conjunt de mesures orientades a combatre la contaminació provocada pels productes de plàstic d'un sol ús, amb l'objectiu de mitigar l'impacte ambiental derivat d'abandonar-los o de gestionar-los inadequadament, en particular en entorns costaners i marins.

Entre els productes inclosos hi ha els del tabac amb filtre i els filtres comercialitzats per usar-se amb productes del tabac. En relació amb aquests, s'introdueix la responsabilitat ampliada dels productors (Pernas García, 2022), des del gener de 2023, i s'exigeix, entre altres mesures, que financin els costos associats a la recollida dels residus generats per aquests productes en els sistemes públics, així com els costos de neteja i del seu tractament posterior. Alhora, s'obliga els estats a dur a terme activitats d'informació i campanyes de sensibilització adreçades als consumidors.¹¹

6 Directiva 2014/40/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 3 d'abril de 2014, relativa a l'harmonització de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres en matèria de fabricació, presentació i venda dels productes del tabac i productes relacionats, i per la qual es deroga la Directiva 2001/37/CE.

7 Directiva 2001/37/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juny de 2001, relativa a l'harmonització de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres en matèria de fabricació, presentació i venda dels productes del tabac.

8 D'acord amb el considerant 48 de la Directiva 2014/40/UE, "[...] la presente Directiva no armoniza las normas sobre entornos libres de humo, ni sobre disposiciones nacionales de compraventa o publicidad, o sobre extensión de marca, ni introduce un límite de edad para los cigarrillos electrónicos o envases de recarga. [...] Los Estados miembros tienen libertad para regular tales asuntos en su propio ámbito de competencia, y se les alienta a que así lo hagan".

9 [Recomanació del Consell de 3 de desembre de 2024 sobre els entorns lliures de fum i aerosols, per la qual se substitueix la Recomanació 2009/C 296/02 del Consell \(C/2024/7425\)](#).

10 Directiva (UE) 2019/904 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juny de 2019, relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic en el medi ambient.

11 Així, segons el considerant 16 de la Directiva esmentada: "Los filtros de productos del tabaco que contienen plástico son el segundo artículo de plástico de un solo uso que más se encuentra en las playas de la Unión. Es preciso reducir el enorme impacto medioambiental causado por los residuos ocasionados por el consumo de productos de tabaco con filtros que contienen

3 El tractament jurídic dels cigarrets en l'ordenament espanyol

3.1 Les mesures sanitàries contra el tabaquisme

El marc constitucional espanyol reconeix de manera expressa el dret a la protecció de la salut, que es recull a l'article 43 de la Constitució espanyola. Aquest precepte no sols garanteix el dret esmentat, sinó que, en el segon apartat, encomana als poders públics l'organització i la tutela de la salut pública mitjançant mesures preventives, així com la prestació dels serveis i dels recursos necessaris. En desenvolupament d'aquest marc, la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat estableix com a principi rector que les administracions públiques sanitàries han d'orientar la seva actuació prioritàriament a la promoció de la salut i a la prevenció de malalties, evitant activitats i productes potencialment perjudicials per a la salut, i regulant-ne fins i tot la publicitat i la comercialització.

En aquest context normatiu s'inscriu la Llei 28/2005, de 26 de desembre, de mesures sanitàries davant del tabaquisme, que regula específicament la venda, el subministrament, el consum i la publicitat dels productes del tabac. Aquesta llei va ser modificada substancialment per la Llei 42/2010, de 30 de desembre, amb l'objectiu de reforçar el marc de protecció respecte el fum del tabac.¹² El text legislatiu de 2010 introdueix el principi de prevalença del dret de la població no fumadora a respirar aire net respecte el dret individual a fumar, i així configura un mandat clar de protecció sanitària.

L'article 6 de la Llei 28/2005 (introduït per la Llei 42/2010 esmentada) estableix que el consum de productes del tabac només es pot fer en llocs o en espais on no estigui prohibit expressament. En coherència amb aquesta disposició, l'article 7 amplia la protecció contra el fum del tabac prohibint fumar en determinats espais tancats d'ús públic o col·lectiu. L'article prohibeix fumar, entre altres llocs, en els centres de treball,¹³ d'oci o d'esbarjo tancats (atès que no conté una prohibició per als espais a l'aire lliure), així com en els recintes dels parcs infantils i les zones de joc per a la infància, entesos com els espais delimitats a l'aire lliure que contenen equips destinats específicament al joc i a l'entreteniment dels menors.

Mitjançant la Llei 3/2014, de 27 de març, que va modificar la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris, es va incorporar a la Llei 28/2005 la referència i la regulació dels dispositius susceptibles d'alliberar nicotina com els cigarrets electrònics o vaporejadors. Més recentment, aquesta normativa ha estat modificada pel Reial decret llei 17/2017, de 17 de novembre, amb la finalitat de transposar a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2014/40/UE, relativa a la fabricació, presentació i venda dels productes del tabac i els productes relacionats.

En aplicació d'aquesta Directiva, la normativa espanyola vigent defineix un dispositiu susceptible d'alliberar nicotina com "un producte, o qualsevol dels seus components, inclosos un cartutx, un dipòsit i el dispositiu sense cartutx o dipòsit, que es pugui utilitzar per al consum de vapor que contingui nicotina a través

plástico, que se desechan de manera incontrolada directamente en el medio ambiente. Se espera que la innovación y desarrollo de productos faciliten alternativas viables a los filtros que contienen plástico, y es preciso acelerar esa evolución. Los regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los productos del tabaco con filtros que contienen plástico deben también estimular la innovación que conduzca al desarrollo de alternativas sostenibles para los filtros de productos del tabaco que contienen plástico. Los Estados miembros deben promover medidas de varios tipos para reducir el vertido de basura dispersa procedente de los residuos ocasionados por el consumo de productos del tabaco con filtros que contienen plástico".

12 Sobre aquesta qüestió, vegeu: Giménez Santos (2011).

13 A aquest propòsit es pot esmentar la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria 806/2017 (Sala Social), de 13 de novembre de 2017 (Rec. 702/2017), que va establir la possibilitat que els empresaris estenguessin la prohibició de fumar als espais a l'aire lliure dels centres de treball.

d'un broquet. Els dispositius susceptibles d'alliberament de nicotina poden ser rebutjables o recarregables mitjançant un envàs de recàrrega i un dipòsit, o recarregables amb cartutxos d'un sol ús" (art. 2.1.f).¹⁴

Així mateix, la disposició addicional (DA) dotzena (introduïda per la Llei 3/2014) estableix que el consum d'aquests dispositius queda subjecte a les mateixes restriccions previstes a l'article 6 de la Llei 28/2005 per als productes del tabac. A més, en prohibeix expressament l'ús en diversos espais, entre els quals hi ha: els centres i les dependències de les administracions públiques; els centres, els serveis i els establiments sanitaris (inclosos els espais a l'aire lliure o coberts dins dels seus recintes); els centres docents i formatius (llevat dels espais a l'aire lliure de les universitats o dels centres dedicats exclusivament a adults, sempre que no siguin accessos immediats als edificis ni voreres circumdants); els mitjans de transport públic urbà, interurbà, ferroviari, marítim i aeri, i els recintes de parcs infantils i de zones de joc infantil a l'aire lliure.

Tanmateix, i malgrat l'amplitud d'aquesta regulació, cal subratllar que la normativa objecte d'anàlisi –el fonament principal de la qual es troba en el títol competencial relatiu a la sanitat– no inclou expressament la prohibició de fumar (art. 7) ni de vaporejar (DA dotzena) a les platges o en altres espais a l'aire lliure (excepte els que s'esmenten expressament als seus articles), ni incorpora referències explícites al medi ambient com a bé jurídic protegit.

En aquest sentit, el [Plan integral de prevención y control del tabaquismo 2024-2027](#), aprovat pel Consell de Ministres el 30 d'abril de 2024, constitueix un avenç rellevant. Aquest Pla té per objectiu reduir la prevalença del consum de tabac i de productes relacionats, així com minimitzar l'exposició ambiental a les seves emissions. Entre les propostes inclou l'ampliació dels espais sense fum i l'impuls d'ordenances municipals orientades a prohibir llençar burilles a la via pública i en espais naturals. No obstant això, el Pla no té una naturalesa normativa ni incorpora una prohibició directa i explícita de consumir tabac a les platges ni en altres entorns naturals oberts.

D'altra banda, aquest Pla integral equipara la regulació dels cigarrets electrònics i dels productes relacionats amb el tabac (amb o sense nicotina) al marc normatiu del tabac tradicional.

3.2 Les mesures mediambientals contra els cigarrets i les burilles

Tal com s'ha indicat, la legislació espanyola vigent en matèria de tabaquisme, analitzada a l'apartat anterior, es fonamenta principalment en la competència sanitària i no fa cap esment del medi ambient. Les referències a l'impacte ambiental del consum de tabac i, sobretot, dels seus residus –particularment pel que fa a les burilles– han començat a introduir-se recentment, a través d'altres normes amb un enfocament específicament ambiental, com ara la normativa europea sobre plàstics d'un sol ús.

La incorporació a l'ordenament jurídic espanyol de les obligacions derivades de la Directiva (UE) 2019/904, relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic en el medi ambient, s'ha dut a terme mitjançant la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular. Aquesta norma incorpora disposicions específiques relatives als productes del tabac amb filtres i als filtres comercialitzats per utilitzar-se en combinació amb productes del tabac, els quals continguin plàstic i siguin d'un sol ús.

Entre les mesures establertes cal destacar l'article 61, que imposa a les autoritats competents l'obligació de desenvolupar campanyes de conscienciació adreçades a informar els consumidors i a fomentar un canvi de comportament responsable, amb una atenció especial al col·lectiu juvenil. Així mateix, l'article 18.1./ introdueix una habilitació directa als ajuntaments perquè, en el marc de la prevenció de la contaminació marina i en consonància amb l'objectiu de desenvolupament sostenible (ODS) número 14 de les Nacions

14 Citació traduïda al català d'acord amb el [text oficial](#).

Unides relatiu a la reducció de la contaminació dels oceans, puguin establir limitacions a l'hora de fumar a les platges. Aquestes limitacions poden ser objecte de sanció mitjançant les ordenances municipals, conforme al règim d'infraccions i sancions previst en la mateixa Llei 7/2022, de 8 d'abril.

Com a desplegament reglamentari d'aquest marc normatiu, recentment s'ha aprovat el Reial decret 1093/2024, de 22 d'octubre, pel qual es regula la gestió dels residus dels productes del tabac amb filtres i dels filtres comercialitzats per utilitzar-se amb productes del tabac que continguin plàstic i que siguin d'un sol ús (Blasco Hedo, 2024). L'article 6 d'aquest Reial decret reitera i reforça la previsió continguda a l'article 18.1./ de la Llei 7/2022, ja que assenyala expressament que els ajuntaments poden regular, mitjançant ordenança, les limitacions de fumar alguns tipus de vapejadors a les platges –incloent-hi la possibilitat d'establir sancions– amb la finalitat de prevenir la generació de brosa dispersa en el medi marí.

Aquest conjunt normatiu permet constatar que la creació de platges sense fum constitueix, des d'una perspectiva jurídica, una actuació prioritària que actualment avança en una doble direcció: d'una banda, la protecció de la salut pública i, de l'altra, la preservació del medi ambient.

Tanmateix, l'evolució normativa en aquesta matèria també permet evidenciar l'existència, en l'ordenament jurídic espanyol, d'una dualitat reguladora entorn del consum de tabac. Per un costat, s'han desenvolupat normes de caràcter sanitari orientades a la protecció de la salut pública davant els efectes nocius del tabac; per l'altre, s'han incorporat disposicions ambientals destinades a reduir l'impacte dels residus generats pels productes del tabac, especialment en entorns naturals. En qualsevol cas, es constata una llacuna significativa: l'absència, a nivell estatal, d'una prohibició general de fumar (tant tabac com cigarrets electrònics) en espais oberts.

4 Cantàbria com a referent normatiu en la creació de platges sense fum

En l'àmbit autonòmic, la situació presenta característiques similars. La Llei 28/2005, de mesures sanitàries davant del tabaquisme, atribueix a les comunitats autònomes la competència per dictar les disposicions de desenvolupament i d'execució necessàries. Si bé és cert que diverses comunitats autònomes han desenvolupat normativament aquesta llei, cap –amb l'única excepció de Cantàbria– ha adoptat una regulació que estableixi, de manera general i explícita, la prohibició de fumar en espais naturals i, en particular, a les platges. Cantàbria ha estat pionera en aquest àmbit amb la Llei 11/2022, de 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives, que ha introduït –en exercici de les competències autonòmiques en matèria de salut pública previstes a l'article 25.3 de l'Estatut d'autonomia– la prohibició expressa de fumar a les 87 platges del seu territori. Aquesta mesura, que modifica l'article 26 de la Llei de Cantàbria 5/1997, de 6 d'octubre,¹⁵ consolida jurídicament una pràctica que s'havia aplicat amb èxit durant la pandèmia de la COVID-19. La nova redacció de l'article 26 estableix:

Se prohíbe fumar en los espacios contemplados en la legislación estatal sobre medidas sanitarias frente al tabaquismo, así como en las playas ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Tot i que el preàmbul de la Llei 11/2022, de 28 de desembre, inclou referències al medi ambient, la fonamentació principal de la prohibició que s'hi estableix –també des del punt de vista competencial– s'articula entorn de consideracions de salut pública.

15 Llei de Cantàbria 5/1997, de 6 d'octubre, de prevenció, assistència i incorporació social en matèria de drogodependències.

En la mateixa línia, encara que sense un abast normatiu vinculant, cal destacar el programa Platges sense Fum, impulsat per diverses comunitats autònomes.¹⁶ La iniciativa promou la prohibició de fumar i de llençar burilles a les platges com a mesura de conscienciació ciutadana i de foment d'hàbits de vida saludables, amb la idea de reforçar el caràcter exemplaritzant de les polítiques públiques en matèria de salut i medi ambient. L'adhesió al programa és voluntària i requereix una decisió expressa per part de la corporació municipal corresponent –en alguns casos d'acord amb l'esmentada habilitació normativa continguda a l'article 18 de la Llei 7/2022, de residus i sòls contaminats per a una economia circular. En el marc d'aquesta iniciativa, moltes comunitats autònomes estan promovent l'adopció de models d'ordenança municipal orientats a la creació de platges sense fum. En aquest sentit, destaca el model proposat per les Illes Balears, que incorpora tant finalitats sanitàries com mediambientals i que, en el seu preàmbul, estén expressament la prohibició al consum de cigarrets electrònics.¹⁷ Tanmateix, pel que fa a aquests cigarrets, la justificació que ofereix es limita exclusivament a consideracions de caràcter sanitari, sense fer cap referència al component mediambiental.¹⁸

5 La regulació municipal sobre la prohibició de fumar a les platges: el cas de Barcelona

5.1 La modificació de l'ordenança d'ús dels espais públics

L'habilitació normativa continguda a la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular –concretament a l'article 18.1.– ha conferit als municipis la facultat expressa de regular, mitjançant ordenança, la prohibició del consum de tabac a les platges, en el marc de les seves competències en matèria de protecció ambiental i gestió de l'espai públic. Malgrat que diversos ajuntaments ja havien adoptat iniciatives en aquesta línia, la nova previsió legal ha estimulat l'actuació de moltes corporacions municipals, que han modificat les seves ordenances de convivència ciutadana o han aprovat disposicions específiques amb l'objectiu de restringir aquesta pràctica en els seus àmbits territorials respectius.¹⁹

Un dels casos més rellevants és el de l'Ajuntament de Barcelona, que, mitjançant acord del ple del Consell Municipal del 22 de juliol de 2022, va aprovar definitivament²⁰ la modificació de l'[Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics](#), vigent des del 27 de desembre de 1998.

Cal assenyalar que aquesta iniciativa normativa va ser precedida per una actuació administrativa de caràcter experimental. Mitjançant un decret d'alcaldia,²¹ abans de l'ordenança es va posar en marxa una prova pilot durant la temporada estival de 2021, per la qual es van declarar “platges sense fum” quatre de les platges més emblemàtiques i concorregudes de la ciutat: Sant Miquel, Somorrostro, Nova Icària i Nova Mar

16 En destaquen [Canàries](#), la [Comunitat Valenciana](#) (Xarxa de Platges sense fum), les [Illes Balears](#) i [Catalunya](#).

17 Es pot consultar el [model d'ordenança](#) al lloc web Tabaquisme de les Illes Balears, del Govern de les Illes Balears.

18 “Pel que fa les cigarretes electròniques, tot i que s'han presentat com una alternativa menys perjudicial que el tabac, l'OMS alerta dels riscos associats a l'ús d'aquestes, especialment entre el jovent. Per aquestes raons, l'OMS fa una crida a la implementació de polítiques públiques més estrictes per reduir tant el consum de tabac com el de cigarretes electròniques i productes relacionats, amb l'objectiu de protegir la salut pública i prevenir les malalties associades a aquests hàbits” ([Model d'ordenança](#) municipal per a la prohibició de fumar a les platges sense fum, Govern de les Illes Balears).

19 És el cas, entre d'altres, de l'[Ajuntament de Palafrugell](#), que el 2020 ja va modificar la seva ordenança de convivència ciutadana per introduir-hi (art. 17) la prohibició de “fumar en la zona de platja”, a més d’“embrutar la sorra o l'aigua amb [...] envasos i puntes de cigarrets”, i de l'[Ajuntament del Masnou](#), que el 2023 va introduir a la seva ordenança de civisme i convivència la prohibició a les platges de “fumar o consumir dispositius susceptibles d'alliberament de nicotina i productes similars” (art. 40). Vegeu: Agència de Salut Pública de Catalunya, et al. (2022). [Platges sense fum a Catalunya. Caixa d'eines](#).

20 Publicada al [BOPB de data 29/07/2022](#).

21 [Decret d'alcaldia pel qual es declaren “platges sense fum” les platges Sant Miquel, Somorrostro, Nova Icària i Nova Mar Bella i s'hi estableix la prohibició de consum de productes de tabac durant la temporada de bany de 2021](#).

Bella. Aquest Decret prohibia expressament tant el consum de productes del tabac com l'ús de dispositius susceptibles d'alliberar nicotina en aquestes platges i es fonamentava en les competències que la Carta municipal de Barcelona atorgava a l'Ajuntament en matèria de salut pública i medi ambient, que incloïen el deure de preservar la qualitat de l'espai urbà i la convivència ciutadana.²²

Així mateix, el Decret d'alcaldia establia un mecanisme d'intervenció per part dels agents de l'autoritat en cas d'incompliment. En concret, disposava que, davant una infracció, els agents havien de requerir les persones infractores que cessessin en la seva conducta i informar-les que la negativa a acatar el requeriment podia constituir una infracció tipificada com a desobediència o resistència a l'autoritat, d'acord amb la normativa vigent sobre seguretat ciutadana.

Pel que fa a l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics, la modificació esmentada va introduir un nou apartat (el 6) a l'article 10, amb el contingut següent:

Es prohibeix de consumir productes de tabac o dispositius susceptibles d'alliberament de nicotina a les platges de Barcelona. Aquesta prohibició s'aplica tant a l'espai de sorra com a l'espai de mar de les platges, com també a la Zona de Banyes del Fòrum. S'exceptua d'aquesta prohibició el consum fet en l'espai ocupat per les "guinguetes-bar" de temporada instal·lades a la sorra. Aquesta excepció afecta exclusivament a [sic] la superfície d'ocupació que tinguin autoritzada com a "guingueta-bar".

En coherència amb aquesta modificació, es va tipificar una nova infracció administrativa: concretament, es va afegir la lletra h) a l'apartat 1 de l'article 63, que classificava com a infracció lleu —d'acord amb l'article 64.1— la vulneració de la prohibició de fumar a les platges municipals. A més, es va incorporar un segon paràgraf a l'apartat 1 de l'article 63, que establia un criteri d'actuació específic per als agents de l'autoritat en cas de comissió d'aquesta infracció:

En el supòsit de la infracció tipificada a la lletra h) de l'apartat 1 de l'article 63, els o les agents de l'autoritat han de recordar en primer lloc a les persones infractores que la seva conducta és prohibida per aquesta Ordenança, i només si la persona persisteix en la seva conducta han de formular la denúncia pertinent.

Amb això es volia posar en valor que la finalitat de la prohibició era més educativa i persuasiva que no pas simplement sancionadora, atès que prioritzava la conscienciació ciutadana.

La modificació de l'Ordenança es va justificar, segons consta en el preàmbul, no només amb l'habilitació legal continguda a la Llei 7/2022, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, sinó també en altres valors o béns jurídics com, per exemple, el dret de la ciutadania a gaudir d'un espai públic net i no degradat, la convivència ciutadana, la salut pública, la salubritat i la protecció de les persones més vulnerables al fum del tabac, com ara els menors d'edat i les embarassades.

5.2 La sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sobre la prohibició de vaporejar a les platges

Malgrat l'orientació finalista i pedagògica de la prohibició, el seu contingut va ser objecte d'impugnació parcial per part de l'Associació Exfumadors. El recurs presentat no qüestionava la prohibició de fumar tabac a les platges, sinó que se centrava en la suposada manca de competència de l'Ajuntament de Barcelona per regular l'ús dels cigarrets electrònics, denominats comunament *vaporejadors*.

²² És pertinent esmentar un estudi que va posar de manifest que la mesura va ser valorada positivament per una part significativa de la població enquestada i que la prohibició va ser eficaç en termes de compliment dels objectius perseguits: Valmayor et al. (2024).

El qüestionament principal formulat en la demanda es referia, en efecte, a l'absència suposada de competències del Consistori per prohibir l'ús d'aquests dispositius en espais públics oberts com les platges. En la seva defensa, l'Ajuntament de Barcelona va fonamentar la legalitat de l'actuació normativa en la seva competència en matèria de medi ambient, d'acord amb el conjunt normatiu que es detalla a continuació.

En primer lloc, l'Ajuntament va justificar la seva actuació a partir de l'article 45 de la Constitució espanyola, que constitueix un principi rector de la política pública ambiental. Aquest precepte, a més de consagrar el dret de gaudir d'un medi ambient adequat i el deure de conservar-lo, imposa als poders públics l'obligació de vetllar per la utilització racional dels recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de vida, defensar i restaurar el medi ambient, i actuar d'acord amb el principi de solidaritat col·lectiva.

En segon lloc, dins el marc del bloc de constitucionalitat, el Consistori es va basar en el marc competencial establert per l'Estatut d'autonomia de Catalunya (d'ara endavant, EAC),²³ especialment en els articles 46 i 84.2.j, que atorguen als poders públics competències en matèria de protecció del medi ambient, incloent-hi la facultat de desenvolupament normatiu i d'execució en l'àmbit local.

En tercer lloc, i en relació amb el règim de distribució competencial aplicable en l'àmbit del dret local, tant en la dimensió estatal com autonòmica, l'Ajuntament va sostenir que ostentava competència pròpia en virtut de l'article 25.2.b de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (d'ara endavant, LBRL), que reconeix als municipis competències en matèria de medi ambient urbà. Així mateix, en l'àmbit del règim local català, també va fonamentar la seva posició en l'article 66.3 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC), que reforça les competències municipals en matèria mediambiental dins l'ordenament autonòmic.

En darrer lloc, l'Ajuntament va afegir a aquest conjunt normatiu el règim jurídic singular de la ciutat de Barcelona, regulat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.²⁴ Aquesta norma reconeix al municipi un estatus especial que li confereix competències més enllà de les previstes en les lleis sectorials aplicables amb caràcter general. En particular, l'article 102 d'aquesta Carta municipal atribueix a l'Ajuntament competències específiques en matèria de medi ambient i salut pública.

Finalment, el Consistori també va invocar la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, que reconeix expressament la competència dels municipis per al manteniment i la gestió de les platges.

Fent un petit espòiler sobre la controvèrsia esmentada, la [Sentència del TSJC 754/2025 \(Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena\), de 4 de març de 2025 \(Recurs 2693/2022\)](#), ha resolt que cap de les bases competencials invocades per l'Ajuntament de Barcelona no legitima la introducció d'una prohibició relativa a l'ús de dispositius electrònics d'alliberament de nicotina (vaporejadors) a les platges del terme municipal i, per tant, tampoc no legitima la tipificació corresponent d'infraccions ni l'establiment de sancions en cas d'incompliment.

Malgrat el sentit desfavorable d'aquesta sentència per al Consistori, és interessant analitzar les consideracions jurídiques que sustenten la resolució del tribunal, ja que permeten delimitar amb més precisió els marges competencials dels municipis en aquesta matèria. No obstant això, abans d'endinsar-nos en l'estudi, convé

23 Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

24 Barcelona disposa d'un règim jurídic especial previst expressament tant a l'article 89 de l'EAC com, a nivell estatal, a la disposició addicional sisena de la LBRL, que també reconeix aquesta singularitat institucional. En l'àmbit autonòmic, l'article 78 del TRLMRLC reforça aquesta configuració diferenciada. El nucli normatiu d'aquest règim especial s'articula, principalment, a través de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, modificada recentment per la Llei 3/2025, de 18 de març, de modificació de la Llei 22/1998, publicada al DOGC el 19 de març de 2025. En l'àmbit estatal, complementa aquest marc específic la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona. Addicionalment, el municipi disposa d'un règim financer propi, establert a la mateixa Llei 1/2006, en aplicació del que disposa l'article 161 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

recordar que l'objecte de la controvèrsia no va ser la prohibició de fumar cigarrets tradicionals a les platges, sinó exclusivament la relativa a l'ús de dispositius d'alliberament de nicotina (vaporejadors), atès que la part actora va limitar la impugnació a aquesta mesura concreta.

Ara bé, el TSJC reconeix que, en tot cas, de conformitat amb el que disposa l'article 25.2.b de la LBRL, els municipis han de tenir competències pròpies en matèria de medi ambient urbà. Tanmateix, i tal com admet pacíficament la doctrina i la jurisprudència,²⁵ el Tribunal adverteix que aquesta previsió legal no atorga per si sola cap competència. La seva efectivitat resta supeditada al desenvolupament normatiu posterior mitjançant lleis sectorials, siguin d'àmbit estatal o autonòmic, en l'exercici de les competències legislatives corresponents.

En el context específic de Catalunya, l'article 66.3 del TRLMRLC complementa el marc anterior en reconèixer expressament, a la lletra f, "la protecció del medi" com a competència pròpia dels municipis, dins de l'àmbit de les competències mediambientals. En el cas de l'Ajuntament de Barcelona, com ja s'ha anticipat, el TSJC analitza també la Carta municipal i, en particular, l'article 102, el qual estableix que, en l'àmbit de les seves competències, l'Ajuntament ha de desenvolupar i mantenir no només polítiques mediambientals, sinó també de protecció de la salut. El precepte disposa expressament:

L'Ajuntament de Barcelona, dins l'àmbit de les seves competències i amb un compromís de ciutat sostenible, ha de formular i mantenir polítiques dirigides a la preservació, la restauració i la millora del medi ambient urbà i natural i, en particular, a assegurar la bona qualitat de l'aigua i de l'aire; l'adequat nivell de soroll, segons les recomanacions internacionals; la qualitat de l'espai urbà; el manteniment i la promoció de la salut pública; la minimització, la reutilització, la recollida selectiva, el reciclatge i el tractament de residus municipals; l'estalvi i l'ús eficient i eficaç de l'energia; la gestió eficient dels recursos naturals, i també la defensa i la protecció dels animals.²⁶

Així mateix, l'article 103 concreta i detalla els àmbits d'actuació del Consistori en matèria de medi ambient i salut pública, dotant de contingut operatiu les competències reconegudes a l'article anterior.

Pel que fa específicament a la gestió de les platges, el TSJC també té en consideració l'article 115.d de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, que estableix que, dins dels termes previstos per la legislació autonòmica, els municipis poden assumir competències per al manteniment de les platges i altres llocs públics de bany, assegurant-ne una neteja, higiene i salubritat adequades.

Tot i que el TSJC no en fa esment de manera expressa en la Sentència, també és pertinent citar, en aquest context, l'article 30 de la Llei 8/2020, de 30 de juliol, de protecció i ordenació del litoral de Catalunya, que atribueix directament als ajuntaments competències relatives a la protecció, la gestió i el manteniment dels espais litorals.

Un cop finalitzada l'exposició de les diverses bases competencials que fonamenten l'actuació municipal en matèria de medi ambient –i, en el cas de Barcelona, també de salut pública conforme a la seva Carta municipal–, és quan el Tribunal introdueix un canvi de narrativa que posa de manifest, possiblement, una manca de coherència argumentativa.

La Sentència 754/2025, de 4 de març, parteix del reconeixement que la Llei 28/2005, de mesures sanitàries davant del tabaquisme, va ser aprovada per les Corts Generals com una norma de naturalesa eminentment sanitària. Després d'aquesta consideració inicial, precisa l'existència d'una estructuració diferenciada en el

25 En relació amb aquesta qüestió i amb la modificació introduïda per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), així com amb la interpretació posterior per part del Tribunal Constitucional, es pot consultar, entre molts altres autors: Presicce (2019) i Fuentes i Gasó (2019).

26 [Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona](#).

tractament normatiu dels productes del tabac en aquesta norma: d'una banda, l'article 7 inclou la prohibició de fumar en determinats espais, de l'altra, la disposició addicional dotzena regula específicament l'ús de dispositius susceptibles d'alliberar nicotina (vaporejadors).

A partir d'aquesta premissa, el TSJC introdueix una consideració clau. Reconeix que, tot i que el títol competencial prevalent en la Llei 28/2005 sigui de caràcter sanitari, això no exclou que puguin concórrer altres títols competencials amb incidència indirecta o tangencial. Així, en relació amb els cigarrets tradicionals, el Tribunal sosté que el seu consum genera residus tangibles (cendres i burilles) que justifiquen la intervenció municipal a l'empara de la competència en matèria de medi ambient. En paraules del TSJC:

En este sentido, en el caso de los cigarrillos tradicionales, es evidente que su uso genera residuos (ceniza y colillas), de ahí que, pese a que la citada norma no prohíbe el consumo de cigarrillos en las playas, la competencia en materia de medio ambiente de la que dispone el Consistorio sí ampara esa prohibición.²⁷

Tanmateix, la Sala estableix una diferenciació substancial pel que fa als dispositius susceptibles d'alliberar nicotina. A parer del Tribunal, encara que aquests dispositius també siguin perjudicials per a la salut, no poden equiparar-se al tabac tradicional pel que fa a la seva incidència mediambiental, en la mesura que no generen residus sòlids visibles com burilles o cendres. Així s'expressa: "[...] si bien esos dispositivos son también nocivos para la salud [...], no son equiparables al tabaco tradicional en cuanto a la incidencia en el medio ambiente, ya que no generan residuos sólidos (ceniza y colillas)".²⁸

Per això, conclou el TSJC, la competència mediambiental que sí que empara la prohibició del consum de productes que generen residus físics (cigarrets, puros, pipes) no es pot estendre, sense una base normativa addicional, a la prohibició de l'ús de vaporejadors:

[...] la competencia en materia de medio ambiente –que sin duda ampara que el Ayuntamiento incluya en la ordenanza la prohibición del consumo de tabaco en las playas en las modalidades que sí generan residuos, esto es, en cigarrillos, puros o pipa, como se ha dicho–, no permite amparar la prohibición –y la correspondiente infracción y sanción en caso de incumplimiento–, del uso de los dispositivos susceptibles de liberación de nicotina y productos similares, ya que no ha acreditado que su uso genere residuos, y, en consecuencia, tenga incidencia en el medio ambiente.²⁹

Així mateix, el TSJC rebutja la possibilitat de fonamentar la prohibició en la protecció de la salut pública, atès que considera que l'Ajuntament no té competències sanitàries. En aquest sentit, tot i reconèixer la nocivitat de la nicotina com un fet notori que no requereix prova, subratlla la inexistència d'una prohibició legal expressa, tant a nivell estatal com autonòmic, sobre l'ús d'aquests dispositius a les platges:

En otras palabras, si bien los dispositivos susceptibles de liberar nicotina no son inocuos para la salud de las personas, por cuanto la nicotina, que es el principio activo que se incluye expresamente en la modificación de la ordenanza, sí es nociva –hecho que, por conocido y relevante, no exige prueba–, lo cierto es que Ley 28/2005 no prohíbe el uso de esos mecanismos en las playas.³⁰

En conseqüència, el TSJC conclou que la modificació introduïda per l'Ajuntament de Barcelona mitjançant l'Ordenança municipal no troba empara en la competència mediambiental invocada, i que el municipi no té competència en matèria sanitària per establir aquesta prohibició:

27 [Sentència del TSJC 754/2025 \(Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena\), de 4 de març de 2025 \(Recurs 2693/2022\).](#)

28 Ídem.

29 Ídem.

30 Ídem.

[...] la competencia invocada por el Consistorio –la de medio ambiente– para introducir en la modificación de la ordenanza, no ampara esa modificación en cuanto a los dispositivos susceptibles de liberar nicotina, y sin que el Ayuntamiento tenga competencias en materia sanitaria para hacerlo.

6 Consideracions finals

Tot i que les competències locals en matèria de salut pública tradicionalment han estat objecte d'incertesa i d'interpretacions restrictives,³¹ cal assenyalar que, en aquest supòsit, l'Ajuntament de Barcelona no va invocar les seves competències sanitàries com a fonament per a la prohibició de l'ús de vaporejadors a les platges. De fet, l'anàlisi del TSJC s'ha limitat a la competència municipal en matèria mediambiental.

Tanmateix, és estrany que el Tribunal no hagi fet cap referència a la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, ni concretament a l'article 18.1.I, que, com s'ha exposat, va habilitar expressament els ajuntaments a regular les limitacions de fumar a les platges. Aquesta Llei, amb caràcter de legislació bàsica dictada a l'empara de la competència estatal de protecció del medi ambient, s'esmenta expressament en el preàmbul de l'Ordenança municipal objecte d'impugnació.

És cert que l'article 18 de la Llei de residus es refereix genèricament a les "limitacions de fumar", sense precisar si inclouen exclusivament els cigarrets tradicionals o també els vaporejadors. No obstant això, la clau interpretativa rau en el bé jurídic protegit per cada normativa sectorial. Mentre que la Llei 28/2005 protegeix la salut i prohibeix l'ús de "dispositius susceptibles d'alliberar nicotina", la Llei 7/2022 tutela el medi ambient i fa referència als filtres comercialitzats perquè s'utilitzin en combinació amb productes del tabac que continguin plàstic i siguin d'un sol ús.

Des d'aquesta perspectiva, la Llei de residus de 2022 –no analitzada pel TSJC– sí que sembla reconèixer una incidència mediambiental generada, potser no per tots els vaporejadors, però almenys sí per alguns tipus, en particular els d'un sol ús o que contenen filtres d'un sol ús i components plàstics rebutjables.

L'habilitació continguda a l'article 18 de la Llei de residus permet sostenir que els ajuntaments estan facultats per prohibir determinats tipus de vaporejadors, concretament els d'un sol ús, amb filtres o que generen residus i que, per tant, tenen una incidència mediambiental (com els *cigalikes* o *disposables*), en l'exercici de les seves competències en matèria de medi ambient. En el context dels cigarrets electrònics d'un sol ús, amb o sense nicotina, també cal esmentar que diversos països europeus ja han adoptat mesures restrictives per prohibir-ne la comercialització: Bèlgica³² en va ser la pionera, i més recentment França³³ i el Regne Unit³⁴ n'han seguit l'exemple.

Possiblement, l'error –tant conceptual com terminològic– per part de l'Ajuntament de Barcelona va ser recórrer a la terminologia de la Llei 28/2005 en al·ludir als "dispositius susceptibles d'alliberar nicotina" en lloc d'utilitzar la formulació específica recollida a la Llei de residus, que es refereix als filtres i als components plàstics d'un sol ús.

Per tant, si bé el TSJC ha anul·lat parcialment la modificació de l'Ordenança pel que fa a la prohibició de l'ús de "dispositius susceptibles d'alliberar nicotina", considerem que una regulació municipal futura que

31 Sobre aquest tema, vegeu Cantero Martínez (2021).

32 A partir de l'1 de gener de 2025. La modificació normativa es pot consultar a: [Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 octobre 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des cigarettes électroniques](#).

33 A partir del 25 de febrer de 2025. El text es pot consultar al web oficial de premsa de la República francesa: [La vente de cigarettes électroniques jetables est désormais interdite en France](#).

34 A partir de l'1 de juny de 2025. El text es pot consultar al web del Govern britànic: [Single-use vapes ban: information for businesses](#).

s'empari expressament en la Llei 7/2022, en el Reial decret 1093/2024 i en la competència en matèria de medi ambient, i que utilitzi la terminologia adequada, podria prohibir vàlidament l'ús de determinades categories de vaporejadors d'un sol ús.

Amb aquest matís terminològic pot afirmar-se que la regulació impulsada per l'Ajuntament de Barcelona constitueix un exercici legítim, coherent i innovador de les seves competències en matèria de medi ambient i residus. Lluny de ser una intervenció arbitrària, la prohibició de fumar i de fer ús de vaporejadors a les platges s'inscriu en una estratègia de sostenibilitat ambiental, fonamentada en els principis constitucionals de protecció del medi ambient, que ha de vertebrar l'actuació de totes les administracions públiques.

En un context marcat per l'emergència climàtica i la degradació dels ecosistemes urbans i marins, no només sembla oportú sinó necessari emparar i impulsar aquestes actuacions locals que operen com a espais d'innovació normativa orientats a una "transformació ecològica" del dret públic. Tot això sempre des del respecte a la legalitat vigent, i almenys mentre no es reconegui normativament l'evidència científica sobre els efectes d'aquests dispositius electrònics (amb o sense nicotina) en la salut, no se'ls equipari efectivament al tabac convencional, o no s'estableixi per llei una prohibició generalitzada i total de fumar a les platges.

En aquesta línia, és rellevant assenyalar que el Ministeri de Sanitat actualment està immers en el procés de reforma de la Llei 28/2005, de mesures sanitàries davant del tabaquisme, amb la finalitat d'ampliar els espais públics declarats lliures de fum. L'esborrany del nou text legal sembla que preveurà l'assimilació normativa dels cigarrets electrònics al tabac tradicional, mitjançant la supressió del règim específic previst a la disposició addicional dotzena de la Llei 28/2005, per tal que els dispositius susceptibles d'alliberar nicotina quedin sotmesos a les mateixes prohibicions de consum establertes a l'article 7 de la norma.

A més, també és probable que s'estenguin les restriccions de consum de tabac i de cigarrets electrònics a diversos espais oberts, com ara les terrasses d'establiments d'hostaleria, els campus universitaris, els centres docents, les instal·lacions esportives, les marquesines de transport públic, els vehicles d'ús professional i les zones d'oci a l'aire lliure.³⁵ Tanmateix, sembla que la proposta no preveu, almenys de moment, una prohibició general del consum de tabac, ni convencional ni electrònic, a les platges.

35 Es pot consultar la nota oficial de premsa del Ministeri de Sanitat: [Sanidad incluirá nuevos espacios libres de humo en la futura reforma de la Ley del Tabaco](#).

7 Referències

- Blasco Hedo, Eva. (2024). [Real Decreto 1093/2024, de 22 de octubre, por el que se regula la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y de los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco que contengan plástico y que sean de un solo uso](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 150, 170-173.
- Cantero Martínez, Josefa. (2021). [Las competencias locales en materia de sanidad y salud pública. La incidencia de la pandemia](#). Dins Tomàs Font i Llovet (dir.), Marc Vilalta Reixach (dir.) i Ricard Gracia Retortillo (coord.), *Anuario del Gobierno Local. AGL 2020* (p. 169-211). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Castaldi, Gionata, Cecere, Grazia, i Zoli, Mariangela. (2021). [“Smoke on the beach”: on the use of economic vs behavioral policies to reduce environmental pollution by cigarette littering](#). *Economia Política*, 38, 1025-1048.
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon. (2019, setembre/desembre). Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 10(3), 1-49. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i3.25960>
- Giménez Santos, Bernardino. (2011). [El derecho a la protección de la salud como fundamento de la legislación sobre medidas frente al tabaquismo](#). *Revista Española de Drogodependencias*, 36(1), 101-110.
- Green, Amy L. Roder, Putschew, Anke, i Nehls, Thomas. (2014, 27 de novembre). Littered cigarette butts as a source of nicotine in urban waters. *Journal of Hydrology*, 519(Part D), 3466-3474. <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2014.05.046>
- Nogueira, Sarah, Fernández, Esteve, Driezen, Pete, Fu, Marcela, Tigova, Olena, Castellano, Yolanda, i Mons, Ute. (2022, gener). Secondhand smoke exposure in European countries with different smoke-free legislation: Findings from the EUREST-PLUS ITC Europe surveys. *Nicotine Tob Res*, 1(24), 85-92. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntab157>
- Nongdren, Lourembam, Parveen, Naseeba, i Vanapalli, Kumar Raja. (2024, desembre). Cigarette butt littering as a potential source of water pollution and human health risk. *Journal of Environmental Chemical Engineering*, 12(6), 114941. <https://doi.org/10.1016/j.jece.2024.114941>
- Organització Mundial de la Salut. (2017, 30 de maig). [Día Mundial Sin Tabaco 2017: vencemos al tabaco en favor de la salud, la prosperidad, el medio ambiente y el desarrollo de los países](#) [Comunicat de premsa].
- Pernas García, Juan José. (2022). [Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad \(artículos 37 a 54 y 60\)](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21 (núm. extra), 387-479.
- Presicce, Laura. (2019). Las competencias municipales propias tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional. Dins Eloísa Carbonell Porras i Giuseppe Piperata (dir.), *La reforma del gobierno local en España e Italia* (p. 151-188). Editoriale Scientifica.
- Repace, James. (2008). [Benefits of smoke-free regulations in outdoor settings: beaches, golf courses, parks, patios, and in motor vehicles](#). *William Mitchell Law Review*, 34(4), 1621-1638.

- Sureda, Xisca, Fernández, Esteve, López, María J., i Nebot, Manel. (2013, juliol). [Secondhand tobacco smoke exposure in open and semi-open settings: a systematic review](#). *Environ Health Perspect*, 121(7), 766-773.
- Tsai, James, Homa, David M., Gentzke, Andrea S., Mahoney, Margaret, Sharapova, Saida R., Sosnoff, Connie S., Caron, Kevin T., Wang, Lanqing, Melstrom, Paul C., i Trivers, Katrina F. (2018, 7 de desembre). [Exposure to secondhand smoke among nonsmokers - United States, 1988–2014](#). *MMWR Morb Mortal Wkly Rep*, 67(48), 1342-1346.
- Valiente, Roberto, Escobar, Francisco, Pearce, Jamie, Bilal, Usama, Franco, Manuel, i Sureda, Xisca. (2020, abril). Estimating and mapping cigarette butt littering in urban environments: A GIS approach. *Environmental Research*, 183, 109142. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2020.109142>
- Valmayor, Sara, González, Kilian, López, Maria J., Lacera, Patricia, Giménez, Patricia, Rumín-Caparrós, Aitor, Pasarín, Maria Isabel, Henderson, Elisabet, i Díez, Elia. (2024). [Evaluation of a smoke-free beaches intervention in Barcelona: a quasi-experimental study](#). *Tobacco Control*, 33, 820-824.