

COMENTARIO SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE BOLSAS DE PLÁSTICO

Autora: Lucía Gómez Olmeda, Licenciada en Derecho

Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2 de diciembre de 2016, http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/proyectorreduccionconsumobolsasdeplastico_tcm7-443366.pdf

Temas clave: bolsas de plástico; consumo; reducción; contaminación; medio ambiente; agua; impactos

El extendido y normalizado uso de las bolsas de plástico en nuestro modo de vida actual, en España y buena parte del resto de países, está provocando un alto nivel de residuos, así como una creciente problemática en mares, océanos, y masas de agua en general. Los impactos ambientales ya se dejan notar, pero igualmente de preocupante son las consecuencias que podrá acarrear en la alimentación de las personas.

El desastre ambiental y sus consecuencias se han convertido en foco de atención hasta tal punto que, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ya en el 2009 pidió que se dejaran de fabricar dichas bolsas¹ y en su Informe Anual de 2014 sigue alertando del problema². Esos ecos, sumados a los de la comunidad científica y ecologista³, han dejado su huella en Europa⁴ a través de la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva

¹ Centro de noticias ONU: Bolsas plásticas dañan mares y océanos: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=15749#.WKrcfFXhDcs>

² Informe anual 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente: http://www.unep.org/annualreport/2014/es/pdf/es_UNEP_Annual_Report_2014.pdf

³ Uno de los estudios más recientes ha sido el del Departamento científico de la organización Greenpeace, de agosto de 2016, “Plásticos en el pescado y el marisco”, donde se afirma que “los estudios realizados con muestras de campo y los ensayos de laboratorio señalan que los microplásticos pueden ser asimilados por distintos organismos marinos y se pueden transferir a lo largo de la cadena trófica”: http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2016/report/plasticos/Plasticos_en_el_pescado_y_el_mariscoLR.pdf

También es de destacar la Campaña Bag Free World que impulsaron distintas organizaciones: <http://www.plasticbagfreeday.org/>

⁴ Noticias del portal del Parlamento Europeo: Europa restringe el uso de bolsas de plástico para proteger el medio ambiente: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20150328STO38904/europa-restringe-el-uso-de-bolsas-de-pl%C3%A1stico-para-proteger-el-medio-ambiente>

94/62/CE, referida a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras⁵, y que ahora se pretende incorporar mediante este proyecto de Real Decreto.

Como inciso debemos mencionar que dicha Directiva establecía que los Estados miembros debían poner “en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 27 de noviembre de 2016”, y el proyecto está fechado a 2 de diciembre de 2016, por lo que nuestro país ya va con retraso en dicha materia.

El presente proyecto de Real Decreto reconoce que durante estos años se ha ido reduciendo el consumo de bolsas de plástico casi a la mitad, pero que sigue siendo necesario reforzar esa tendencia. Así, en su artículo 1 dispone que su objeto es la reducción, así como el prevenir los impactos que generan en el medio ambiente y en determinadas actividades económicas, como el turismo. Igualmente, pretende evitar la pérdida de recursos materiales y económicos que son fruto del abandono y dispersión de dichas bolsas. Lo que queda patente es que además de afectar al medio ambiente y la economía, esta normativa también afecta a los consumidores y usuarios por las medidas que entraña.

En la mencionada Directiva se establecía que las medidas a adoptar para reducir de forma sostenida en los territorios de los Estados miembros el consumo de bolsas de plástico ligeras, podían consistir en el uso de objetivos de reducción nacionales, el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos así como de restricciones a la comercialización, guardando la proporción y no discriminación. También se establecía que dichas medidas debían incluir al menos una de las siguientes:

“a) la adopción de medidas que garanticen que el nivel de consumo anual no supera las 90 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2019, y 40 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2025, o un objetivo equivalente expresado en peso. Las bolsas de plástico muy ligeras pueden excluirse de los objetivos nacionales de consumo;

b) la adopción de instrumentos que garanticen que, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, no se entreguen gratuitamente bolsas de plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos, a menos que se apliquen

⁵ Dicha Directiva fue reseñada en esta revista: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-consumo-de-bolsas-de-plastico/>

instrumentos igualmente eficaces. Las bolsas de plástico muy ligeras pueden excluirse de esas medidas”.

El artículo 5 incluye pues, como medidas, que a partir del 1 de enero de 2018 se prohíba la entrega gratuita de bolsas a los consumidores, cobrándose una cantidad, excluyéndose las muy ligeras que sean necesarias por razones de higiene o que se utilicen para contener alimentos a granel. Además, el artículo 6 especifica que a partir de la citada fecha, quedará prohibida la comercialización de bolsas de plástico ligeras oxodegradables. Los precios mínimos que se deberán cobrar en el primer caso, quedan fijados en el anexo I, donde oscilan entre 5 y 30 céntimos según el tipo de bolsa. Dichas medidas se enmarcan en lo que la Directiva ofrece: “las medidas (...) pueden incluir el uso de instrumentos económicos como los precios, los impuestos y las tasas, que han demostrado ser particularmente eficaces para reducir el consumo de bolsas de plástico”⁶.

Estas medidas tienen como objetivo que, siguiendo el apartado a) de la Directiva mencionada anteriormente, el “31 de diciembre de 2019 el consumo anual de bolsas de plástico ligeras no supere las 90 unidades por persona, y que, a 31 de diciembre de 2025, el consumo anual de estas bolsas no supere las 40 unidades por persona”. También, que “a partir del 31 de diciembre de 2025, el consumo de bolsas de plástico con espesor igual o mayor a 50 micras se reduzca en un 30% con respecto a su consumo en 2016”, según dicta el artículo 4.

Hemos de especificar que algunos países de nuestro entorno han optado por medidas mucho antes o aún más restrictivas. Así, los Países Bajos establecieron la prohibición de las bolsas de plástico gratuitas desde enero de 2016⁷ con una tarifa recomendada por bolsa de 25 céntimos, si bien deja libertad al comerciante de fijar otra. En nuestro país vecino, Portugal, las bolsas de plástico de peso ligero están sujetos a una contribución de 8 céntimos + IVA⁸ desde principios de 2015 y se estableció la actualización del mercado de los plásticos en el mes de abril de dicho año⁹. En su “reforma

⁶ Punto 11 de la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, referida a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.

⁷ Página web del Gobierno de los Países Bajos: <https://www.government.nl/topics/environment/contents/ban-on-free-plastic-bags>

⁸ Políticas de envases y residuos de la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente: <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=197&sub3ref=276>

⁹ Requisitos de marcado de las bolsas de plástico ligero, Agencia Portuguesa de Medio Ambiente, 24 de abril de 2015: https://www.apambiente.pt/zdata/Politic/Residuos/FluxosEspecificosResiduos/ERE/Nota%20Tcnica%20N%201_Requisitos%20Marcacao%20Sacos%20Plastico%20Leves%20Ponto%204%20Artigo%2013%20Portaria%20286-B-2014.pdf

fiscal verde¹⁰ Portugal, se marcó como objetivo reducir el consumo de bolsas de plástico para bolsas de 50 por persona en 2015 y 35 bolsas en 2016. También es de destacar que la República Portuguesa impulsó una página web en 2015 dedicada exclusivamente a las bolsas de plástico ligeras para concienciar a la población (<http://apambiente.pt/sacosplastico/>), cumpliendo con el mandato de la Directiva de que los países deberán elaborar campañas de concienciación en ese aspecto, pensada para difundir la medida que entraba en vigor en febrero de ese año del coste de las bolsas. En Francia, en marzo de 2016 regularon la limitación de las bolsas¹¹, entrando en vigor en julio de ese año, prohibiendo la distribución de bolsas de plástico de menos de 50 micras de espesor.

Recientemente, y teniendo en cuenta las medidas adoptadas en otros países de la Unión Europea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia emitió un informe sobre el proyecto de Real Decreto, sugiriendo que más efectivo que el sistema de cobro de bolsas sería el de utilizar una figura tributaria¹². Concluye su informe con que “la experiencia comparada muestra que en los países analizados en los que se han puesto en marcha medidas fiscales (especialmente en Irlanda) la eficacia en la consecución del objetivo de reducción del consumo de bolsas ha sido muy alta (...). Se recomienda por ello que en nuestro país se produzca la efectiva imposición de una figura tributaria en vez de la fijación de un precio mínimo. Esta figura, además de más respetuosa con la libertad de empresa constitucionalmente reconocida, permite internalizar el daño producido al medio ambiente, de forma que serán el conjunto de consumidores directos los que soportarían el recargo del producto, sin que además se produzca una apropiación indebida de rentas fundamentalmente por las empresas distribuidoras”.

Dejando aparte las alternativas que se pudieron tomar o que se pueden tomar aún, el proyecto de Real Decreto establece unas obligaciones de marcado en las bolsas, que ofrecerán información al consumidor a la hora de depositarlas en unos contenedores u otros, y se establece la obligación de los fabricantes de bolsas de plástico de inscribirse en el Registro de productores de productos asociado a la gestión de los residuos del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

¹⁰ Reforma Fiscal Verde del Gobierno Portugués: http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/ReformaFiscalidadeVerde_GreenTaxReform_emazine.pdf

¹¹ Decreto n.º 2016-379 del 30 de marzo de 2016 sobre las modalidades de aplicación de la limitación de las bolsas de plástico de un solo uso: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032319878&categorieLien=id>

¹² Informe (IPN/CNMC/002/17) relativo al Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1542789_2.pdf

Respecto al papel de las autoridades, el proyecto de Real Decreto secunda a la Directiva estableciendo que “las autoridades competentes realizarán campañas de información al público¹³ sobre las medidas adoptadas”, al menos, durante el primer año desde la entrada en vigor de la nueva regulación, como habíamos mencionado. Igualmente, el Ministerio competente, antes del 1 de enero de 2021, elaborará un informe en el que evaluará la eficacia de las medidas tomadas, para, de no verse los resultados esperados, presentar una nueva propuesta legislativa y/o plantearse nuevas soluciones al respecto.

La estructura del proyecto del Real Decreto consta de once artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, otra derogatoria, cuatro disposiciones finales y dos anexos. Siguiendo el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sometió a información pública, terminando el plazo para la remisión de comentarios el 23 de enero de 2017. Quedamos a la espera pues de ver cómo las distintas aportaciones que se han producido variarán el texto de una manera u otra. Si bien es cierto que, para ciertas zonas y especies marinas, y tal vez para nuestro organismo, ya es muy tarde, esta normativa es realmente necesaria de cara al futuro.

Normas afectadas: Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases.

¹³ Es de resaltar que en la página web del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, el apartado dedicado a campañas de reducción de bolsas comerciales de un solo uso, está bastante desactualizada, con campañas e iniciativas (de las distintas Administraciones Públicas, del sector empresarial, de organizaciones ecologistas o de consumidores,...) sobre todo del período 2007-2010: http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/campanas/iniciativas_bolsas_comerciales_un_uso.aspx.

Destaca el Informe final Campaña institucional para la reducción de bolsas comerciales de un solo uso 2010-2011: http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/campanas/campa%C3%B1a_bolsas_comerciales_un_solo_uso_informe_final_tcm7-188394.pdf