

“CRITERIOS PARA LA CONSIDERACIÓN DE UN PRODUCTO COMO ENVASE: EL CASO DE LOS CILINDROS PARA ENROLLAR MATERIALES FLEXIBLES (SENTENCIA DEL TJUE DE 10 DE NOVIEMBRE DE 2016)”

Autora: Blanca Lozano Cutanda, Catedrática de Derecho Administrativo en Cunef-UCM

Autor: Pedro Poveda Gómez, Socio en Gómez Acebo & Pombo Abogados

En una reciente Sentencia de 10 de noviembre de 2016 (asuntos acumulados C-313 y C-530/15), el TJUE se pronuncia sobre dos cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales franceses relativas a la interpretación del concepto de envase definido en el artículo 3.1 de la Directiva 94/62, con el fin de determinar si en dicho concepto se incluyen los cilindros rígidos que llevan en su interior los rollos de determinados materiales de uso doméstico (como papel, film y aluminio de cocina, papel higiénico... etc).

En concreto, estos cilindros son un elemento indispensable para la propia manipulación, presentación y utilización del producto y se convierten en residuo tras la utilización del material enrollado. Se trata, en suma, de los cilindros conocidos en términos profesionales como “mandriles”, dado que en la industria manufacturera se utiliza este término para designar a cualquier rollo, tubo o cilindro alrededor del cual se enrolla un material flexible (por ejemplo, papel, película plástica, o aluminio).

Pues bien, las cuestiones prejudiciales que ha resuelto esta Sentencia tenían por objeto determinar si estos mandriles pueden considerarse como envases. En los contenciosos planteados en Francia que dieron lugar a las cuestiones prejudiciales, las empresas envasadoras afectadas se oponían a participar en las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor en materia de envases domésticos (fundamentalmente las de carácter financiero) por considerar que los citados productos no tenían la consideración de envase, de acuerdo con el artículo 3.1 de la Directiva 94/62/CE (según la modificación operada por la Directiva 2004/12/CE). Y entendían que ello era así por las siguientes razones: a) el propio término “envase” solo puede hacer referencia a algo que, si no envuelve al producto, al menos es exterior a él; b) el mandril no contiene ni protege el producto, dado que no es un envoltorio externo, sino un elemento interno de dicho producto; y c) nunca antes se había considerado que el mandril pudiera constituir un envase del producto y así parece desprenderse de los debates previos realizados con motivo de la adopción de la Directiva (asunto C-313/15).

Además, los recurrentes no desconocían que la Directiva 94/62/CE ha sido periódicamente desarrollada mediante Directivas de ejecución con el objeto de establecer listas ejemplificativas de lo que es y lo que no es envase, de acuerdo con los criterios generales fijados en su artículo 3.1. Y, en este sentido, reconocen que la última de estas Directivas de ejecución (2013/2/UE, de 7 de febrero) introdujo, como ejemplo de lo que sí es envase, los “Rollo, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible (por ejemplo, película plástica, aluminio, papel), excepto los rollos, tubos y cilindros destinados a formar parte de maquinaria de producción y que no se utilicen para presentar un producto como unidad de venta”. Sin embargo los envasadores recurrentes alegaron (asunto C-530/15) que la citada Directiva 2013/2 /UE no fue aprobada ni por el Parlamento Europeo ni por el Consejo, por lo que solo constituye una guía ilustrativa adoptada exclusivamente por la Comisión Europea. En definitiva, se basaban en que, al no ser esta última Directiva un acto legislativo sino un acto de ejecución, el TJUE puede controlar si es conforme con la Directiva que desarrolla.

En la Sentencia, el TJUE comienza por recordar que, como ya tiene declarado, “el concepto de envase debe interpretarse en un sentido amplio”, y tras ello señala que para que un artículo pueda considerarse como envase debe cumplir los siguientes requisitos, según lo previsto en el artículo 3.1 de la Directiva 94/62/CE (tras la modificación de la Directiva 2004/CE):

- a) En primer lugar, de acuerdo con el párrafo primero del artículo 3.1 de la Directiva, el producto “debe utilizarse para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor”.
- b) En segundo lugar, conforme al inciso i) del párrafo tercero del artículo 3.1, los anteriores productos o artículos solo serán envases siempre que “no formen parte integrante de un producto y no sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, ni todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente”.

Por lo tanto, concluye el Tribunal, del propio tenor literal de la anterior regulación se desprende que los tres criterios negativos que se enumeran en el anterior epígrafe b) son cumulativos por lo que “únicamente los artículos que, aun ajustándose a la definición positiva de envase, cumplan esos tres criterios de forma simultánea, no serán considerados envases en el sentido de la Directiva 94/62”.

Y sobre la base de la anterior argumentación el TJUE considera que estos cilindros (o mandriles) son envases de acuerdo con el art. 3.1 de la Directiva 94/62/CE debido a que: i) aunque no se utilizan para envolver los productos que se enrollan sobre ellos “sí desempeñan funciones tanto de soporte como de núcleo en el devanado de esos productos flexibles y, por lo tanto, funciones de protección y de presentación de éstos,” y ii) cumplen también los criterios de definición negativa, pues si bien son necesarios para sustentar el producto durante toda su vida útil, no forman parte integrante del producto ni (aspecto esencial) están destinados a ser consumidos o eliminados con éste, sino que, por el contrario, perduran y deben desecharse de forma separada una vez agotado el producto.

Y, por último, entiende el Tribunal que, puesto que ha quedado acreditado que estos cilindros o mandriles cumplen los requisitos exigidos en el artículo 3.1 de la Directiva 94/62/CE para ser considerados como envases, no resulta necesario analizar el grado de vinculación de la Directiva 2013/02/UE en cuanto a su determinación expresa de que tales productos sí son envases.

Resulta interesante señalar que las mismas conclusiones cabía extraer ya de la legislación básica aprobada en España para la incorporación de la normativa comunitaria sobre envases y residuos de envases.

Así, de acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases (según las modificaciones operadas mediante la Ley 9/2006, para incorporar la Directiva 2004/12/CE), se considera envase “todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener, *proteger, manipular*, distribuir y **presentar** mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, *en cualquier fase de la cadena* de fabricación, distribución y *consumo* [...]. Se considerarán envases los productos que se ajusten a la definición mencionada anteriormente, *sin perjuicio de otras funciones que el envase también pueda desempeñar, salvo que el artículo forme parte integrante de un producto y sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, y todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente.*”

Por lo tanto, el cilindro (o mandril) tendría la consideración de envase, al utilizarse para proteger, manipular y presentar el producto.

Del mismo modo, tampoco puede aplicarse la regla prevista en el segundo párrafo del artículo 2.1 de la Ley 11/1997, debido a que en el mismo se considera que los artículos que formen parte integrante de un producto y sean necesarios para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil únicamente no tendrán la consideración de envases cuando

además *“todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente.”*

En relación con esta última regulación puede observarse que, al igual que aprecia el TJUE sobre la redacción de la Directiva, se emplea la conjunción “y”, por lo que, para que el producto en cuestión no tuviera la consideración de envases se exige que concurren los dos requisitos exigidos: que el artículo forme parte del producto y sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil y que todos los elementos del artículo y del producto se usen, consuman o eliminen conjuntamente.

En este sentido, es evidente que estos cilindros no se usan ni se consumen ni eliminan “conjuntamente” con el material enrollado sobre ellos, dado que, en lo que se refiere a la utilización o consumo, el material enrollado se va usando y consumiendo paulatinamente, a medida que se va utilizando, mientras que el cilindro permanece idéntico e inalterable durante todo el proceso y hasta el total agotamiento del producto. Y en lo que se refiere a la “eliminación”, si consideramos por tal la gestión del residuo que se genera (y, más concretamente, su entrega para recogida selectiva), es evidente que tampoco se produce “conjuntamente”, dado que el material enrollado se va “eliminando” a medida que se va utilizando, mientras que el cilindro se “eliminaría” al final y cuando ya se hubiese agotado (o “eliminado”) totalmente el material enrollado (y esta circunstancia resulta todavía más palmaria en el caso de que el material enrollado en los cilindros sea diferente del propio cilindro, dado que, al tratarse de materiales distintos al del “mandril”, además de por la diferencia temporal en que se generan los respectivos residuos, es imposible la “eliminación conjunta” por el hecho de tratarse de materiales distintos y que, por lo tanto, cuando menos serán recogidos en contenedores distintos).

Y esta regulación, en fin, ha quedado definitivamente zanjada en el plano interno tras la aprobación de Orden AAA/1783/2013, de 1 de octubre, por la que se modifica el anejo 1 del reglamento para el desarrollo y ejecución de la ley 11/1997, mediante la que se incorpora la anteriormente citada Directiva 2013/2/UE, de tal forma que se indica de manera expresa que se consideran envases, entre otros productos, los “Rollo, tubos y cilindros alrededor de los cuales se enrolla un material flexible (por ejemplo, película plástica, aluminio, papel), excepto los rollos, tubos y cilindros destinados a formar parte de maquinaria de producción y que no se utilicen para presentar un producto como unidad de venta”