

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 13 | n. 1 | janeiro/abril 2022 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



La reducción en el consumo de bolsas de plástico como elemento clave de un modelo de economía circular: un análisis desde el Derecho

*The reduction in the consumption of plastic bags as a key
element of a circular economy model: an analysis from the Law*

Alba Forn i Gómez*

Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España)

Universidad de Zaragoza (Zaragoza, España)

alba.forns@alumni.urv.cat

<https://orcid.org/0000-0002-7831-5796>

Recibido: 02/01/2022

Aprovado: 22/02/2022

Received: 01/02/2022

Approved: 02/22/2022

Resumen

Las conductas humanas consumistas, la cultura del derroche y el modelo económico lineal – arraigado desde el origen de la Primera Revolución Industrial en nuestras sociedades– han devenido factores determinantes para la aparición de la crisis climática que amenaza el medio ambiente. Las consecuencias fatídicas que ya están perjudicando la vida terrestre, han hecho surgir una conciencia ambiental reaccionaria tanto desde la vertiente económica –de la que emana un modelo económico circular– como de la social. La sensibilización aun no es absoluta y es por ello que resulta esencial la intervención legislativa para combatir estas conductas y también para resolver y paliar los efectos que la actuación humana e industrial han ocasionado en el medio ambiente. Este estudio, se centra específicamente sobre el análisis jurídico del impacto que han tenido las bolsas de plástico en los sistemas acuáticos y

Como citar este artículo/How to cite this article: FORNS I GÓMEZ, Alba. La reducción en el consumo de bolsas de plástico como elemento clave de un modelo de economía circular: un análisis desde el Derecho. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 3-54, jan./abr. 2022. doi: 10.7213/revdireconsoc.v13i1.29822.

* Magíster Interuniversitaria en Derecho de la Administración Pública, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España) y Universidad de Zaragoza (Zaragoza, España). E-mail: alba.forns@alumni.urv.cat

terrestres y las medidas que aplican los organismos comunitarios –europeos– y los españoles para resolver las afectaciones pasadas y reducir las futuras. Con esta finalidad, después de realizar un análisis general de la economía circular como eje motivador de la adopción de medidas contra el plástico, se examinan en profundidad la Directiva (UE) 2015/720 y su transposición en el ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 293/2018.

Palabras-clave: plásticos; Directiva (UE) 2015/720; crisis climática; economía circular; Real Decreto 293/2018.

Abstract

Human consumer behaviours, the culture of waste and the linear economic model – rooted since the origin of the First Industrial Revolution in our societies – have become determining factors for the emergence of the climate crisis which threatens the environment. The fateful consequences that are already damaging terrestrial life have given rise to a reactionary environmental awareness both from the economic perspective – from which a circular economic model emanates – and from the social one. Awareness is not yet absolute and that is why legislative intervention is essential not only to combat these behaviours but also to resolve and mitigate the effects that human and industrial action have caused on the environment. This study focuses specifically on the legal analysis of the impact that plastic bags have had on aquatic and terrestrial systems and the measures applied by the European Union organizations and Spanish organizations to resolve past effects and reduce future ones. With this aim, after carrying out a general analysis of the circular economy as the motivating axis for the adoption of measures against plastic, Directive (EU) 2015/720 and its transposition into the Spanish legal system are thoroughly examined by means of the Royal Decree 293/2018.

Keywords: *plastics; Directive (UE) 2015/720; climate crisis; circular economy; Royal Decree 293/2018.*

Sumario

1. Introducción. **2.** La economía circular como contexto en que se enmarcan las medidas de reducción en el consumo de bolsas de plástico. **2.1.** El nacimiento de la economía circular. **2.2.** Concepto y contenido de la economía circular. **2.3.** Factores y beneficios para motivar la economía circular en la sociedad. **2.4.** El impulso de la Unión Europea a la economía circular. **3.** La reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras en el ámbito de la Unión Europea: análisis de la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015. **3.1.** Los orígenes de la Directiva (UE) 2015/720. **3.2.** El objetivo de la Directiva (UE) 2015/720. **3.3.** Las definiciones de los términos plástico y bolsas de plástico. **3.4.** Las obligaciones que la Directiva (UE) 2015/720 impone a los Estados miembros y a la Comisión Europea. **3.5.** El calendario de transposición de la Directiva a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros. **3.6.** Medidas europeas contra el plástico después de la Directiva (UE) 2015/720. **4.** La integración/transposición de la Directiva (UE) 2015/720 al ordenamiento jurídico español. **4.1.** Objetivos y ámbito de aplicación del Real Decreto 293/2018. **4.2.** Definiciones de los términos plástico, bolsas de plástico y otros términos de interés. **4.3.** Principales instrumentos para la reducción del consumo de bolsas de plástico y

su régimen sancionador. 4.4. Otras disposiciones de interés. 4.5. Medidas estatales contra el plástico después del Real Decreto 293/2018. 5. Conclusiones. Referencias.

1. Introducción

El plástico en la actualidad es uno de los materiales orgánicos más utilizados y necesarios en el desarrollo de la vida cotidiana de las personas, suponiendo pues, desde principios del siglo XX, una creación masiva de industrias químicas y plásticas que se dedican exclusivamente a la explotación de este material.

El uso habitual y abusivo de estos polímeros ha provocado en los últimos años unos efectos nocivos sobre el medio ambiente y la salud de los seres humanos y animales. Además, el difícil reciclaje del plástico aglutina altas cantidades de residuos que acaban flotando en masa sobre las aguas marítimas, afectando así mismo a los sistemas acuáticos.

Este uso desmedido y a veces innecesario de productos derivados del plástico, acorta a grandes pasos la esperanza de vida del planeta, hecho del que son cada vez más conscientes no solo los científicos, sino también la mayor parte de la ciudadanía, los medios de comunicación y lo que es más importante, los organismos internacionales, europeos y estatales.

Frente a esta amenaza, nace en los años setenta el modelo de negocio de la economía circular, medida que pretende reducir el consumo de materiales per cápita a partir de un instrumento de desmaterialización de la economía, *ergo*, disminuir el uso de recursos ambientales y energéticos en las cadenas de producción. A pesar de la constitución de los principios de este nuevo modelo de economía, no son suficientes las medidas impuestas de manera voluntaria por parte de los órganos de dirección de las empresas.

Es en este momento cuando entrará en acción el legislador, que ante la necesidad de limitación de la producción y el consumo desmedido de productos de un solo uso –como es el caso de productos provenientes del plástico– regulará a fin de dar una respuesta decidida a la emergencia climática en que se encuentra inmersa nuestro planeta. El gran ejemplo de impacto del plástico al medio ambiente es el caso de las bolsas de plástico ligeras, utilizadas para el envasado y el traslado de otros productos.

Es el legislador europeo el pionero tanto en la determinación de los principios de la economía circular –que se estudia en el apartado II de este artículo– como en la regulación para la reducción del consumo de estas

bolsas de plástico que, por sus propiedades acaban vertidas en los fondos marinos –estudiado en el apartado III de este artículo–. Así, cabe destacar la aprobación de la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril del 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en relación con la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras y que ha supuesto un gran impulso para la regulación de este problema ambiental en España.

Las directivas son unos instrumentos jurídicos europeos que, para tener eficacia, deben ser transpuestos dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea. En cumplimiento de sus obligaciones de Estado miembro, España aprueba el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, norma con la que transpone la Directiva (UE) 2015/720 y que será ampliamente analizada en este trabajo.

En todo, la finalidad que persigue este artículo es identificar cuáles son las medidas jurídicas adecuadas para concienciar y transformar las conductas consumistas a conductas responsables con el medio ambiente. Específicamente, los objetivos del trabajo son analizar la eficacia normativa de los instrumentos jurídicos europeos y españoles en materia de plásticos, sintetizar las medidas adoptadas por los operadores jurídicos para cumplir con la reducción del uso de los plásticos y prever a futuro cuáles serán las actuaciones que tanto el legislador europeo como el español deberán asumir para combatir la crisis climática. Para dar cumplimiento a estas finalidades, después de realizar un análisis general de la economía circular como eje en que se inserta la adopción de medidas contra el plástico, se examinan con profundidad tanto la Directiva (UE) 2015/720 como el Real Decreto 293/2018.

2. La economía circular como contexto en que se enmarcan las medidas de reducción en el consumo de bolsas de plástico

Una de las medidas para hacer frente a la crisis climática que la Tierra está sufriendo, es la transición de los tradicionales principios de una economía lineal hacia los nuevos principios de economía circular, integrado dentro de las políticas europeas de aprobación más reciente. Del principio europeo de la economía circular se desprende el objeto de estudio de esta investigación: la reducción de los productos de un solo uso. Es pues relevando desglosar detalladamente el origen y las propiedades del modelo

económico circular, para entender su introducción en la regulación europea y consiguientemente, estatal y autonómica.

2.1. El nacimiento de la economía circular

Desde la Primera Revolución Industrial (1780-1840)¹, la sociedad había asumido que el modelo económico con el que se satisfacían las necesidades de los consumidores era un modelo lineal, esto es, que la cadena de consumo se desglosaba en tres fases: primeramente, extraer los recursos materiales del planeta, estos recursos se transformaban y se fabricaba el producto y, una vez consumido este producto se convertía en residuo. Se trata pues de un proceso con pocas fases puesto ya que se creía que los recursos naturales eran inagotables².

Era un modelo centrado en el progreso tecnológico que llegaba de la mano del concepto de eficiencia, es decir, con el objetivo de producir la mayor cantidad de productos en el menor tiempo posible con el fin de satisfacer las necesidades de unos consumidores que mantenían en constante circulación la economía. La economía circulaba a gran escala a causa de la aparición del concepto de la obsolescencia programada y de los modelos de un solo uso, por los que la población no consideraba la reutilización de los productos una vez perdían su inicial calidad.

Todas estas consideraciones, hacen de la economía lineal un modelo consumista, un modelo basado en la satisfacción de las necesidades a corto plazo que ha derivado en un desinterés generalizado del mundo rural y, por consiguiente, en un problema ambiental. En el momento en que se empiezan a ver los efectos negativos del modelo económico lineal, las sociedades se ven obligadas a buscar alternativas en este sistema.

Cómo se ha anticipado: “el problema ambiental está afectando a la disponibilidad y la accesibilidad a los recursos básicos para nuestras actividades, para la industria. [...] Por eso necesitamos nuevas formas de tratar el capital natural, nuevas formas de producir y consumir, más cerradas, más conservadoras y regeneradoras del entorno”³.

¹ Eric J. Hobsbawm (1968; 1977).

² Sobre el proceso productivo de una economía lineal, *vid.* Xavier Marcet; Marc Marcet; Ferran Vergés (2018, p. 17).

³ *Vid.*, Nicola Cerantola (2016, p. 46-56).

Frente a las necesidades a cubrir que determina Nicola Cerantola (2016, p. 46-56), aparecen en los años setenta escuelas de pensamiento relacionadas con el modelo de la economía circular, pero estas filosofías no cobrarán importancia hasta los años noventa. Las corrientes de pensamiento más relevantes y que hoy en día configuran la idea general de la economía circular son siete: la teoría del Diseño Regenerativo (John T. Lyle), la Economía del Rendimiento (Walter Stahel), De la cuna a cuna (Michael Braungart), la Ecología Industrial (Robert Frosch y Nicholas Gallopoulos), la biomímesis (Frederic Vester), la Economía Azul (de Gunter Pauli) y el Capitalismo Natural (Paul Hawken y Amory Lovins).

A partir de la compilación de todas estas teorías, se configura un modelo que busca reducir el uso de los recursos y la energía no renovables y prolongar la vida útil de los productos que deriven de su uso. Llegado el fin de la vida útil de los productos, se reintegrarán en la cadena de valor, para que se reduzca cada vez más la creación de residuos⁴.

2.2. Concepto y contenido de la economía circular

La economía circular es un modelo de negocio, centralizado en una producción y un consumo que pretenden dar valor a los bienes a largo plazo. Es decir, busca el mantenimiento continuado de los productos y de los materiales que los configuran dentro de procesos circulares.

Gracias a estos procesos circulares, los componentes que en un principio conformaban un producto que ahora ya no es útil, se reintegran dentro de la cadena de valor. De este modo, se crea un mantenimiento de los productos dentro de la economía durante el mayor tiempo posible y, por consiguiente, se logra un alto nivel de reducción de los residuos generados ya que los materiales se encuentran en constante movimiento y circulación dentro del proceso productivo.

Por lo tanto, se trata de crear valor sin tener que extinguir y explotar los recursos naturales finitos (consumibles). La economía circular es pues una economía regeneradora y restauradora que procura desvincular el desarrollo económico global del consumo de recursos finitos y así reducir los efectos nocivos que el rápido desarrollo económico causa al medio ambiente.

⁴ En este sentido, Xavier Marcet; Marc Marcet; Ferran Vergés (2018, p. 11).

Los conceptos regenerador y restaurador que definen la economía circular nos permiten distinguir dos tipos de ciclos productivos diferenciados por razón de las materias utilizadas en cada uno de ellos. Por un lado, nos encontramos los ciclos biológicos, que hacen uso de las materias renovables dentro de sus procesos productivos, las que por sus propiedades se regeneran directamente dentro del ciclo de producción. Por otro lado, tenemos los ciclos de producción técnicos, que son aquellos que gestionan todo tipo de materias finitas. Una vez utilizadas y amortizadas, las materias finitas de nuevo se recuperan y restauran dentro del mismo ciclo⁵.

Las materias utilizadas en los ciclos biológicos son nutrientes biológicos y, por tanto, son biodegradables. Así pues, se pueden introducir nuevamente en la naturaleza, sin embargo, las materias utilizadas en los ciclos técnicos (sistemas informáticos, polímeros, motores), no pueden ser devueltos a la naturaleza. Per tanto, se diseñan para poder ser ensamblados y desmontados de tal manera que se puedan reutilizar constantemente en el sistema de producción.

a) Los principios y los pilares de la economía circular

Este nuevo modelo económico se sostiene sobre tres principios, que se podrían entender también como los tres grandes objetivos que pretende alcanzar la economía circular: en primer lugar, se habla de la preservación y la mejora del capital natural (recursos) a partir del control de las reservas finitas y un conexo equilibrio con los recursos renovables. Es decir, se pretende utilizar de manera proporcionada un tipo de recursos y otros para reducir el uso de aquellos recursos que se consideran finitos y no renovables.

En segundo lugar, se busca optimizar los rendimientos de los recursos, es decir, que una vez fabricado el producto su uso dure el mayor tiempo posible. El tercer y último objetivo es promover la eficacia del sistema, para que se incentive a las pequeñas y grandes empresas a la adhesión al sistema (DE GUILLEBON, 2014, p. 4-5).

Cada uno de estos principios puede asociarse según Benoit de Guillebon, a algunos de los pilares sobre los que se construye y se asienta el

⁵ Para una visión gráfica de la distinción entre los procesos biológicos y los técnicos, véase Xavier Marcet; Marc Marcet; Ferran Vergés (2018, p. 20). Asimismo, para una representación gráfica del proceso productivo de la economía circular tanto en ciclos biológicos como en ciclos técnicos, *vid.* Xavier Marcet; Marc Marcet; Ferran Vergés (2018, p. 17).

modelo⁶. Además, los pilares coinciden con las corrientes filosóficas de los que surgió la idea global de economía circular.

b) Características de la economía circular

Son seis las características que definen en profundidad lo que supone el sistema de economía circular:

i. Eliminación de los residuos en el diseño del modelo de economía circular. Los materiales biológicos son devueltos y reinsertados fácilmente dentro de los ciclos biológicos de producción y los materiales técnicos, en este modelo son directamente producidos para ser recuperados y renovados por así, retener en su valor original.

ii. Es necesaria la existencia de varias actividades en la economía que prospere a largo plazo, esto hace referencia pues a que, en un modelo de economía circular son tan necesarias las grandes empresas –que aportan eficiencia al sistema– como las pequeñas –que ofrecen modelos alternativos de empresa en momentos críticos–.

iii. La energía que impulsa la economía circular debe ser renovable para cumplir con los objetivos de reducción de la dependencia con los recursos finitos y no renovables.

iv. Para realmente alcanzar un modelo de economía circular efectivo, debemos pensar en el conjunto de la sociedad, no sólo en los elementos más importantes del sistema, como en este caso serían las industrias, sino también en el peso que tienen la población, y el medio ambiente para la configuración conjunta de un sistema circular.

v. Los precios de los bienes producidos a partir de modelos circulares, deben reflejar los costes reales de su fabricación.

vi. El consumidor se transforma en usuario: la economía circular cambia el tipo de relación entre los consumidores y los productos, ya no se adquiere la propiedad de los productos, sino que ahora se habla del acceso a los productos. Por tanto, una vez los productos han cumplido plenamente su función, la empresa fabricante los retira para que vuelvan a formar parte de un nuevo ciclo de producción. La última finalidad del modelo es que los productos no se compren para ser consumidos, sino que se considere la idea de arrendarlos, alquilarlos o compartirlos⁷.

⁶ Para ver la relación de los principios y los pilares de la economía circular, véase Benoit de Guillebon (2014, p. 5).

⁷ Vid. al respecto, Adriana Norma Martínez; Adriana Margarita Porcelli (2018, p. 314).

Gracias a la combinación entre los principios que sienten las bases de la economía circular y las características que la definen, el modelo consigue crear valor en diversas esferas. La creación de valor se obtiene a partir de la adopción por parte de las empresas y los gobiernos de acciones que supondrán un incremento del uso de los materiales, y un cambio en el uso de recursos finitos a renovables⁸.

2.3. Factores y beneficios para motivar la economía circular en la sociedad

La emergencia climática a la que se expone el planeta Tierra acelera cada vez más rápido. El actual cambio climático se ha debido en gran parte a la actividad humana, y es por eso por lo que toma el nombre de crisis climática y no cambio, ya que cambios climáticos han sucedido muchos a lo largo de la historia del planeta, pero nunca ninguno de ellos se había producido por razón del ser humano hasta el momento.

Para combatir esta situación crítica, es imprescindible que los sectores económicos de la sociedad se impliquen en esta lucha y una de las soluciones más eficientes al respecto es la integración de las políticas circulares dentro de los ciclos productivos de las empresas.

Cada vez son más los factores que influyen en la transición hacia una economía circular cómo son las pérdidas económicas y la elevada generación de residuos, aumentan los riesgos de suministro –cada vez son menores los recursos no renovables y finitas– el deterioro de los sistemas naturales relacionadas con el modelo económico lineal, y el más importante, como habíamos anticipado la normativa ha evolucionado en la limitación de todos estos factores negativos enumerados.

No sólo debe promover el cambio hacia una economía circular los efectos negativos que hasta el momento ha tenido la economía lineal, sino también porque el modelo de economía circular aporta ciertos beneficios para el medio ambiente, la sociedad y el sector económico.

En este sentido pues, podemos hablar de que una correcta aplicación de los procesos circulares (prevención de residuos, diseño ecológico y reutilización) supondría ahorrar millones de unidades monetarias sobre el volumen de negocios anual de las empresas y de este modo reduciría las emisiones de gases efecto invernadero, la presión sobre el medio ambiente

⁸ Al respecto *vid.* Fundación Ellen Macarthur (2015, p. 9).

y por otro lado mejoraría la seguridad de suministro de materias primas esto como la competitividad, la innovación, el crecimiento y la ocupación. Por tanto, los beneficios de la implementación de la economía circular se reflejan en todas las esferas que conforman nuestros sistemas: económica, ambiental y social (los consumidores obtienen productos con mayor vida útil que contribuyen al ahorro económico de los hogares y mejoran la calidad de vida)⁹.

En este sentido, no es únicamente necesaria la intervención en la economía, sino también es necesaria la intervención en la sociedad, pues la economía es tan solo una parte de la sociedad.

La crisis climática no se resuelve solo desde la vertiente económica, el problema ambiental también tiene origen en los “comportamientos inducidos por cuestiones culturales y no económicas”. Estos comportamientos anti-sociales se deben a la deficiente educación ambiental o por la falta de concienciación ecológica (ALENZA GARCÍA, 2020, p. 228).

2.4. El impulso de la Unión Europea a la economía circular

Para garantizar que el mundo empresarial implementa dentro de sus modelos de negocio una producción circular, es imprescindible que exista el control y la regulación por parte del legislador. Según Alba Nogueira (2019, p. 6) la economía circular se identifica con el deber de construir nuevas realidades jurídicas para propiciar el cambio sistémico en la producción y la adquisición de productos. Por ello, a lo largo de los años, sobre todo en la presente década, han sido múltiples las manifestaciones de la Unión Europea respecto al nuevo modelo económico de la economía circular.

Uno de los pronunciamientos que en la actualidad ha adquirido más relevancia y que se utiliza todavía como hoja de ruta de las medidas a poner en práctica por los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea¹⁰ es la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COMO (2015) 614 final, de 2 de diciembre de 2015, titulada: “Cerrar el círculo: Plan de Acción de la UE para la Economía Circular” (COMO (2015)

⁹ Sobre la definición, la importancia y los beneficios de la Economía circular, véase, <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios> > [Fecha última consulta, 2 de enero de 2022].

¹⁰ Para identificar cuáles son los veintisiete Estados Miembros de la Unión Europea, los encontraremos contenidos dentro del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de julio de 1992, núm. 191, p. 1-112.

614 final). Este Plan de Acción, es el séptimo programa de acción ambiental dictado desde el año 1973 que, engloba iniciativas para la adopción de futuros actos legislativos en relación con el impulso de la economía circular¹¹.

Se trata de un “acto atípico”¹² de la Comisión de carácter no vinculante, aun así, se pretende alcanzar uno de los objetivos principales de la economía circular: que el valor de los productos pase de ser un valor de corta duración a uno de larga duración, pudiendo amortizar el producto el mayor tiempo posible y, del mismo modo, que se pueda reducir al mínimo la generación de residuos derivados de los objetos fabricados.

La Comisión define la economía circular como el instrumento que los Estados Miembros de la Unión Europea deben llevar a cabo para mejorar la competitividad para proteger a las empresas contra la escasez de los recursos y la volatilidad de los precios, y contribuir a crear nuevas oportunidades empresariales, así como caminos innovadores y más eficientes para producir y consumir¹³.

En este Plan de Acción, los organismos institucionales de la Unión Europea garantizan la constitución de un marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el mercado único. Del mismo modo, dirigen a los operadores económicos y a la sociedad a tomar un determinado camino para seguir y cumplir con los objetivos de residuos a largo plazo, además de otras acciones concretas en materia de producción y consumo, gestión de recursos, residuos, etc. (MARCET; MARCET; VERGÉS 2018, p. 24).

Junto con el Plan de Acción citado, también se presentan varias propuestas legislativas¹⁴ para hacer frente a los residuos, para alcanzar los objetivos de reducción de los depósitos en vertederos y de aumento de las reutilizaciones y los reciclajes de los residuos municipales y de manera específica, para el caso que nos ocupa, de los residuos de envases (plásticos). Se incluyen también compromisos a largo plazo con la ecología, como es el

¹¹ Sobre las medidas de la Unión Europea para la Economía Circular, *vid.* René Javier Santamaría (2016, p. 41).

¹² René Javier Santamaría (2016, p. 40) utiliza el término utiliza el término “acto atípico” para hablar de la Comunicación puesto que se trata de un acto no previsto dentro de la tipología de los actos de Derecho derivado que se contienen en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en Roma el 25 de marzo de 1958.

¹³ COM (2015) 614 final, p. 2.

¹⁴ COM (2015) 614 final, Anexo II, son exactamente cincuenta y dos las propuestas legislativas que pretenden regular desde normas de calidad por las materias primas secundarias, establecer requisitos mínimos de reutilización del agua por el riego y la recarga de los acuíferos, hasta adoptar Normas europeas para el reciclaje eficientes de los residuos electrónicos, baterías y otros productos complejos al final de su vida útil.

caso de los planteamientos estratégicos sobre los plásticos y de otras acciones específicas que más adelante se explican¹⁵.

Estos compromisos europeos que se mencionaban se extienden desde la competencia general de los Estados Miembros, hasta las competencias regionales y municipales. Para que estos entes nacionales, regionales y municipales se comprometan debidamente con el Plan de Acción, los Estados Miembros integran y complementan la acción europea en su legislación interna.

Ahora bien, la Comunicación de la Comisión Europea reconoce que no es suficiente con la actuación de los Estados miembros de la Unión Europea e incita al desarrollo a escala mundial del modelo de economía circular. Es por ello, que la Unión Europea, también actúa en cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible para el 2030 de las Naciones Unidas y con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente en cumplimiento del objetivo número 12¹⁶, de producción y consumo responsable.

A nivel estatal, se aprueba la Estrategia Española de Economía Circular¹⁷. Cuando menos, a nivel autonómico sí que existen estrategias propias de economía circular entre las que destacan el Proyecto de Ley de Economía Circular de Castilla la Mancha y Cataluña con la estrategia “Impulso a la Economía Verde y a la Economía Circular. Competitividad – eficiencia– innovación”¹⁸.

Como bien se anticipaba, son los plásticos el centro neurálgico de este estudio, a los que también hace referencia la Comunicación analizada, citándolos como una de las áreas prioritarias a las que hay que hacer especial referencia. En el ámbito del consumo de bienes producidos a partir de la utilización de estos polímeros, llegado el fin de la vida útil de los productos plásticos, son solo el 25% de sus residuos como máximo los que acabarán siendo debidamente reciclados. De nuevo, se posa de manifiesto una de las más graves consecuencias que supone esta ineficiencia de las medidas de reciclaje de envases plásticos, que deriva en una contaminación marina, ya

¹⁵ *Vid.* el apartado 3 de este trabajo.

¹⁶ El objetivo número 12 del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, pretende lograr un crecimiento económico y un desarrollo sostenible para reducir la huella ecológica mediante un cambio en los métodos de producción y consumo de los bienes y los recursos. Para más información al respecto, véase <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-12-responsible-consumption-and-production.html> [Fecha última consulta, 2 de enero de 2022].

¹⁷ España Circular 2030 – Estrategia Española de Economía Circular, de 8 de junio del 2020.

¹⁸ A nivel autonómico, véase Aitana de la Varga (2020, p. 174).

que una cantidad ingente de plásticos acaba vertida en las superficies acuáticas. Para evitar este resultado, que podría acabar siendo devastador para la vida marina, la Comisión presenta la adopción de ciertas medidas con el objetivo de que el reciclaje de estos productos sea cada vez más eficiente. Del mismo modo, se insta tanto a las instituciones europeas como a las nacionales y regionales a que inciten a los operadores económicos y académicos a innovar en cuestiones de reciclaje y biodegradación de los plásticos, innovación que contribuiría de manera directa a la economía circular.

3. La reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras en el ámbito de la Unión Europea: análisis de la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015

Vista la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2015) 614 final, de 2 de diciembre de 2015, titulada: “Cerrar el círculo: Plan de Acción de la UE para la Economía Circular”; podemos constatar que el sector del plástico, es una de las áreas de importante relevancia en la que el legislador deberá intervenir para que la huella contaminante que su producción había dejado hasta ahora, se reduzca de manera significativa.

Poco antes de la redacción de este Plan de Acción, que reafirma los objetivos de la Comisión Europea en materia de economía circular, son múltiples las medidas ya adoptadas por los organismos europeos con la finalidad de contribuir a resolver la problemática de la emergencia climática. Meses anteriores a la publicación de esta Comunicación, el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE¹⁹ en referencia a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.

Esta Directiva es primordial para el presente estudio, pues es uno de los pasos más relevantes que ha dado la Unión Europea en la definición firme

¹⁹ Cabe destacar que la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, ha sufrido nuevas modificaciones que derivan de la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo del 2018, mediante la cual se plasma, de manera todavía más eficiente, el objetivo de la Unión Europea de avanzar hacia una economía circular.

del concepto de bolsa de plástico y en el afrontamiento y combate de los efectos nocivos que derivan de la utilización de estos polímeros.

A pesar de ser aprobada a principios del segundo trimestre del 2015, la redacción de su propuesta²⁰ fecha de finales del año 2013²¹. Es importante esta transición de tiempo entre la propuesta y la directiva finalmente aprobada, ya que las propuestas de la Comisión Europea se presentan ante los dos órganos consultivos²² de la Unión Europea –el Comité Económico y Social Europeo²³ y el Comité de las Regiones²⁴ – para que estos redacten dictámenes no vinculantes mediante los cuales analicen el contenido de la propuesta y recomienden la realización de modificaciones sobre esta.

De la comparación del contenido que presenta la propuesta inicial redactada el 4 de noviembre del 2013 y la Directiva finalmente aprobada el 29 de abril del 2015, se constata la influencia de los Dictámenes aportados por estos órganos consultivos, dadas las diferencias existentes entre el texto propuesto y el texto realmente aprobado. Tal y como se indica en los Dictámenes, la propuesta, tanto desde el punto de vista del Comité Económico y Social Europeo (CESE) 25 como del Comité de las Regiones (CDR) 26, es débil porque carece un objetivo vinculante y claro de prevención de los residuos plásticos a escala europea²⁷.

A continuación, se analizan en detalle los objetivos y el contenido de la Directiva (UE) 2015/720, con especial referencia a las obligaciones impuestas a los Estados Miembros, así como a los avances que se derivan de su aprobación.

3.1. Los orígenes de la Directiva (UE) 2015/720

²⁰ COM (2013) 761 final, de 4 de noviembre del 2013.

²¹ Para un análisis riguroso de las etapas del procedimiento legislativo europeo 2013/0371/COD para la aprobación de la Directiva (UE) 2015/720, véase <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/his/?sortorder=asc&qid=1588867753969&uri=CELEX%3A32015L0720>> [Fecha última consulta, 20 de noviembre de 2021].

²² Regulados en el artículo 13.4 del TUE y en el artículo 300 del TFUE.

²³ Artículos 301 a 304 del TFUE.

²⁴ Artículos 305 a 307 del TFUE.

²⁵ Vid. el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (214/C 214/08) de 8 de julio de 2014, sobre la Propuesta de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico.

²⁶ Vid. el Dictamen del Comité de las Regiones (214/C 174/08) de 7 de junio de 2014, sobre la Propuesta de Directiva sobre bolsas de plástico.

²⁷ Vid. la Recomendación política núm. 8 sobre el grado de ambición de la propuesta, DO C 214 de 8 de julio de 2014

Previa a la redacción de la Directiva (UE) 2015/720, ya eran múltiples los pronunciamientos de la Unión Europea en materia de Derecho Ambiental y prevención de residuos plásticos. La presente Directiva analizada es resultado de los estudios que se le encargaron a la Comisión Europea sobre una estrategia europea ante los residuos plásticos en el medio ambiente configurados en condición de Libro Verde. Este Libro Verde reflexiona sobre qué respuesta legislativa puede dar la Unión Europea en materia de residuos plásticos y contribuye a reevaluar los riesgos que suponen los plásticos tanto para el medio ambiente como para la salud humana.

De entre las dificultades que encuentra este Libro Verde destaca el uso excesivo de los productos plásticos desechables y hace especial referencia a las bolsas de plástico como uno de los ejemplos más habituales de productos de un solo uso que derivan en una carga de residuos plásticos que se vierten al medio marino²⁸. Ya en el Libro Verde se hace referencia al hecho de que la Comisión evaluaba opciones para reducir las bolsas de plástico de un solo uso.

Con las conclusiones que extrae el legislador europeo del Libro Verde sobre las consecuencias negativas que tienen los plásticos para el medio ambiente y entre otros resultados de la actuación humana, el Parlamento Europeo y el Consejo meses más tarde de la publicación del Libro Verde, aprueban una Decisión²⁹ relativa al Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente hasta 2020 con el siguiente eslogan: “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”³⁰.

El séptimo Programa de Medio Ambiente (VII PMA), refleja las necesidades de regulación de los residuos plásticos, de manera que se proteja el medio ambiente, la salud humana y promueve una producción y utilización eficaz de los recursos³¹. Esta voluntad de la Unión Europea se configura como objetivo del VII PMA en el artículo 2.1.b)³²: “convertir a la

²⁸ Las bolsas de plástico son más del 70% de los residuos plásticos totales que acaban abocados en aguas marinas. *Vid.* el Libro Verde, p. 19.

²⁹ Las decisiones son actos legislativos vinculantes para aquellas personas que, en el caso concreto, la Unión ha designado como destinatarias de la decisión. Para aquellas personas destinatarias, las Decisiones son de obligado cumplimiento y directamente aplicables (artículo 288, párrafo cuarto del TFUE).

³⁰ *Vid.* Decisión nº 1386/2013/UE (L354/171).

³¹ *Vid.* el Considerando número 17 de la Decisión 1386/2013/UE.

³² Este último concepto se podría definir como una de las primeras inmersiones del principio europeo de la economía circular en su propia legislación.

Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva”.

Así, podemos constatar que la Directiva (UE) 2015/720 tiene su origen en estos dos documentos que concretan un paquete de medidas en el ámbito de los residuos.

3.2. El objetivo de la Directiva (UE) 2015/720

Siguiendo la evolución del texto propuesto, junto con los Dictámenes presentados de los órganos consultivos de la Unión Europea y los considerandos previos al contenido material de la misma Directiva ya aprobada, vemos que el ánimo de la redacción de esta Directiva es el de reducir el uso de bolsas de plástico. Pero ¿cómo llega la Unión Europea a plantearse este objetivo? Son muchas las razones que hacen tomar la decisión de marcarse el objetivo de reducir el consumo de las bolsas de plástico a escala europea.

Es el año 2013 cuando la Comisión Europea publica el Libro Verde³³ sobre una estrategia europea de cara a los residuos de plástico en el medio ambiente³⁴, en la que se hacía un estudio y una reflexión sobre cuáles podían ser las respuestas ante la carencia de legislación europea sobre residuos plásticos.

De todo lo expuesto y estudiado en este Libro Verde, podemos extraer que el plástico, producto presente tanto en las cadenas de producción como en la vida diaria de los ciudadanos europeos, tiene una gran dificultad de gestión de los residuos que del mismo producto derivan. La dificultad radica en que el plástico tiene un tiempo de degradación muy alto (se estima en 150 años la efectiva descomposición de una bolsa de plástico), lo que supone una acumulación exponencial de sus desechos en todo el mundo, invadiendo la vida natural y los ecosistemas que conforman el planeta Tierra.

A pesar de esta primera dificultad, el plástico también tiene oportunidades a futuro, pues es un producto reciclable que se puede gestionar mediante la utilización de sistemas de procesamiento de residuos. Así pues, tendríamos solución a la primera problemática mencionada –su

³³ Se entiende por Libro Verde de la Unión Europea aquellos documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema concreto. Pueden dar origen a desarrollos legislativos que posteriormente se reflejarán en los Libros Blancos de la Unión Europea.

³⁴ COM (2013) 123 final.

lenta degradación—, pero solo se reciclan efectivamente un 25% de sus restos. Más concretamente para el caso que nos ocupa, las bolsas de plástico ligeras³⁵, se caracterizan por la rápida conversión del producto en residuo y también la rápida dispersión de este residuo a razón de su bajo peso. Su inconsistencia y ligereza comporta que los usuarios no adopten el hábito de reciclarlas.

Si a todas estas problemáticas les sumamos los obstáculos que la humanidad interpone en el camino, la situación se agrava cada vez más deprisa. Entre estos obstáculos hay que destacar los más invasivos: la falta de sensibilización de la opinión pública en referencia al impacto que las bolsas de plástico tienen sobre el medio ambiente; los errores en el cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de envases y residuos de envases; los intentos fracasados de establecer objetivos reales que significativamente reduzcan el uso de las bolsas de plástico y la falta de voluntad política de algunos Estados miembros para resolver el problema³⁶.

Siendo la Unión Europea consciente de que el uso y el consumo de las bolsas de plástico seguirá existiendo en el futuro, el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban la Directiva (UE) 2015/720³⁷ por la que se establecen medidas adecuadas para fomentar el correcto tratamiento de sus residuos.

Atendiéndonos a todas las consecuencias negativas y los efectos nocivos en que desemboca el uso desmedido del plástico y, propiamente las bolsas ligeras de plástico, el Parlamento Europeo y el Consejo, en el considerando número 10 de la Directiva (UE) 2015/720, desarrollan con más detalle el objetivo indicado. Instan a la actuación de los Estados miembros para lograr la reducción del consumo de este tipo de bolsas utilizando medidas que contemplen los niveles actuales de consumo de las bolsas de plástico ligeras por parte de cada Estado. De este modo se requiere un esfuerzo y una mayor implicación en aquellos Estados en los que el nivel de consumo de las bolsas de plástico sea también más elevado. La Directiva

³⁵ Se consideran ligeras porque tienen un grosor inferior a 50 micras, término que se explicará con más detalle en su punto 2 de este mismo capítulo.

³⁶ COM (2013) 761 final, observación 4.4.

³⁷ La base jurídica utilizada para aprobar esta Directiva es el artículo 114 (dentro del Título VII, que contiene normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones) y no el artículo 192 (dentro del Título XX, sobre medio ambiente). La competencia que tienen tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de aproximar las legislaciones de los Estados miembros en materia de protección de medio ambiente se fundamenta en aquello que se expone en el artículo 114.3 con remisión en el artículo 114.1 del TFUE con el objetivo de que las medidas que aprueben vayan dirigidas al funcionamiento y al establecimiento del mercado interior.

destaca la importancia del hecho que las medidas que los Estados miembros utilicen para la reducción del consumo de bolsas de plástico no deriven en un aumento de la generación de otros tipos de envases.

Para controlar que los Estados miembros cumplen con este objetivo³⁸, en el mismo considerando número 10 de la Directiva (UE) 2015/720, se considera necesario que las autoridades nacionales presenten información detallada sobre el consumo del producto que se regula en la Directiva –las bolsas de plástico ligeras– y así poder supervisar los avances a los que haya llegado hasta el momento el Estado miembro.

Es interesante destacar las recomendaciones³⁹ que proponen el Parlamento Europeo y el Consejo para que el objetivo principal a alcanzar de la Directiva sea más efectivo y eficiente. Se habla de cuestiones como las de información y concienciación a los consumidores y a los menores sobre el impacto medioambiental que tienen las bolsas de plástico. Así, estas recomendaciones tienen como objetivo mitigar los obstáculos que añaden las conductas humanas al problema principal que la Directiva (UE) 2015/702 pretende resolver.

3.3. Las definiciones de los términos plástico y bolsas de plástico

Cómo se ha adelantado⁴⁰, la Directiva (UE) 2015/720 marca un importante hito en la definición del concepto de bolsa de plástico, inexistente hasta ese momento. Efectivamente, el concepto aún no había sido desarrollado, pero sí considerado en condición de envase en la legislación europea⁴¹. Por tanto, para hacer frente al consumo desmedido de estos envases y regularlos diligentemente, sin dar lugar a confusiones, debemos determinar primero qué se entiende y qué engloba el concepto de plástico y de bolsa de plástico. Estos conceptos son claves para comprender con exactitud el alcance de las medidas incorporadas por la Directiva.

³⁸ Siendo las directivas actos legislativos dentro de las cuales se establecen objetivos que todos los países de la UE deben cumplir, significa que toda Directiva aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo tendrá que integrarse en el ordenamiento jurídico del Estado miembro con elección de forma y medios, por tanto, deja una cierta discrecionalidad formal a los Estados miembros para transponer el acto legislativo (artículo 288 apartado tercero del TFUE).

³⁹ Se sugieren líneas de actuación sin imponerlas como obligaciones legales, *ergo*, los Estados miembros pueden decidir si recurrir a estos tipos de mecanismos para una mayor eficiencia en cumplimiento de sus obligaciones.

⁴⁰ *Vid.* el apartado 3 de este trabajo.

⁴¹ El artículo 3.1.ii) de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, en relación con el anexo I de la misma norma, reconoce las bolsas de plástico en tanto que envase.

El primer texto propuesto para regular e imponer restricciones tanto al consumo como a la producción de bolsas de plástico ligeras únicamente definía el término “bolsas de plástico ligeras”. Ahora bien, una vez recibidos los Dictámenes consultivos del CESE y el CDR, se recomienda que la Directiva sea más exhaustiva con la definición de los términos e, igualmente, englobe otros términos que serán clave para la comprensión y el efectivo cumplimiento del derecho material que contiene la norma.

Por tanto, es así como acaba redactándose el apartado primero del artículo 1 de la Directiva (UE) 2015/720:

En el artículo 3 se insertan⁴² los puntos siguientes:

1 bis) “plástico”: un polímero en el sentido del artículo 3, apartado 5, del Reglamento (CE) no 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (*), al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede constituir un componente estructural principal de las bolsas;

1 ter) “bolsas de plástico”: bolsas, con o sin asa, hechas de plástico, proporcionadas a los consumidores en los puntos de abanica de bienes o productos;

1 quater) “bolsas de plástico ligeras”: bolsas de plástico con un espesor inferior a 50 micras;

1 quinquies) “bolsas de plástico muy ligeras”: bolsas de plástico con un espesor inferior a 15 micras que se necesitan por razones de higiene o suministradas como envase primario para alimentos a granel cuando su uso contribuye a prevenir el desperdicio de alimentos;

1 sexies) “bolsas de plástico oxodegradables”: bolsas de plástico fabricadas con materiales plásticos que incluyen aditivos que catalizan la fragmentación del material plástico en microfragmentos

Podemos contemplar de la redacción de estos términos que el legislador europeo no deja a libre interpretación ninguno de los términos para que el contenido de derecho sustantivo que se explicará en los próximos puntos no induzca a error por la falta de concreción sobre qué se

⁴² Se emplea el término “insertar” dado que, como bien se menciona en el propio título de la Directiva (UE) 2015/720, este acto legislativo lo que hace es modificar o insertar ciertas disposiciones de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. En este caso, se insertan más definiciones en un artículo ya existente.

entiende por plástico, bolsas de plástico, bolsas de plástico ligeras, bolsas de plástico muy ligeras y bolsas de plástico oxodegradables.

Vemos en apartados posteriores⁴³ que no todos estos tipos de bolsas de plástico definidas en el artículo 1 apartado primero de la Directiva (UE) 2015/720 son susceptibles de ser limitados en el tráfico económico. Propiamente debemos distinguir entre las bolsas de plástico ligeras y las bolsas de plástico muy ligeras.

Si bien la definición de “ligera” hace referencia a las bolsas de un grosor inferior a las 50 micras, la Directiva crea una subcategoría de estas bolsas de plástico; las bolsas de plástico muy ligeras. Así, se entiende por “muy ligeras” las bolsas de plástico consideradas ligeras que específicamente tengan un grosor inferior a las 15 micras. De este modo, el legislador otorga a los Estados miembros potestad para excluir esta subcategoría de bolsas de plástico muy ligeras de las medidas restrictivas de consumo que se impongan sobre la generalidad de las bolsas de plástico ligeras, cuando así se considere necesario.

Por solicitud del CDR⁴⁴ y, en atención a las explicaciones científicas que se extraen del Libro Verde⁴⁵ sobre un presunto impacto negativo al medio ambiente por uso de los plásticos oxodegradables, el Parlamento Europeo y el Consejo se han visto también con la obligación de insertar la definición de estos tipos de plásticos porque, a partir de exámenes científicos, se confirme cuál es el impacto real que las bolsas de plástico oxodegradables tienen sobre el medio.

3.4. Las obligaciones que la Directiva (UE) 2015/720 impone a los Estados miembros y a la Comisión Europea

Una vez vistas en detalle las definiciones que ofrece el legislador europeo sobre los conceptos que se regulan en la Directiva, es preciso analizar de qué manera se regulan estos envases derivados del plástico.

a) Las obligaciones de los Estados miembros en relación con la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras

⁴³ *Vid.* el epígrafe 4 del apartado 3 de este trabajo.

⁴⁴ DO C 174, punto 19, p. 45.

⁴⁵ COM (2013) 123 final, punto 5.6, p. 20.

La finalidad principal de una Directiva europea es la de establecer objetivos que todos los Estados miembros de la Unión deben cumplir⁴⁶. En este caso, la Directiva (UE) 2015/720 expone su objetivo a cumplir en el artículo 1 apartado segundo: “En el artículo 4 se insertan⁴⁷ los apartados siguientes: «1 bis. Los Estados miembros tomarán medidas con el fin de reducir de forma sostenida en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras. [...]”.

Cómo habíamos visto⁴⁸, el objetivo que persigue el Parlamento Europeo y el Consejo no es más que una participación activa de los Estados miembros en la lucha contra el consumo de las bolsas de plástico ligeras. Para que se pueda alcanzar el objetivo del legislador europeo a nivel estatal, deja en abierto una lista alternativa de medidas que los Estados podrán elegir dependiendo del contexto ambiental en el cual se encuentre su territorio.

De entre las medidas que destaca la Directiva como las convenientes encontramos las siguientes: el uso de objetivos de reducción nacionales; el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos; la introducción de restricciones proporcionadas y no discriminatorias a la comercialización.

Esta lista abierta de medidas vuelve a dejarnos clara la finalidad de las Directivas europeas: que los Estados cumplan con los objetivos impuestos mientras disfrutan de la potestad discrecional para determinar cuál es el mecanismo más adecuado de entre los que proponen los operadores jurídicos europeos. Así, el legislador no solo contempla la realidad ambiental del Estado, sino que también busca facilitar la integración de las normas europeas en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros. Es de este modo como se consigue que las Directivas tengan eficacia a nivel interno.

Ahora bien, esta libre discrecionalidad en el artículo 1.2) cuarto párrafo de la Directiva (UE) 2015/720 se limita alegando que, como mínimo, los Estados deben establecer una de las siguientes medidas:

⁴⁶ Artículo 288 apartado tercero del TFUE.

⁴⁷ De nuevo, se emplea el término “insertar” dado que, como bien se menciona en el propio título de la Directiva (UE) 2015/720, este acto legislativo lo que hace es modificar o insertar ciertas disposiciones de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. En ese caso, se insertan más definiciones en un artículo ya existente.

⁴⁸ *Vid.* el epígrafe 1 del apartado 3 de este trabajo.

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

La primera de las disposiciones citadas prevé que la medida que adopte el Estado miembro para reducir el consumo anual de bolsas de plástico debe cumplir dentro de los límites temporales que establece la misma disposición el resultado de 90 bolsas a finales del año 2019 y de 40 bolsas a finales del 2025 o el resultado que equivalga en peso respectivamente. La otra opción que prevé el artículo 1.2) de la Directiva (UE) 2015/720 es que el Estado miembro prohíba la entrega gratuita de bolsas de plástico a partir del 31 de diciembre del 2018 en los puntos de venta de mercancías o productos.

También puntualizar el punto a) *in fine* y b) *in fine* en los que se hace referencia a las bolsas de plástico muy ligeras. Con anterioridad⁴⁹, esta tipología de bolsas las subcategorizaba por ser necesarias para proteger y evitar el desperdicio de los alimentos. Es por esta condición necesaria por la que las bolsas de plástico muy ligeras pueden quedar exentas de las medidas que se impongan a las bolsas de plástico ligeras.

De los resultados que se obtengan de haber utilizado estas medidas reductivas, los Estados miembros tendrán que empezar a informar a la Comisión a partir del 27 de mayo de 2018.

Si los Estados voluntariamente así lo expresan, también podrán decidir aplicar las medidas recomendadas para la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras a cualquier tipo de bolsas de plástico⁵⁰. Por tanto, se les

⁴⁹ *Vid.* el epígrafe 3 del apartado 3 de este trabajo.

⁵⁰ Se entiende por “cualquier tipo de bolsas de plástico” aquellas bolsas de plástico que superen el grosor de las 50 micras, pues ya se ha mencionado qué tipo de medidas se recomienda aplicar por aquellas bolsas de plástico con grosor inferior a las 50 y las 15 micras.

confiere la posibilidad de adoptar medidas adicionales de protección en este ámbito, que vayan más allá de la Directiva.

El contenido de este artículo 1 apartado segundo de la Directiva (UE) 2015/720 finaliza con una última obligación que no solo considera la actuación de los Estados miembros, sino también la de la Comisión Europea. Esta obligación atiende a uno de los obstáculos provenientes de la conducta humana que agravan aún más la crisis climática: la falta de sensibilización de los ciudadanos sobre esta situación crítica. En consecuencia, tanto los Estados miembros como la Comisión para que la comunidad tome conciencia tienen la obligación de fomentar la información al público y las campañas de concienciación sobre los efectos nocivos del consumo excesivo de bolsas de plástico para el medio ambiente.

b) Las obligaciones en relación con las bolsas de plástico biodegradables o compostables

El apartado tercero del artículo 1 de la Directiva (UE) 2015/720 establece unas medidas específicas en relación con las bolsas de plástico biodegradables o compostables. Esta inserción parece un poco encajada, pues la referencia de este concepto a los considerandos es prácticamente inexistente⁵¹ y en el artículo 1 apartado primero de la Directiva no aparece su definición.

De todos modos, el apartado tercero del artículo 1 establece una obligación por la Comisión Europea de adopción de un acto ejecutivo en el que se establezcan las especificaciones de etiquetado para reconocer a nivel europeo las bolsas de plástico biodegradables. Este acto ejecutivo también proporciona información a los consumidores sobre las propiedades de estas bolsas. De la obligación de la Comisión se deriva también una obligación para los Estados miembros: garantizar que las bolsas compostables estén debidamente etiquetadas de acuerdo con lo que disponga el acto de ejecución de la Comisión Europea.

Para finalizar, el apartado cuarto del artículo 1 de la Directiva, establece nuevamente obligaciones a la Comisión Europea, en este caso, las de presentar informes al Parlamento Europeo y al Consejo por los que se

⁵¹ Citada en el considerando número 17 de la Directiva (UE) 2015/720 únicamente para solicitar su reconocimiento europeo.

evalúe si las medidas que se han establecido en la Directiva han sido eficaces para lograr su objetivo principal: la reducción del consumo de las bolsas de plástico ligeras. En caso de resultar ineficaces las medidas, la misma Comisión deberá examinar otras medidas que puedan ser más eficaces y presentarlas en concepto de propuesta legislativa.

Así, de este cuarto apartado, punto primero el Parlamento Europeo y el Consejo despliegan sus competencias de control mediante las cuales supervisan si los Estados Miembros han cumplido con las obligaciones que se regulan en la Directiva (UE) 2015/720.

Igualmente, se insta a la Comisión a:

2. A más tardar el 27 de mayo de 2017, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que examine el impacto en el medio ambiente del uso de bolsas de plástico oxodegradables y presentará, en su caso, una propuesta legislativa.

3. A más tardar el 27 de mayo de 2017, la Comisión evaluará las consecuencias que tengan para el ciclo de vida diferentes posibilidades para reducir el consumo de bolsas de plástico muy ligeras, y presentará, en su caso, una propuesta legislativa.

Por tanto, aunque el objetivo principal de la Directiva (UE) 2015/720 sea el de reducir el consumo de las bolsas de plástico ligeras, el Parlamento Europeo y el Consejo consideran también importante examinar y estudiar científicamente el impacto del uso de bolsas de plástico oxodegradables y el uso de las bolsas de plástico muy ligeras. El examen y estudio de estas dos tipologías de envases irán a cargo de la Comisión Europea, quien tiene que entregar los resultados obtenidos al Parlamento y al Consejo.

El informe relativo al impacto en el medio ambiente del uso de bolsas de plástico oxodegradables es ya una realidad, desde el 16 de enero del 2018⁵², por tanto, la obligación de la Comisión Europea en materia de plásticos ya se ha cumplido, pero fuera de plazo.

La evaluación del uso de las bolsas de plástico muy ligeras aún no se ha llevado a cabo, significando que la Comisión tampoco cumple con el plazo establecido para realizar esta obligación.

⁵² *Vid.* el Informe de la Comisión en el Parlamento Europeo y al Consejo sobre el impacto al medio ambiente del uso de plásticos oxodegradables, incluidas las bolsas de plástico oxodegradables. COMO (2018), 35 final, realizado en Bruselas el 16 de enero del 2018.

c) La facultad de los Estados miembros de transposición de los objetivos de la Directiva mediante acuerdos con los sectores económicos

El primer artículo de la Directiva (UE) 2015/720 finaliza con un quinto apartado que sustituye el contenido que había en el artículo 22⁵³, apartado 3bis primero párrafo, de la Directiva 94/62/CE⁵⁴. La antigua redacción de este artículo decía lo siguiente: “3 bis. Siempre que se consigan los objetivos contemplados en el artículo 6, los Estados miembros podrán incorporar a sus ordenamientos jurídicos respectivos las disposiciones establecidas en el artículo 7 mediante acuerdos entre las autoridades competentes y los sectores económicos interesados”.

Gracias a la modificación que se ha hecho de este articulado⁵⁵ desde la Directiva (UE) 2015/720, la disposición queda así: “Siempre que se consigan los objetivos contemplados en el artículo 4 y en el artículo 6, los Estados miembros podrán transponer lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1 bis, y en el artículo 7 mediante acuerdos entre las autoridades competentes y los sectores económicos interesados”.

Por tanto, la modificación principal del párrafo se debe a la inserción del nuevo objetivo por la redacción del artículo 4.1bis sobre la reducción del consumo de bolsas de plástico a la Directiva 94/62/CE, añadido en virtud del artículo 1 apartado segundo de la Directiva (UE) 2015/720.

Con la disposición del artículo 1 apartado quinto de la Directiva (UE) 2015/720, el legislador europeo abre la posibilidad a que las autoridades competentes de los Estados miembros puedan trasponer la Directiva 94/62/CE utilizando acuerdos con los sectores económicos interesados. Los acuerdos mencionados –para que se entiendan aceptados– deben promover el cumplimiento del nuevo objetivo de reducción de las bolsas de plástico ligeras más aquellos objetivos que el artículo 22 la Directiva 94/62/CE ya preveía antes de la modificación.

⁵³ El artículo 22 de la Directiva 94/62/CE regula la transposición del contenido de la Directiva al Derecho nacional.

⁵⁴ La Directiva (UE) 2015/720 modifica e inserta disposiciones legales en la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y a los residuos de envases.

⁵⁵ Si se consulta el texto oficial de la Directiva en lengua castellana puede inducir a error su traducción, porque el apartado quinto del artículo 1 hace referencia a la modificación del artículo 2 de la Directiva 94/62/CE cuando en realidad se está modificando el artículo 22 de la propia Directiva.

3.5. El calendario de transposición de la Directiva a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros

Finalizada el análisis del artículo 1 de la Directiva (UE) 2015/720, el artículo 2 apartado primero nos determina el calendario máximo que tienen los Estados miembros para trasponer la Directiva en sus ordenamientos jurídicos internos. La fecha que imponen el Parlamento Europeo y el Consejo es el 27 de noviembre de 2016. Los Estados miembros pueden incorporar el contenido de la Directiva a sus ordenamientos y adaptarlos mediante la redacción de nuevas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que consideren necesarias.

Una vez traspuesta la Directiva, el apartado segundo del mismo artículo 2 obliga a los Estados miembros a comunicar a la Comisión Europea el contenido de las disposiciones que hayan redactado o adaptado en atención al cumplimiento de la Directiva.

Es necesario plantear si los Estados miembros han respetado el calendario de transposición y han incorporado las medidas necesarias en los plazos establecidos. Si hablamos del caso español, desgraciadamente el calendario no se cumple. La transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico español fecha de 19 de mayo de 2018. Por tanto, se produce un año y medio más tarde del plazo que había establecido la Unión Europea.

Otros Estados que no han cumplido con el calendario a pesar de que sí han acabado trasponiendo la Directiva son: Italia, Chipre, Letonia, Austria, Portugal y Rumanía⁵⁶.

Pero incluso, según la fuente de consulta europea utilizada⁵⁷, no consta que algunos de los Estados miembros hayan traspuesto la Directiva. Este es el caso de: Bulgaria, Dinamarca, Alemania y Finlandia⁵⁸. Resulta extraño ver estos últimos datos, dado que Bulgaria y Dinamarca, con anterioridad a la aprobación de la Directiva, ya aplicaban tasas sobre las bolsas de plástico. Del mismo modo, Alemania impuso la obligación a los

⁵⁶ Sobre las Medidas Nacionales de Transposición de los Estados miembros, véase <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=CELEX:32015L0720>> [Fecha última consulta, 22 de noviembre de 2021].

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Se interpreta que el hecho de que Bulgaria, Dinamarca, Alemania y Finlandia no aparezcan como Estados que hayan traspuesto la Directiva pueda deberse a un error de actualización del mismo organismo EUR-Lex.

comercios minoristas de cobrar las bolsas de plástico tiempo antes de la aprobación de la Directiva (UE) 2015/720⁵⁹.

Por otro lado, tenemos los Estados totalmente extremos, que, antes de haberse aprobado esta Directiva, ya tenían medidas que restringían el consumo de bolsas de plástico dentro de sus fronteras. Destacan, entre estos, la República Checa, Irlanda, Croacia y Hungría. El resto no mencionados, son aquellos que han cumplido con el calendario de transposición establecido por la Directiva⁶⁰.

A la vista de estos datos, la gran mayoría de Estados miembros han incorporado a sus ordenamientos jurídicos las previsiones de la Directiva (UE) 2015/720, a pesar de que algunos lo hayan hecho con retraso. Sin embargo, habría que saber si, más allá de la transposición formal de la norma, sus prescripciones se están cumpliendo. Desgraciadamente, todavía ha pasado poco tiempo desde la aprobación de la Directiva y desde la finalización de su periodo de transposición, así que todavía no disponemos de ningún informe donde se evalúe su aplicación por la Comisión. Tampoco hemos localizado ninguna sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Lo importante es que la Unión Europea tiene a su alcance una serie de mecanismos que puede utilizar en caso de que uno de los Estados miembros incumpla la Directiva. No está mencionado propiamente en el contenido material de la Directiva (UE) 2015/720 pero, sabiendo que las Directivas son de cumplimiento para todos los Estados miembros de la Unión Europea en cuanto integrantes de esta entidad comunitaria, deben conocer y les resulta de aplicación todo el Derecho Europeo.

Así, en caso de que uno de los Estados miembros incumpla, el instrumento que potestativamente puede utilizar la Comisión Europea es la iniciación del procedimiento de infracción de directiva en virtud del artículo 258 del TFUE. Si el Estado miembro que está incumpliendo las obligaciones que impone la directiva, no atiende a los requerimientos que la Comisión le envía por Dictamen motivado, la Comisión puede recurrir a la vía judicial – Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) –, con la posibilidad de dictarse una sentencia declaratoria del incumplimiento. Además, en última

⁵⁹ Información extraída del punto 2.4 del Dictamen 214/C 214/08 del CESE.

⁶⁰ Para comprobar todas las actuaciones de transposición de los Estados miembros y los cumplimientos o incumplimientos del calendario, la Unión Europea crea en su página web EUR-lex un apartado con todas las indicaciones: Medidas Nacionales de Transposición de los Estados miembros <<https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?action=update&qid=1641321393148>> [Fecha última consulta, 22 de noviembre de 2021].

instancia, la Comisión puede solicitar al TJUE que imponga sanciones económicas, como ya ha sucedido en España en otros sectores ambientales, como el de las aguas residuales urbanas.

3.6. Medidas europeas contra el plástico después de la Directiva (UE) 2015/720

La legislación europea tiene una producción constante en el tiempo. Tanto es así que, después de la Directiva (UE) 2015/720, los operadores jurídicos europeos continúan legislando en materia de plásticos. Dentro del paquete de medidas que establece el VII PMA, también ha sido aprobada en la misma dirección la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, esta reciente Directiva, pretende eliminar a partir de julio del año 2021 del comercio europeo todos aquellos plásticos que sean desechables.

Importante también destacar el último pacto aprobado por la Comisión Europea en 2019, el Pacto Verde Europeo⁶¹, en el cual la Comisión se compromete a seguir actuando para combatir los retos del clima y del medio ambiente, ya que, a pesar de las actuaciones del legislador europeo, la situación del medio ambiente año tras año va empeorando y es por eso que cada vez es más necesario una actuación más determinante de los organismos europeos. El objetivo del Pacto es: “construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social”⁶².

Aunque la voluntad de la Unión Europea sea liderar la transición hacia un mundo neutro de y de cara al año 2050, la Comisión es consciente que el planeta no tiene bastante con la única e individual actuación de la Unión Europea, razón por la cual insta a los organismos internacionales a adherirse al cambio hacia el crecimiento y el desarrollo sostenible.

Entrados en el año 2020, en cumplimiento de este Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea adopta un nuevo Plan de acción para la economía circular⁶³ para adoptar medidas a lo largo de todo el ciclo de vida

⁶¹ Comunicación de la Comisión en el Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo de Europa, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COMO (2019) 64 final, hecho en Bruselas el 11 de noviembre de 2019.

⁶² En este sentido, Dionisio Fernández de Gatta (2029, p. 28).

⁶³ *Vid.* Comunicación de la Comisión en el Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Nuevo Plan de acción por la economía circular, por una Europa más limpia y competitiva. COM (2020) 98 final realizado en Bruselas, el 11 de marzo de 2020.

de los productos y adaptar también nuestra economía hacia un futuro ecológico que refuerce nuestra competitividad protegiendo el medio ambiente y los consumidores. De este modo, los recursos utilizados se mantienen dentro de la economía de la Unión Europea el mayor tiempo posible.

En referencia a los plásticos, el legislador europeo, consciente de que el consumo de plásticos sigue en aumento, prevé en este Plan de acción objetivos generales de reducción del uso de estos polímeros y de la basura que estos crean. Destacan en este sentido las medidas de: restricción de micro-plásticos, uso de plásticos biodegradables y desarrollo de normas sobre la medición del contenido de plástico reciclado en los productos.

La Unión Europea vive concienciada al cambiar todas sus actuaciones para preservar la vida de nuestros ecosistemas sin los cuales el desarrollo económico, social y humano no sería posible. Esta ambición ambiental del legislador europeo vive ahora un bloqueo económico-financiero. La propagación de la Pandemia COVID-19 ha desplazado parte de los recursos económicos europeos que se dirigen al desarrollo del Pacto Verde en la lucha contra el virus (FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, 2020, p. 29).

4. La integración/transposición de la Directiva (UE) 2015/720 al ordenamiento jurídico español

La legislación de la Unión Europea tiene su pilar fundamental en el hecho de que tiene que ser debidamente cumplida por los países miembros que conforman esta entidad geopolítica. Dependiendo del grado jerárquico en el que la específica norma europea se encuentre, sus efectos tendrán mayor o menor bastante ejecutiva.

En el caso de la Directiva (UE) 2015/720, norma de derecho derivado, es una tipología de norma jurídica que tiene que ser incorporada a la legislación nacional dentro del plazo que la misma Directiva especifica y, que posteriormente se comunicará a la Comisión Europea⁶⁴. Las directivas imponen a los Estados miembros de la Unión Europea el logro de un resultado en un determinado periodo de tiempo, pero dejándolos libertad en relación con los medios y las formas de lograrlo; en este caso, el objetivo fijado es la reducción del consumo de las bolsas de plástico ligeras.

⁶⁴ Vid. el artículo 2.1 de la Directiva (UE) 2015/720.

Para lograr este objetivo, la Directiva proporciona a los Estados varias opciones – que pueden concurrir entre ellas– mediante las cuales se puede reducir de forma efectiva el consumo de bolsas de plástico ligeras, considerando las circunstancias y los niveles de residuos plásticos del territorio.

En atención al cumplimiento de este mandato aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente⁶⁵, en tanto que órgano proponente, presenta una Memoria de Análisis de Impacto Normativo⁶⁶ por la que se proponen tres alternativas diversas para incorporar la Directiva (UE) 2015/720: la aprobación de una ley específica para la reducción de bolsas de plástico; la modificación de la normativa de envases y residuos de envases o la elaboración de un Real Decreto específico para la reducción de las bolsas de plástico.

Finalmente, el Estado español, en calidad de Estado miembro de la Unión Europea, opta por la tercera opción y, aprueba con retraso⁶⁷ el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores. El legislador español pretende, así, conseguir el objetivo que el derecho europeo fija y, para hacerlo, adopta algunas de las medidas recomendadas en la Directiva, para que se incorpore de la mejor manera posible al derecho nacional.

Es de competencia exclusiva del Estado la aprobación de este Real Decreto en virtud del artículo 149.1.13 –bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica– y 23⁶⁸ –legislación básica sobre la protección del medio ambiente– de la Constitución Española (CE).

⁶⁵ Actualmente denominado Ministerio por la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

⁶⁶ Vid. la Memoria del Análisis de Impacto Normativo: Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores de Productos (REPP), del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de 25 de julio del 2017.

⁶⁷ El calendario que proponía la Directiva (UE) 2015/720 para su transposición al derecho nacional era el 27 de noviembre de 2016. Por tanto, el Estado español incumple con el calendario, aprobando el Real Decreto 293/2018 un año y medio más tarde del plazo máximo establecido por el legislador europeo.

⁶⁸ El artículo 149.1.23 CE, a pesar de prever la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica de protección del medio ambiente, reconoce también las facultades que tienen las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente. A pesar de las amplias competencias autonómicas en materia de medio ambiente, y, por tanto, también en el tema objeto de análisis –la reducción del consumo de bolsas de plástico–, en tanto que parte integrante de la normativa reguladora de los residuos, en el marco de este estudio, sólo se analiza la normativa básica estatal y no se entran a examinar las normas aprobadas por las comunidades autónomas en este ámbito. Las limitaciones inherentes a este trabajo –sujeto a estrictas reglas en relación con la extensión máxima–, impiden poder realizar un análisis en profundidad de la normativa autonómica. Sin embargo, no puede olvidarse que la legislación aprobada por el Estado tiene carácter básico, por lo que se aplicará a todas

Para que este Real Decreto se pueda desarrollar en forma reglamentaria, es necesario atenderse a la habilitación que contempla la disposición final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminantes. Esta disposición otorga la facultad al Gobierno del Estado para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para poder desarrollar y aplicar la Ley 22/2011, en especial para regular los diferentes tipos de residuos.

También la misma Ley 22/2011, en el artículo 16.1, determina que las autoridades competentes que podrán establecer medidas económicas, financieras y fiscales dirigidas en la reducción de los residuos.

A pesar de las instrucciones de la Unión Europea, cabe destacar que el legislador español, con anterioridad, ya había aprobado, por resolución del 20 de enero del 2009, en Consejo de ministros, un Plan Nacional Integrado de Residuos para el periodo 2008-2015 (PNIR). El PNIR ya contemplaba instrumentos para sustituir progresivamente las bolsas de plástico desechable por bolsas biodegradables o reutilizables.

En la misma línea, la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, también incluye una serie de medidas relativas a la sustitución de las bolsas de plástico desechable. De conformidad con esta disposición, las administraciones públicas quedan obligadas a adoptar las medidas necesarias para promover los sistemas más sostenibles de prevención, reducción y gestión de bolsas de plástico desechable no biodegradables y sus alternativas.

Otros instrumentos de programación y planificación en materia de residuos también disponen medidas, información y objetivos sobre la reducción de las bolsas de plástico⁶⁹.

En definitiva, son muchas las medidas adoptadas en materia de reducción del consumo de bolsas de plástico. Gracias a ellas, el tejido económico español pasaba de consumir 317 bolsas anuales por ciudadano en 2007 a 144 bolsas en 2014. Esto suponía que la reducción del consumo de bolsas de plástico adopta un porcentaje del 54% en siete años.

las comunidades autónomas, que deberán respetarla cuando aprueben su propia normativa, sin perjuicio de que puedan mejorarla —nunca restringir su protección mínima recogida en las bases estatales—.

⁶⁹ Vid. el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de diciembre de 2013 y el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 6 de noviembre de 2015.

A pesar de haber obtenido grandes resultados positivos en siete años, es imprescindible trasponer la Directiva (UE) 2015/720 de tal manera que el uso de estos envases sea cada vez más inferior. Esta es la tarea acometida por el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo.

La finalidad de este Real Decreto no es otra que avanzar hacia una economía circular mediante la cual se eliminen los envases desechables y que fomente la reincorporación dentro del círculo productivo de los materiales procedentes de los residuos plásticos por la fabricación de nuevos productos.

La estructura del Reglamento se divide en cuatro capítulos, el contenido de los cuales se analiza en esta última parte del estudio.

4.1. Objetivos y ámbito de aplicación del Real Decreto 293/2018

Los dos primeros artículos del Capítulo I Disposiciones generales del Real Decreto 293/2018 definen los objetivos que pretende conseguir el legislador español con la aprobación de esta norma, así como a qué ámbito va dirigida la aplicación de la norma.

El primero de los artículos, define los tres objetivos que se pretenden garantizar de la elaboración de esta normativa. En su apartado primero es donde encontramos definidos tanto el objeto principal del Real Decreto como su consiguiente finalidad. Así, se define el objetivo de adoptar aquellas medidas que sean necesarias para reducir el consumo de las bolsas de plástico. Este primer objetivo es una transposición prácticamente absoluta del objetivo que dictamina la Directiva (UE) 2015/720 en su considerando número 10, *ergo*, se refleja con transparencia cuál es la intención de regular las bolsas de plástico.

De este primer objetivo se desprende una clara finalidad: prevenir y reducir los impactos adversos que los residuos de las bolsas de plástico generan al medio ambiente. La finalidad del Real Decreto 293/2018 va un paso más allá y denota también la especial importancia de los ecosistemas acuáticos y de los sectores económicos de la pesca y el turismo. Es así como el objetivo general de la Directiva (UE) 2015/720, el legislador español lo adapta ⁷⁰ a su contexto social actual, destacando dos de los sectores

⁷⁰ Esta adaptación se deriva del segundo enunciado contenido en el considerando número 10 de la Directiva (UE) 2015/720, que determina que los Estados miembros deben adaptar las medidas de reducción en atención a sus niveles de consumo actual de bolsas de plástico y exigir igualmente un mayor

económicos más importantes, pero a la vez también contribuyen a la propagación de residuos plásticos.

El artículo 1.1 *in fine* del Real Decreto establece el segundo objetivo de la norma: evitar la pérdida de recursos materiales y económicos que suponen el abandono y la dispersión de bolsas de plástico al medio ambiente. El segundo objetivo demuestra su clara intencionalidad de promover, por un lado, los principios de la economía circular, defendiendo de manera indirecta el rechazo a las prácticas consumistas de adquisición de envases no reutilizables y, por otro lado, la ecología, solicitando la eliminación de las prácticas de dispersión de residuos perjudiciales por los ecosistemas.

El último de los objetivos se contempla en el apartado segundo del artículo 1: la creación de un Registro de Productores de Productos, que se adscribe a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio natural del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente⁷¹. Se considera necesaria la creación de este ente de manera que la Administración pueda recopilar información referente a la cantidad y los tipos de productos que se dispongan en el mercado que, por su uso originen residuos. Así, de la información recopilada los operadores jurídicos y económicos podrán prever como se generan estos residuos y como posteriormente pueden recogerlos y reciclarlos⁷². Del establecimiento de este Registro también se puede concluir su finalidad: cumplir con las obligaciones de información de la Comisión Europea, establecidas por la Directiva (UE) 2015/720⁷³.

Tal y como se menciona en el artículo 2, el Real Decreto encuentra su aplicación en todas aquellas bolsas de plástico que se pongan en el mercado en territorio del Estado español⁷⁴ y también los residuos que el uso de estas bolsas acabe generando. Así, la norma establece una extensión de la regulación de las bolsas de plástico ligeras no solo a aquellas que se

esfuerzo en los sectores en los que los índices de cantidades de residuos producidos por éstos sean más elevados.

⁷¹ Actualmente denominado Ministerio por la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

⁷² Vid. el Considerando IV, párrafos dos, tres y cuatro, del preámbulo del Real Decreto 293/2018.

⁷³ Vid. la Memoria del Análisis de Impacto Normativo: Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores de Productos (REPP), del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de 25 de julio del 2017.

⁷⁴ El derecho estatal público es evidentemente claudicante, pues no tendrá validez más allá de las fronteras del territorio español.

produzcan en el Estado español sino también a aquellas que debidamente en el mismo territorio se comercialicen.

Si bien el artículo 2 nos determina que el ámbito principal de actuación del Real Decreto 293/2018 son las bolsas de plástico, no nos determina qué se entiende por bolsas de plástico ni qué tipos de bolsas de plástico se integran en el término empleado. Es por eso, que lo mismo legislador, a continuación, define aquellos términos que son relevantes para la comprensión del contenido material de la normativa.

4.2. Definiciones de los términos plástico, bolsas de plástico y otros términos de interés

El artículo 3 del Real Decreto 293/2018, último artículo del Capítulo I sobre disposiciones generales contempla aquellas definiciones que son indispensables para una correcta interpretación de los contenidos normativos que se incorporan en capítulos posteriores.

Este articulado prevé que, más allá de las definiciones relacionadas con la materia contenida en otras normas⁷⁵, se definan también los términos que a lo largo de sus disposiciones se regularán. El legislador español traspone la definición de los conceptos “plástico” y “bolsas de plástico ligeras” exactamente de la forma en que lo regula la Directiva (UE) 2015/720⁷⁶.

En el caso de los términos “bolsas de plásticos” y, “bolsas de plástico muy ligeras”, la transcripción de la definición es muy similar pero no idéntica, ya que el legislador español amplía el fondo de las definiciones de la siguiente manera:

- b) «bolsas de plástico»: bolsas, cono o sin asa, hechas de plástico, proporcionadas a las consumidoras en los puntos de abanica de bienes o productos, lo que incluye la abanica online y la entrega a domicilio;
- d) «bolsas de plástico muy ligeras»: bolsas de plástico cono un espesor inferior a 15 micras, que sueño necesarias miedo razones de higiene, o que se suministran como envaso primario para alimentos a granel, como fruta, legumbre, carne, pescado, entre otros, cuando su uso contribuye a prevenir el desperdicio de estos alimentos.

⁷⁵ Ley 22/2011; Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y Real Decreto 782/1998, de 30 de abril por el que se aprueba el Reglamento por el desarrollo y la ejecución de la Ley 11/1997.

⁷⁶ Vid. el epígrafe 3 del apartado 3 de este trabajo.

La definición de bolsa de plástico se amplía también a las bolsas de plástico que se les proporcionen a los consumidores en situación de ventas por internet y entregas en el domicilio.

Por la definición de bolsa de plástico muy ligera, no solo se podrá utilizar esta bolsa para el suministro de productos a granel, sino que se incluye también el uso de estas bolsas para envasar otros alimentos. De esta forma, el legislador español deja en abierto esta disposición cuando el legislador europeo lo había configurado como una disposición cerrada.

Además de estas definiciones, cabe destacar la incorporación de dos más que el legislador europeo en la Directiva (UE) 2015/720 no había previsto:

e) «bolsas de plástico fragmentable»: bolsas de plástico fabricadas con materiales plásticos que incluyen aditivos que catalizan la fragmentación del material plástico en microfragmentos. Se incluye en el concepto de plástico fragmentable tanto lo plástico oxofragmentable como lo fotofragmentable, el termofragmentable y lo hidrofotofragmentable;

f) «bolsas de plástico compostables»: bolsas de plástico que cumplan los requisitos de la norma europea vigente EN 13432:2000 «Envasas y embalajes. Requisitos de los envases y embalajes valorizables mediante compostaje y biodegradación. Programa de ensayo y criterios de evaluación para la aceptación final del envase o embalaje» y en sus sucesivas actualizaciones, así como las bolsas de plástico que cumplan los estándares europeos o nacionales de biodegradación a través de compostaje doméstico;

g) «fabricante de bolsa de plástico»: aquél que ponga en el mercado nacional bolsas de plástico terminadas. Tendrán también la condición de fabricantes las importadoras de bolsas de plástico terminadas.

Cabe destacar la incorporación del concepto “bolsa de plástico fragmentable” y la exclusión de la definición de “bolsa de plástico oxodegradable” que efectivamente sí preveía la Directiva (UE) 2015/720. Esta exclusión puede inducir a error al intérprete, que podría considerar que bolsa de plástico fragmentable y bolsa de plástico oxodegradable son

conceptos sustitutivos el uno del otro⁷⁷. Ahora bien, el legislador, al considerando III párrafo tercero, del preámbulo del Real Decreto 293/2018 prevé la distinción de estos dos conceptos.

En adición, el legislador español menciona en este mismo considerando III que el etiquetado de “oxodegradación” en las bolsas de plástico, puede inducir también a error al consumidor, confundiendo el concepto por “biodegradación”. Si bien los términos por su terminología aparentan ser parecidos, la oxodegradación agrava el problema de la contaminación de los suelos y los ecosistemas acuáticos, siendo muy compleja la posterior recuperación del residuo.

Las otras dos nuevas definiciones que incluye el Real Decreto 293/2018 –bolsas de plástico compostables y fabricantes de bolsas de plástico– son importantes por la siguiente interpretación de las medidas que se integran en los capítulos II y III de la norma.

4.3. Principales instrumentos para la reducción del consumo de bolsas de plástico y su régimen sancionador

Es ahora en estos dos capítulos que se analizan a continuación en los que el legislador español adopta medidas a partir de la libre discrecionalidad limitada que le otorga el legislador europeo en el artículo 1, apartado segundo de la Directiva (UE) 2015/720. El límite que la Directiva establece es que las medidas que el Estado adopte deben garantizar como mínimo que el consumo anual de bolsas de plástico por persona no superara las 90 el año 2019 o adopte otros instrumentos que garanticen que a partir del 31 de diciembre del 2018 no entregaran gratuitamente bolsas de plástico ligeras en puntos de venta de mercancías u otros artículos.

Por tanto, el límite que establece el legislador europeo en las medidas adoptadas por los Estados miembros, en este caso España, es que cualquiera de las medidas adoptadas cumpla con los resultados y los calendarios de cumplimiento que defiende la Directiva.

Ante este mandato impuesto por el operador jurídico europeo, el legislador, por un lado, adopta medidas que sean efectivas por la reducción del consumo de bolsas de plástico – Capítulo II – y de otra, crea un Registro

⁷⁷ Según la doctrina de Lozano Cutanda y Poveda Gómez, en contrariedad a mi interpretación, las bolsas de plástico oxofragmentables sí se incluirían dentro de la categoría bolsas de plástico fragmentables. *Vid.* Blanca Lozano; Pedro Poveda (2018, p. 5).

de Productores de Productos para así obtener información del mercado español en materia de bolsas de plástico –Capítulo III –.

Ahora bien, el legislador español, en caso de que los destinatarios incumplan el contenido material de estos dos Capítulos, crea un tercero – Capítulo IV sobre el Régimen Sancionador – por el cual el incumplimiento se sancionará de acuerdo con el régimen sancionador que establece la Ley 22/2011⁷⁸.

a) Las medidas y otros instrumentos para reducir el consumo de bolsas de plástico

El Capítulo II se divide en tres artículos diferentes en atención al tipo de instrumento que se define. El primero, en lo referente a las medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico; el segundo, sobre las obligaciones de marcaje de las bolsas de plástico y, el tercero, sobre las campañas de sensibilización e información.

i. Las medidas urgentes para reducir el consumo de bolsas de plástico

El contenido de medidas que prevé este artículo se divide en función de la fecha en la que estas medidas entran en vigor y posteriormente serán aplicadas.

El apartado primero del artículo 4 contempla la entrada en vigor a partir del 1 de julio del 2018 de cuatro medidas a cumplir a partir de esta fecha. De la primera de las medidas –artículo 4.1 apartado a) del Real Decreto 293/2018– se derivan las otras tres –artículo 4.1 apartados b) a d) del Real Decreto 293/2018–. La primera medida prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta exceptuando aquellas bolsas de plástico muy ligeras⁷⁹ y las bolsas de plástico de grosor igual o superior a las 50 micras que tengan un porcentaje igual o superior al 70% de plástico reciclado en su composición.

⁷⁸ El régimen sancionador de la Ley 22/2011 se regula en el Título VII Capítulo II, en los artículos 45 a 56.

⁷⁹ Las inferiores a 15 micras de grosor. Véase el artículo 3.b) del Real Decreto 293/2018.

El último enunciado normativo “porcentaje igual o superior al 70% del plástico reciclado”⁸⁰ puede resultar un enunciado normativo ambiguo⁸¹, el apartado b) de este mismo articulado rompe con la ambigüedad, determinando que son las bolsas de plástico con un grosor igual o superior a las 50 micras las que tendrán que cumplir con este porcentaje. Esta asunción se extrae de que la segunda medida que se impone en el apartado b) es que los comerciantes de este tipo de bolsas deberán poseer documentación que acredite estos porcentajes que el mismo fabricante les haya proporcionado.

En todo, de esta disposición vemos cómo el legislador no utiliza el término “bolsas de plástico ligeras”, razón por la cual se podría entender que se refiere a estas cuando excluye de la prohibición las bolsas de plástico muy ligeras y las bolsas de plástico superiores a 50 micras con la condición de que contengan un porcentaje mínimo de plástico reciclado. Es por esta condición que el legislador no utiliza el término “ligeras”, ya que serán sujetos de la prohibición tanto las bolsas de plástico ligeras como las bolsas de plástico superiores a las 50 micras que no cumplan con el mínimo porcentaje. Por tanto, el Real Decreto 293/2018 amplía las restricciones a las bolsas de plástico gruesas siendo así esta normativa más estricta que las medidas que prevé la Directiva (UE) 2015/720⁸².

De los apartados c) y d) se extrae la obligación de los comerciantes de cobrar las bolsas de plástico que el consumidor decida adquirir⁸³. El precio al que las bolsas se cobrarán tendrá que ser informado a los consumidores de manera visible. Según Blanca Lozano y Pedro Poveda (2018, p. 4), “Lo cobro de las bolsas de plástico se uno instrumento apto para corregir lo fallo del mercado que genera un excesivo consumo de bolsas”.

A pesar de la propiedad de corrección que exponen los autores, asumen igualmente que el cobro de las bolsas de plástico por razón de su redacción puede comportar ciertas problemáticas. Por un lado, consideran que una mejor alternativa de instrumento económico habría sido una figura tributaria, el importe de la cual se podría utilizar como recurso económico para impulsar nuevas políticas de mejora del medio ambiente. Por otro lado,

⁸⁰ La memoria del análisis de impacto normativo del proyecto del Real Decreto, de 25 de julio, p. 11, preveía en un primer momento que el porcentaje mínimo de plástico reciclado en las bolsas de plástico con un grosor igual o superior a las 50 micras fuera del 30%

⁸¹ Se puede llegar a la confusión de que este porcentaje no solo hace referencia a las bolsas de plástico de grosor igual o superior a las 50 micras sino también a las bolsas de plástico muy ligeras.

⁸² En este sentido, Blanca Lozano; Pedro Poveda (2018, p. 2),

⁸³ El artículo 4.1.c) *in fine* prevé que los comerciantes podrán utilizar el anexo I que se adhiere en este Real Decreto para determinar el precio de las bolsas de plástico que proporcionen a los consumidores.

según la doctrina tampoco es imprescindible establecer precios orientativos de las bolsas, porque no se han realizado estudios que corroboren que los precios indicados efectivamente disuaden al consumidor de adquirir las bolsas de plástico (LOZANO CUTANDA; POVEDA GÓMEZ, 2018, p. 4).

El apartado segundo del artículo 4 contempla dos otras medidas que entran en vigor a partir del 1 de enero del 2020. La primera, prohíbe la entrega a los consumidores de bolsas de plástico fragmentables en los puntos de venta de productos y bienes. De nuevo, hablamos de una medida que amplía las restricciones más allá de las alternativas que ofrece la Directiva (UE) 2015/720. La Directiva, como ya se ha estudiado con anterioridad⁸⁴, solo prevé el estudio y examen del impacto de las bolsas de plástico oxodegradables en el medio ambiente⁸⁵.

La segunda medida prevé que el mínimo porcentaje de composición de plástico reciclado por aquellas bolsas que tengan un grosor igual o superior a las 50 micras tendrá que ser de un 50% a partir del 1 de enero del 2020.

El tercer apartado de este artículo 4 prevé una tercera prohibición que entra en vigor a partir del 1 de enero del 2021. De esta fecha en adelante, los puntos de bienes y productos tendrán prohibida la entrega –sea o no gratuita– de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras cuando estas no sean compostables⁸⁶, pudiendo los comerciantes utilizar otros envases sustitutivos al plástico. Esta es también otra medida que no exige la Directiva. Es más, la Directiva en este sentido prevé restricciones y no prohibiciones. Si bien la prohibición de estas bolsas podría identificarse como una medida legislativa contraria al principio europeo de libre mercado, el legislador español resuelve esta disposición estableciendo *in fine*, que los comerciantes tienen la opción de seleccionar otros formatos de envases para sustituir las bolsas de plástico (LOZANO CUTANDA; POVEDA GÓMEZ, 2018, p. 7).

⁸⁴ Véase letra b) del epígrafe 4 del apartado 3 de este trabajo.

⁸⁵ *Vid.* El informe de la Comisión en el Parlamento Europeo y al Consejo sobre el impacto en el medio ambiente del uso de los plásticos oxodegradables, incluidas las bolsas de plástico oxodegradables, COMO (2018) 35 final se publica el 16 de enero del 2018. Este informe confirma que el uso de los plásticos oxodegradables supone un riesgo a largo plazo para el medio ambiente. Siendo que el Real Decreto 293/2018 se aprueba el 18 de mayo de aquel mismo año, se puede interpretar que el legislador español ha entendido conveniente la prohibición de los plásticos oxodegradables en atención a los resultados del informe de la Comisión Europea.

⁸⁶ Se entiende por plástico compostable aquel que utilice un polímero que puede biodegradar-se por acción microbiológica en un corto periodo de tiempo sin dejar residuos visibles ni tóxicos.

El último de los apartados del artículo 4 es una cláusula de cierre que especifica el ámbito de aplicación exacto de las medidas adoptadas en los tres apartados anteriores a él. El ámbito de aplicación de estas medidas considera no solo las bolsas de plástico que se entreguen en los puntos de venta de productos sino también las bolsas que se suministren debido a la venta por internet o las entregas de mercancías a domicilio.

ii. Las obligaciones de marcaje de las bolsas de plástico

La obligación que impone este quinto artículo del Real Decreto 293/2018 hace referencia a la obligación que la Directiva (UE) 2015/720 inserta a la Directiva 94/62/CE a partir de la redacción del nuevo artículo 8 *bis*, sobre las medidas específicas de bolsas de plástico biodegradables o compostables. Este articulado establece especificaciones sobre las etiquetas y el marcaje que permite reconocer las bolsas de plástico compostable en todo la Unión Europea.

El marcaje tiene dos funcionalidades: por un lado, proporcionar una información correcta a los consumidores sobre las propiedades de las bolsas y, por otro lado, facilitar al consumidor la separación de los residuos generados por las bolsas de plástico⁸⁷.

En cumplimiento del mandato de esta Directiva, el legislador español impone la obligación de que todas aquellas bolsas de plástico compostables que se pongan en el mercado español a los dieciocho meses de haberse adoptado el acto de ejecución de la Comisión Europea⁸⁸, tendrán que llevar el marcaje en conformidad con la normativa europea.

iii. Las campañas de sensibilización e información

El último artículo del Capítulo II sobre medidas, obligaciones y campañas para la reducción del consumo de bolsas de plástico, prevé un tercer instrumento referente a la concienciación de la ciudadanía. El Real Decreto determina como autoridades competentes para aplicar este

⁸⁷ Vid. la Memoria del Análisis de Impacto Normativo: Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores de Productos (REPP), del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de 25 de julio del 2017, p. 11.

⁸⁸ Este acto de ejecución de la Comisión Europea establece las especificaciones de las etiquetas o marcas para garantizar el reconocimiento en toda la Unión Europea de las bolsas de plástico biodegradables o compostables. Véase, el artículo 8*bis* de la Directiva 94/62/CE y en el artículo 1.3) de la Directiva (UE) 2015/720.

mecanismo al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente⁸⁹ así como también a las comunidades autónomas.

La concienciación del público se realiza a partir de campañas de información sobre las medidas de reducción de bolsas de plástico que se adoptan en los dos artículos anteriores del Capítulo II y otras campañas de sensibilización sobre el impacto ambiental que tienen las bolsas de plástico si no son debidamente recicladas. Se prevé, por tanto, reeducar a los habitantes del Estado español en materia de reciclaje plástico y medio ambiente. La duración mínima de estas campañas tendrá que ser de un año desde que entra en vigor el Real Decreto⁹⁰.

A pesar de haber determinado la competencia en la realización de estas campañas al Ministerio y a las comunidades autónomas, los entes locales y los mismos comerciantes pueden realizar adicionalmente otras campañas que concuerden con las campañas de las autoridades competentes⁹¹.

Tanto si las campañas las realizan las autoridades competentes como los entes locales, pueden optar a financiación por sistemas colectivos de responsabilidad ampliada siempre y cuando haya habido acuerdos de financiación con estos sistemas con anterioridad a la aprobación de esta norma⁹².

b) El Registro de Productores de Productos

Tal y como se ha avanzado⁹³, el tercer objetivo del artículo 1 del Real Decreto 293/2018 es crear un Registro de Productores de Productos, medida que se desarrolla de manera más cuidadosa dentro del Capítulo III del Real Decreto.

Este Registro de Productores de Productos –adscrito a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio natural del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente⁹⁴ – tiene carácter administrativo y declarativo. La estructura organizativa de este ente público

⁸⁹ Actualmente denominado Ministerio por la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

⁹⁰ Vid. el artículo 6.1 del Real Decreto 293/2018.

⁹¹ Vid. el artículo 6.2 del Real Decreto 293/2018.

⁹² Vid. el artículo 6.3 del Real Decreto 293/2018.

⁹³ Véase el epígrafe 1 del apartado 4 de este trabajo.

⁹⁴ Actualmente denominado Ministerio por la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

se divide en secciones de productores y, específicamente, una de estas secciones se dirigirá a los fabricantes de bolsas de plástico⁹⁵.

Gracias a este Registro el Gobierno puede obtener información sobre la cantidad de envases que circulan en el mercado español anualmente⁹⁶ y poder evaluar así si se cumple con los objetivos de reducción de consumo de las bolsas de plástico y con la obligación de suministro de información en materia de gestión de residuos a la Comisión Europea⁹⁷.

La creación de un Registro de Productores de Productos y de una específica sección de fabricantes de bolsas de plástico evidencia también el deber de estos sujetos de inscribirse en el plazo de tres meses después de la entrada en vigor del Real Decreto, es decir, hasta el 20 de agosto del 2018 (LOZANO CUTANDA; POVEDA GÓMEZ, 2018, p. 8). Una vez inscritos en el Registro, los fabricantes de bolsas tendrán que aportar anualmente información⁹⁸ que corrobore la cantidad de bolsas de plástico que hayan comercializado dentro del territorio español.

Toda la información compilada por el Registro tendrá que enviarse al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente⁹⁹ antes del 31 de marzo del siguiente ejercicio económico. Esta información, el Ministerio lo tendrá que posteriormente suministrar a la Comisión Europea en cumplimiento del artículo 4.1*bis* quinto párrafo de la Directiva 94/62/CE¹⁰⁰ y publicar anualmente.

Igualmente, la información suministrada por los fabricantes de bolsas de plástico será de libre acceso para las autoridades competentes en desarrollo de sus facultades de inspección y control.

c) El Régimen Sancionador del Real Decreto 293/2018

En los proyectos anteriores a la aprobación del Real Decreto, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo preveía que el régimen

⁹⁵ Vid. el artículo 7.1 del Real Decreto 293/2018.

⁹⁶ Véase el Considerando IV, párrafos dos, tres y cuatro, del preámbulo del Real Decreto 293/2018.

⁹⁷ Vid. la Memoria del Análisis de Impacto Normativo: Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores de Productos (REPP), del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de 25 de julio del 2017, p. 12.

⁹⁸ El anexo II, adherido al final del Real Decreto 293/2018 establece qué informaciones exactamente tienen que aportar los fabricantes de bolsas de plástico en el Registro de Productores de Productos tanto en el momento de su inscripción (apartado 1), como por el suministro anual de información (apartado 2).

⁹⁹ Actualmente denominado Ministerio por la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

¹⁰⁰ El artículo 4.1*bis* de la Directiva 94/62/CE es una novedad que inserta el artículo 1.2) de la Directiva (UE) 2015/720.

sancionador fuera establecido por la Ley 22/2011 y por el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias aprobado por el Real decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre¹⁰¹ (TRLGDCU). Finalmente, la versión final aprobada por el legislador opta para descartar la potestad sancionadora del TRLGDCU y sancionar el incumplimiento de los Capítulos II y III del Real Decreto 293/2018 únicamente de acuerdo con el régimen sancionador de la Ley 22/2011¹⁰².

El régimen sancionador de la Ley 22/2011 se compone de doce artículos que regulan los sujetos responsables de las infracciones, qué se entiende por infracción, cuál es el grado de la infracción realizada, cuál será la sanción imponible, quien ejerce la potestad sancionadora, entre otros. De la aplicación de este régimen sancionador, el incumplimiento del Real Decreto 293/2018 puede llegar a suponer el pago de multas de hasta 1.75 millones de euros, inhabilitación para el ejercicio de la actividad empresarial relacionada con la comercialización de bolsas de plástico, clausura de los establecimientos, entre otros¹⁰³.

4.4. Otras disposiciones de interés

La redacción de este Real Decreto concluye con una serie de disposiciones adicionales, derogatorias y finales, adheridas al Real Decreto en tanto que se entienden como cláusulas de cierre de la normativa.

a) Las disposiciones adicionales

El Real Decreto 293/2018 *in fine* prevé cuatro disposiciones adicionales¹⁰⁴ que contemplan situaciones no reguladas dentro del contenido material de la norma por su especialidad.

¹⁰¹ Vid. la Memoria del Análisis de Impacto Normativo: Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores de Productos (REPP), del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de 25 de julio del 2017, p. 15.

¹⁰² Vid. el artículo 10, Capítulo IV sobre el Régimen Sancionador del Real Decreto 293/2018.

¹⁰³ Artículo 47, Título VII, Capítulo II de la Ley 22/2011.

¹⁰⁴ Se entiende por disposición adicional el elemento final de una normativa que no forma parte del cuerpo de esta y que puede contener regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado, o contiene excepciones, reservas de aplicación de la norma, entre otros.

La primera de las disposiciones se refiere al informe que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente¹⁰⁵, elaborará –lo más tarde el 31 de diciembre de 2022– donde evaluará la eficacia de las medidas aprobadas por el Real Decreto de manera que se pueda corroborar si estas medidas cumplen o no con el objetivo de reducción del consumo de bolsas de plástico. En caso negativo, se valorarán otras opciones antes no contempladas.

La segunda de las disposiciones se atiende a que las medidas aprobadas por el Real Decreto deben permitir dar cumplimiento al calendario de sustitución de bolsas de plástico comerciales desechables y no biodegradables, al tercer apartado de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011.

Una tercera disposición adicional regula el plazo de recogida de información de los fabricantes de bolsas de plástico durante el año 2017 – anterior a la aprobación del Real Decreto 293/2018–. El plazo para presentar esta información es de tres meses a contar desde el momento de inscripción del fabricante en el Registro de Productores de Productos.

La última de las disposiciones adicionales establece que las medidas que se han adoptado a lo largo del cuerpo normativo del Real Decreto se deben prestar de acuerdo con los recursos personales y materiales presentes de la Administración y en ningún caso, estas medidas pueden incrementar el gasto público, sino se hablaría de una norma no eficiente¹⁰⁶.

b) La disposición derogatoria única

El Real Decreto 293/2018 contiene una única disposición derogatoria única por la que se derogan las disposiciones que sean opuestas, contrarias o incompatibles con el fondo de esta norma. Se habla así, de una disposición derogatoria única y abierta, ya que deja a libre interpretación del legislador cuáles son los actos legislativos contrarios al cumplimiento de este Real Decreto.

c) Las disposiciones finales

¹⁰⁵Actualmente denominado Ministerio por la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

¹⁰⁶ Entendemos por una norma eficiente cuando la aplicación de una norma alcanza la finalidad a la que se quería llegar con el menor coste posible.

Son cuatro las disposiciones finales incorporadas al Real Decreto 293/2018. El contenido que exponen las dos primeras –Títulos competenciales e Incorporación del Derecho de la Unión Europea – ya ha sido objeto de estudio en apartados anteriores.

La tercera disposición final otorga una facultad al titular del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del momento¹⁰⁷, para que desarrolle las disposiciones normativas necesarias para que se cumplan las medidas contenidas en este Real Decreto.

El estudio de la normativa europea y comunitaria en materia de economía circular específicamente en el ámbito de la reducción del consumo de las bolsas de plástico se cierra con la disposición final cuarta que determina la entrada en vigor del Real Decreto 293/2018.

4.5. Medidas estatales contra el plástico después del Real Decreto 293/2018

A pesar de cerrarse aquí este estudio, el legislador estatal, el autonómico y el local siguen adoptando medidas en materia de residuos para parar el impacto de la vida moderna industrializada en el medio ambiente.

Es de especial importancia destacar la adhesión del Estado español al Pacto Europeo de los Plásticos el pasado 6 de marzo del 2020. El objetivo de este pacto pretende acelerar la transición hacia la economía circular en relación con los plásticos, eliminando estos residuos del medio ambiente, reduciendo su uso innecesario y apostando para innovar en los procesos de reutilización y reciclaje del polímero¹⁰⁸.

Igualmente, el legislador español tiene una obligación próxima en materia de plásticos: La Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, es necesario que se transponga dentro del ordenamiento jurídico a más tardar el 3 de julio del

¹⁰⁷ Actualmente denominado Ministerio por la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

¹⁰⁸ España se suma al Pacto Europeo de los Plásticos con otros 12 países europeos y 90 multinacionales y asociaciones <<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/espana-se-suma-al-pacto-europeo-de-los-plasticos-con-otros-12-paises-europeos-y-90-multinacionales-y-asociaciones/tcm:30-507968>> [Fecha última consulta, 2 de enero de 2022].

2021¹⁰⁹, en tanto que España – como se menciona en reiteradas ocasiones en este estudio – es Estado miembro de la Unión Europea.

El legislador pretende transponer esta Directiva mediante el Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, de 28 de mayo de 2021, y a su vez revisa y clarifica ciertos aspectos de la Ley 22/2011, de 28 de julio, para avanzar en los principios de la economía circular.¹¹⁰

El citado Proyecto de Ley tiene por objeto incorporar a nuestro ordenamiento jurídico determinadas medidas aplicables a aquellos productos de plástico de un solo uso que más frecuentemente aparecen en las caracterizaciones de las basuras marinas, a los artes de pesca y a todos los productos de plástico fragmentable. Entre dichas medidas, destacan la reducción, sensibilización, marcado y ecodiseño de productos de plástico, así como el uso de instrumentos económicos como la responsabilidad ampliada del productor e incluso la restricción para determinados productos, teniendo en consideración las posibilidades que existen para su sustitución y alternativas existentes en el mercado. En materia de fiscalidad ambiental, se integra en este Proyecto de Ley también un impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. La base imponible estará constituida por la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenida en los productos objeto del impuesto y se grabará un tipo impositivo de 0,45 euros por kilogramo¹¹¹.

En todo, el legislador español, igual que el legislador europeo, presenta a corto y a largo plazo retos muy importantes para la regulación de la economía circular y consiguientemente, la regulación del uso excesivo de los plásticos en el mercado español.

5. Conclusiones

El estudio de la legislación europea y española en relación con la regulación de las bolsas de plástico ligeras como herramienta por la transición hacia una economía circular aporta diferentes conclusiones.

¹⁰⁹ Artículo 17 de la Directiva (UE) 2019/904.

¹¹⁰ El Gobierno remite a las Cortes el proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados para impulsar una economía circular y baja en carbono. <<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-remite-a-las-cortes-el-proyecto-de-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados-para-impulsar-una-econom%C3%ADa-circular-y-baja-en-carbono/tcm:30-526349>> [Fecha última consulta, 2 de enero de 2022].

¹¹¹ Artículo 67, Título VII, Medidas fiscales para incentivar la economía circular del Proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, de 28 de mayo de 2021.

1. El plástico es un polímero presente en todo tipo de procesos industriales, productos y consumos, convirtiéndose en un material indispensable para el desarrollo de la vida cotidiana actual, aconteciendo en un producto más del consumismo contemporáneo que aboca a conductas humanas de derroche. A pesar de sus grandes utilidades para el envasado de productos, iguales o superiores son los problemas ambientales que se derivan del uso excesivo de este material.

Por sus propiedades, el plástico es difícil de reutilizar y es por eso por lo que acaba generando desechos plásticos, gran parte de los cuales se abocan a los ecosistemas acuáticos y consiguientemente, dañan las especies marinas e incluso, puede contaminar la cadena alimentaria. Si no se pone remedio pronto y siguen aumentando exponencialmente estos datos, peligra la vida acuática y la terrestre.

2. Ante la inactividad y la falta de conciencia ambiental de gran parte de los operadores económicos y de la ciudadanía, es necesaria la intervención del legislador para articular mecanismos que restrinjan y paren las conductas consumistas y lineales que no consideren la reutilización ni el reciclaje del plástico, con el objetivo de reducir su producción y su consumo y combatir este grave problema ambiental.

3. La intervención sobre los plásticos y, en particular, sobre las bolsas de plástico, se ha convertido en un elemento prioritario al que se atiende desde la normativa sectorial en materia de residuos. Actualmente, la ordenación del consumo de bolsas de plástico es fruto de una pluralidad ordinamental en que confluyen, en el marco de sus respectivas competencias, diferentes operadores jurídicos, situados también en niveles varios –europeo, estatal, autonómico y local–. Por este motivo, atender al régimen jurídico de este tema supone, necesariamente, conocer la normativa procedente de cada uno de estos niveles territoriales, descendiendo desde los niveles más generales (Derecho de la Unión Europea) a los niveles más localizados (Derecho estatal, autonómico y local –a pesar de que, en este trabajo, solo se ha analizado el estatal, de carácter básico–), siendo la normativa procedente de la Unión Europea el motor fundamental que ha impulsado la regulación en España de esta materia. De momento, no existe legislación específica a nivel internacional en este ámbito, a pesar de que la intervención normativa debería ser a nivel mundial para que el impacto de la industria química de los plásticos al medio ambiente se redujera a gran escala a corto plazo.

4. En este sentido, la Unión Europea es la entidad geopolítica e institucional pionera en la regulación y la restricción del consumo de este polímero. Específicamente en materia de consumo de bolsas de plástico, la norma de referencia es la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril del 2015, por la cual se modifica la Directiva 94/62/CE en relación con la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras. El uso de este instrumento jurídico para regular las bolsas de plástico no supone una aplicación directa dentro de los Estados miembros, razón por la cual es necesaria su transposición dentro de los ordenamientos jurídicos internos. Esta aplicación indirecta puede retardar el cumplimiento efectivo de la normativa, tal y como ha sucedido en España. Por tanto, quizás hubiera sido más conveniente utilizar un Reglamento para regular la reducción del consumo de bolsas de plástico.

5. Siendo el Estado español Estado miembro de la Unión Europea, tiene la obligación de trasponer la Directiva (UE) 2015/720 y, para hacerlo, utiliza un Real Decreto – el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre la reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores–. A pesar de haber traspuesto la Directiva dentro del ordenamiento jurídico interno, se incumple con el calendario de transposición de la Directiva, que establecía como plazo máximo el 27 de noviembre del 2016. Si bien la Directiva (UE) 2015/720 establecía una serie de medidas alternativas de entre las cuales los Estados miembros podían escoger para cumplir con los objetivos de la norma, España impone varias que resultan ser todavía más restrictivas que las que ofrece la Directiva.

6. El Real Decreto 293/2018 recoge un amplio abanico de medidas de intervención administrativa con la finalidad de reducir el consumo de bolsas de plástico. De entre las medidas que establece, destacan la prohibición de todas las bolsas de plástico con independencia de que estas sean o no ligeras –a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras o las gruesas que contengan un 70% de plástico reciclado en su composición–; y la adopción de un instrumento económico de cobro de las bolsas de plástico, cuando quizás hubiera estado más eficiente la imposición de una tasa tributaria con qué recaudar ingresos destinados a la mejora del medio ambiente.

7. La crisis climática y el impacto ambiental de los plásticos no se detienen, pero tampoco lo hacen los operadores jurídicos europeos y españoles. Después de las restricciones en un ámbito específico del sector químico del plástico –las bolsas de plástico– ahora es momento también de

actuar para la prohibición de productos de plástico desechable –tales como pajitas, enseres de cocina y menaje de la casa, entre otros–. La producción jurídica es constante y se atiende a la realidad del momento en que vive la sociedad que legisla. Es por eso por lo que el legislador tendrá, a largo plazo, un peso muy importante en materia de medio ambiente.

8. Europa, en tanto que pionera de las primeras revoluciones industriales y sujeto fielmente arraigado a los modelos económicos consumistas en los pasados siglos, pretende enmendar sus errores que han sido determinantes para la aparición de la crisis climática a partir de políticas circulares –entre las que se incluyen normativas de reducción del consumo y la producción de plástico–. La economía circular es el futuro de los mercados europeos si se quiere preservar el medio ambiente y sus recursos. Para hacerlo, es esencial la actuación del legislador de forma que dirija las conductas económicas y sociales a cerrar el círculo y a eliminar de la ecuación el derroche compulsivo que regía hasta día de hoy los movimientos económicos.

Referencias

ALENZA GARCÍA, José Francisco. La economía circular en el Derecho Ambiental. **Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental**, n. 35, 2019.

ALENZA GARCÍA, José Francisco. VIII. La economía circular en el Derecho Ambiental. In: SORO MATEO, Blanca; JORDANO FRAGA, Jesús; ALENZA GARCÍA, José Francisco; PÉREZ DE ANDRÉS, Alfonso (coord.). **VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)**, Madrid: Centro de Investigadores Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), 2020. p. 207-232.

BLASCO HEDO, Eva. Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n. 80, pp. 92-93, 2018.

CALVO VÉRGEZ, Juan. A vueltas con la creación de un gravamen medioambiental sobre el plástico: situación actual y perspectivas de futuro a nivel comunitario (y estatal). **Revista Aranzadi Unión Europea**, n. 3, 2021.

CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. **Dret Ambiental Local de Catalunya**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022 (en prensa).

CASAS RONDONÍ, Marc. El futuro impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Principales características y algunas dudas acerca de su compatibilidad con el Derecho de la UE. **Diario La Ley**, n. 9653, 15 de junio de 2020.

CERANTOLA, Nicola. Reflexiones sobre el pasado, presente y futuro de la economía circular. **Ambienta**, Madrid, n. 117, p. 46-56, 2016.

COTS PRAT, Elisabet; ESTEVE TOMASA, Irene. Adiós a los envases de plástico y no reciclables. **Actualidad Jurídica Aranzadi**, n. 980, 2021.

DE GUILLEBON, Benoit. Los 7 pilares de la economía circular. **Boletín de Confederación de Empresarios de Navarra – CEN Medio Ambiente**, n. 21, p. 4-5, 2014.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. VII. VI. La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851. In: SORO MATEO, Blanca; JORDANO FRAGA, Jesús; ALENZA GARCÍA, José Francisco; PÉREZ DE ANDRÉS, Alfonso (coord.). **VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)**, Madrid: Centro de Investigadores Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), 2020, p. 154-183.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n. 102, 2, p. 176-203, 2020.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. **Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition**, Vol. 1. Cowes (Isle of Wight, United Kingdom), 2013.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. **Hacia una economía circular: motivos económicos para una transición acelerada**, 2015, p. 2-21.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. **The new Plastics Economy. Oxo-degradable plastic packaging is not a solution to plastic pollution, and does not fit in a circular economy**, 2017.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. El ambicioso Pacto Verde Europeo. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n. 101, p. 1-31, 2020.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. In: GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús.; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Coords.). **Observatorio de Políticas Ambientales 2020**. Madrid: CIEDA-CIEMAT, pp. 40-20, 2020.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Avances en la economía circular: nueva legislación sobre residuos y plásticos. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n. 108, 2021.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. **Revista Vasca de Administración Pública**, n. 112, p. 49-98, 2018.

GARCÍA NOVOA, César; VIVEL BÚA, Milagros (dirs.); TORRES CARLOS, Marcos R.; LADO SESTAVO, Rubén (coord.). **Digitalización, inteligencia artificial y economía circular**. Madrid: Aranzadi Thomsom Reuters, 2021.

GUDIN R-MAGARIÑOS, Faustino. La economía circular: reexaminando los residuos, en relación al objetivo más importante de la UE para el año 2050. **Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental**, n. 33, 2018.

HOBSBAWM, Eric J. La Revolución industrial, 1780-1840. In: **Industria e Imperio: Una historia económica de Gran Bretaña desde 1750**, Traducción de Gonzalo Pontón, Barcelona: Ariel, 1968; 1977, p. 55-76; 375.

LOZANO CUTANDA, Blanca; POVEDA GÓMEZ, Pedro. Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n. 80, p. 1-8, 2018.

LOZANO CUTANDA, Blanca; POVEDA GÓMEZ, Pedro. Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de determinados productos de plástico en el medio ambiente. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n. 93, 3 de septiembre de 2019.

MARCET, Xavier; MARCET, Marc; VERGÉS, Ferrán. Qué es la economía circular y por qué es importante para el territorio. **Papeles del Pacto Industrial**, n. 4, p. 9-54, 2018.

MARTÍNEZ, Adriana Norma; PORCELLI, Adriana Margarita. Estudio sobre la economía circular como una alternativa sustentable frente al ocaso de la economía tradicional (primera parte). **Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas**, n. 22, p. 301-334, 2018.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas. **Indret Revista para el Análisis del Derecho**, n. 3, p. 1-29, 2019.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba; VENCE DEZA, Xavier (dirs.). **Redondear la economía circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias**. Madrid: Aranzadi Thomson Reuters, 2021.

PORCELLI, Adriana Margarita; Norma Martínez, Adriana. Análisis legislativo del paradigma de la economía circular. **Revista direito GV**. São Paulo, v. 14 n. 3, p. 1067-1105, 2018.

PUCHOL TUR, Teresa. El futuro impuesto sobre plásticos no reutilizables. **Quincena Fiscal**, n. 4, pp. 71-103, 2021.

PUNTES POCIÑA, Beltrán. ¿España Circular 2030? Comentario al borrador de la estrategia española de economía circular. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, vol. 9, n. 2, 2018.

SADELEER, Nicolás de. La economía circular, entre la valorización y la eliminación de residuos. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 38, 2017

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación. **Revista Española de Derecho Administrativo**, n. 203, 2020.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la Economía Circular. **Ambienta**, n. 117, p. 36-45, 2016.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, vol. 10 n. 1, 2019, pp. 1-37.

VALENCIA MARTÍN, Germán. Bolsas de plástico, Unidad de mercado. (Comentario a la STC 100/2020). **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 49, p. 169-182, 2021.