



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**IPN/CNMC/002/17 PROYECTO DE REAL
DECRETO SOBRE REDUCCIÓN DEL
CONSUMO DE BOLSAS DE PLÁSTICO**

9 de febrero de 2017

Índice

I.	OBJETO	3
II.	ANTECEDENTES	4
III.	CONTENIDO	4
IV.	VALORACIÓN	6
	IV.1 Perspectiva comparada	6
	IV.2 Perspectiva nacional	10
	IV.3 Observaciones generales	11
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	14

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME (IPN/CNMC/002/17) RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE BOLSAS DE PLÁSTICO

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Ortiz Aguilar

SECRETARIO

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 9 de febrero de 2017

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA, en lo sucesivo), en relación con el Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico (en adelante, PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 9 de enero de 2017, acompañada del texto del PRD y la Memoria de Análisis de Impacto normativo (MAIN), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda lo siguiente:

I. OBJETO

El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

II. ANTECEDENTES

El **régimen jurídico** de las bolsas de plástico proviene en buena parte de la UE. La [Directiva \(UE\) 94/62/CE](#)¹ calificó a las bolsas de envases, si bien la redacción original de esta Directiva no contenía disposiciones específicas sobre su consumo. Posteriormente, se aprobó la [Directiva \(UE\) 2015/720](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015 por la que se modifica la Directiva anterior en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras² y que es objeto de transposición por este PRD, con la finalidad de (i) actualizar la regulación de este tipo de envases y de (ii) incorporar nuevas medidas para la restricción de su producción con el objeto de salvaguardar el medio ambiente y así provocar la transición hacia un modo de consumo más sostenible³.

Asimismo, existen diversos **Planes y Programas Nacionales** para prevenir y gestionar residuos, como el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020⁴, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022⁵ (PEMAR) y el Plan Nacional Integrado de residuos 2008-2015⁶ (PNIR). Estos planes están amparados por la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#), que promueve la implantación de medidas de prevención, reutilización y reciclado de los residuos, conforme a lo que establece la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas ([Directiva Marco de Residuos](#)).

III. CONTENIDO

El PRD tiene como **objetivo** transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/720 ya citada en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras⁷. Pretende adoptar medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico, y así prevenir y reducir los impactos adversos que los residuos generados por dichas bolsas de plástico producen en el medio

¹ Transpuesta por la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases y el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para su desarrollo y ejecución.

² Según el artículo 3 del PRD son las bolsas de plástico con un espesor inferior a 50 micras.

³ Según datos del sector que cita el MAPAMA en el PRD, en España se pusieron en el mercado, en el año 2014, unas 62.560 toneladas de bolsas de plástico ligeras, de menos de 50 micras (6.730 millones de unidades), de las cuales el 23 % serían bolsas de menos de 15 micras y unas 4.670 toneladas de bolsas de plástico de más de 50 micras (158 millones de unidades).

⁴ http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Programa_de_prevencion_aprobado_actualizado_ANFABRA_11_02_2014_tcm7-310254.pdf

⁵ <https://www.boe.es/boe/dias/2015/12/12/pdfs/BOE-A-2015-13490.pdf>

⁶ <https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/26/pdfs/BOE-A-2009-3243.pdf>

⁷ Según el artículo 3 del PRD son las bolsas de plástico con un espesor inferior a 50 micras.

ambiente y en determinadas actividades económicas. Asimismo, tiene por objeto evitar la pérdida de recursos materiales y económicos que supone el abandono de las bolsas de plástico y su dispersión en el medio ambiente.

En lo referente a su **estructura**, el PRD consta de 11 artículos, ordenados en 6 capítulos, 5 disposiciones adicionales, una derogatoria y 4 finales, así como 2 anexos.

- El capítulo I, de disposiciones generales, consta de tres artículos que versan sobre el objeto y finalidad, su ámbito de aplicación⁸ y las definiciones utilizadas. Su ámbito de aplicación serán todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio del Estado. Sin embargo, la Directiva 2015/720 articula una serie de obligaciones para las denominadas bolsas de plástico ligeras (con un espesor inferior a 50 micras) y deja que los Estados miembros puedan adoptar medidas, como los instrumentos económicos y objetivos nacionales de reducción de uso y de generación de residuos generados por las bolsas con un espesor igual o superior a 50 micras.
- El capítulo II contiene tres artículos sobre los objetivos de reducción de bolsas de plástico, las medidas destinadas a reducir el consumo de bolsas de plástico y las medidas sobre las bolsas de plástico ligeras oxodegradables⁹. El capítulo III regula las obligaciones de marcado de las bolsas de plástico. El capítulo IV regula las campañas de sensibilización e información al público.
- El capítulo V consta de dos artículos que versan sobre la inscripción de los operadores en un Registro y las obligaciones de información. El capítulo VI contiene un artículo relativo al régimen sancionador.
- Las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera versan sobre la elaboración de un informe sobre la aplicación del RD, el cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio¹⁰, de residuos y suelos contaminados y sobre la remisión de información de bolsas de plástico correspondiente al año 2016, respectivamente. La disposición adicional cuarta crea el Registro de

⁸ En este sentido, el PRD exime de esta obligación a las bolsas muy ligeras (con un espesor inferior a 15 micras) que son necesarias por razones de higiene o suministradas como envase primario para alimentos a granel cuando su uso contribuye a prevenir el desperdicio de alimentos tal como permite la Directiva.

⁹ Aquellas fabricadas con materiales plásticos que incluyen aditivos que catalizan la fragmentación del material plástico en microfragmentos.

¹⁰ Disposición adicional segunda. Sustitución de las bolsas de un solo uso: “1. Las administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias para promover los sistemas más sostenibles de prevención, reducción y gestión de los residuos de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable y sus alternativas, incluidas las acciones correspondientes a la condición de la administración como consumidor, a través de las compras públicas [...]”

productores de productos asociados a la gestión de residuos (REPP), adscrito al MAPAMA¹¹. La disposición adicional quinta versa sobre el no incremento del gasto público.

- Las cuatro disposiciones finales versan sobre los títulos competenciales en los que se fundamenta el PRD, la normativa comunitaria que se incorpora, la habilitación de su desarrollo al MAPAMA y su entrada en vigor.

El anexo I regula un precio mínimo de las bolsas de plástico, a cobrar al consumidor, que oscila entre los 5 y los 30 céntimos, diferenciando entre bolsas compostables, no compostables y oxodegradables, y el anexo II sobre la información a suministrar al Registro por parte de los fabricantes de bolsas de plástico.

IV. VALORACIÓN

IV.1 Perspectiva comparada

Como ya se ha expuesto anteriormente, la Directiva ofrece margen a los Estados Miembros de la UE para que establezcan las medidas disuasorias¹² sobre el consumo de bolsas de plástico que mejor se adapten a su mercado, si bien debe respetarse el objetivo de conseguir que haya un consumo máximo de 90 bolsas por habitante en el año 2020 y de 40 en el año 2025.

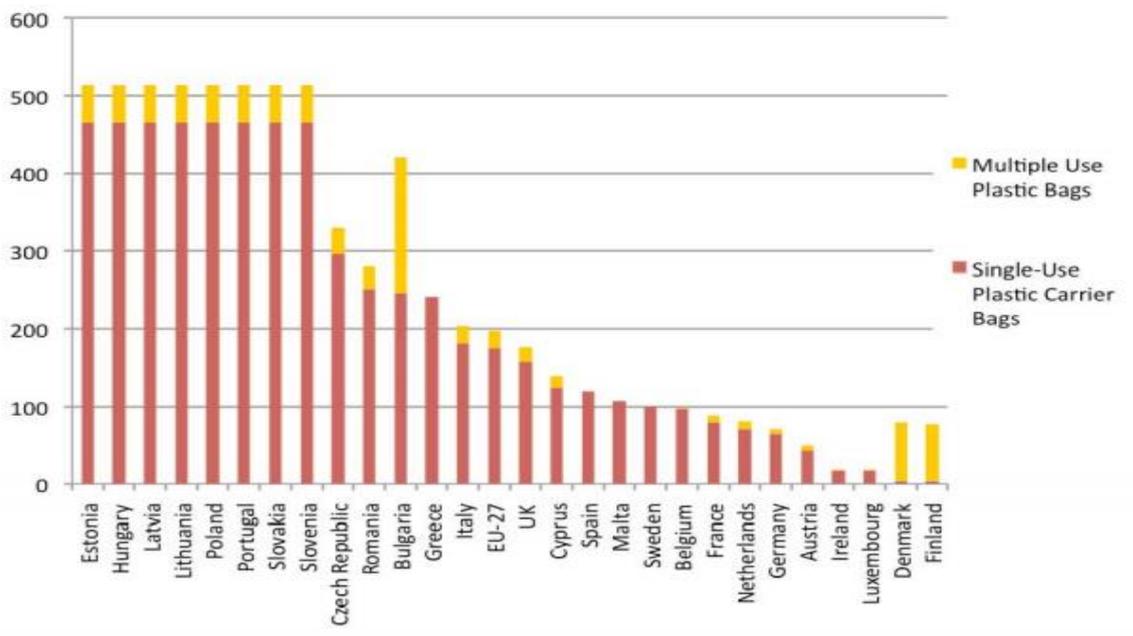
Son relevantes las estadísticas de consumo de bolsas de plástico dentro de la UE, en las que existen grandes disparidades. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, para la anualidad 2014, en Dinamarca y Finlandia, el consumo de bolsas de plástico ligeras (no reutilizables) es sólo 4 por año y existe una trasvase casi total a las bolsas reutilizables; mientras que en Portugal, Eslovaquia o Polonia, la cifra de bolsas no reutilizables se eleva a más de 460. Existen por otra parte, países con altas tasas de consumo pero que presentan números interesantes en cuanto al consumo de bolsas reutilizables, como es el caso de Bulgaria.

La media de la UE-27 se sitúa en un consumo inferior a las 200 bolsas al año, con una más que modesta presencia de bolsas reutilizables.

¹¹ Esta disposición crea también la Sección de fabricantes de bolsas del REPP, y adscribe al mismo las secciones especiales productores de pilas y acumuladores, y productores de apartados eléctricos y electrónicos, que ahora forman parte del Registro Integrado Industrial del MINECO.

¹² Tales como prohibir su fabricación, exportación, importación y comercialización, fijar precios por bolsa no reutilizable, crear figuras tributarias vinculadas, etc.

Gráfico nº 1. Utilización de bolsas de plástico en la UE 2014



Fuente: Comisión Europea.

Por otro lado, en los países de nuestro entorno, las decisiones tomadas para reducir el consumo de bolsas de plástico han sido de diversa índole:

- **Prohibición de fabricación y distribución de bolsas de plástico de un solo uso.**

A partir del 1 de enero de 2016 y como consecuencia de la Directiva, los **Países Bajos**¹³ han adoptado una política de total prohibición de las bolsas de plástico, poniendo en marcha un sistema de control dirigido por un organismo inspector preexistente¹⁴.

Por su parte, desde el 1 de julio de 2016 **Francia**¹⁵ ha prohibido la distribución de bolsas de plástico de menos de 50 micras de espesor (y las de esta medida deben ser reutilizables) y su sustitución por envoltorios o envases de otros materiales (papel, cartón, almidón de maíz o fécula de patata).

¹³ <https://www.government.nl/topics/environment/contents/ban-on-free-plastic-bags>

¹⁴ <https://www.ilent.nl/english/su>

¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032319878&categorieLien=id>

En **Italia**¹⁶, una prohibición de la misma naturaleza lleva vigente desde el año 2011, fijando, asimismo, un régimen de sanciones en caso de comercialización.

- **Fijación de un precio por bolsa de plástico no reutilizable adquirida en una tienda.**

Desde finales de 2015, en **Reino Unido**¹⁷, se ha fijado un precio de 5 peniques por bolsa no reutilizable en las grandes superficies. Se trata de un precio único fijado por el propio gobierno británico. Se establecen obligaciones de información al gobierno, dependiendo del tamaño de la tienda. No se trata de un impuesto, sino de un recargo sobre el consumidor para disuadirlo de adquirir bolsas innecesarias.

Por su parte, la Agencia de Protección Ambiental de **Suecia** ha decidido elevar la tarifa de las bolsas de plástico a un mínimo de 5 coronas (aproximadamente 50 céntimos de euro), frente a las 1,5 y 2 actuales, según presentó en un informe en 2015¹⁸. La Agencia sueca ha descartado la utilización de bolsas alternativas por ser incompatibles con su sistema de reciclado actual y por entender que una subida drástica del precio mínimo de la bolsa no reutilizable será lo suficientemente disuasoria en una sociedad ya concienciada en la reutilización y la protección ambiental.

- **Fijación de un tributo.**

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) ya señaló en 2005¹⁹ que un impuesto sobre bolsas de plástico repercutido en los consumidores era la medida que conducía a las más drásticas reducciones en el consumo de bolsas de plástico. **Y en efecto, los países que han puesto en marcha un impuesto, al menos en Europa, son los que mejores resultados han obtenido para disuadir del consumo de bolsas.**

¹⁶ <http://www.camera.it/temiap/t/news/post-OCD15-10929>

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/single-use-plastic-carrier-bags-why-were-introducing-the-charge/carrier-bags-why-theres-a-5p-charge>. Aquí se indica claramente que *“This is not a tax and the money from the charge does not go to the government. We expect retailers to donate the proceeds of the scheme to good causes, but it is for them to choose what to do, and which causes to support.”*

¹⁸ El informe está disponible pero solamente en sueco. http://www.nvc.nl/userfiles/files/SE_EPA_rapport-plastbarkassar-v16.pdf

¹⁹ UNEP, Selection, Design and Implementation of Economic Instruments in the Solid Waste Management Sector in Kenya: The case of plastic bags, 2005, p 44.

<http://unep.ch/etb/PUBLICATIONS/EconInst/Kenya.pdf>

En el supuesto de **Dinamarca**²⁰, el impuesto sobre bolsas de plástico existe desde 1994, y cabe resaltar en este contexto que desde 1998 el tipo no ha variado. Dinamarca fijó el precio de la bolsa de plástico teniendo en cuenta el coste del fabricante y el tributo a imponer. Actualmente, a la luz de la Directiva, se está valorando elevar el impuesto para conseguir y mantener los objetivos fijados para 2025.

Irlanda²¹ cuenta con una figura impositiva desde marzo de 2002²² (*The Irish plastic bag levy*, que inicialmente era de 15 céntimos de euro) que consiguió reducir el consumo de bolsas de plástico en un 90% en menos de 4 años desde su introducción²³. Actualmente, y desde 2007, se fija el precio del impuesto (22 céntimos de euro) pero no así del precio mínimo de la bolsa tras la aplicación del impuesto, que dependerá de cada establecimiento. En los tickets de compra debe aparecer la cantidad del tributo detallado. **Hoy este país puede ser considerado el referente mundial²⁴ en lo que respecta a una política exitosa de puesta en marcha de una figura impositiva de esta naturaleza.**

En el caso de **Portugal**²⁵ desde el mes de febrero de 2015 los consumidores pagan 10 céntimos de euro extra por cada bolsa de plástico. Así al precio de 3 céntimos que ya cuesta cada bolsa no reutilizable, ha de añadirse esos 10 céntimos que constituyen un impuesto estatal, que repercute sobre el consumidor final. Es la propia ley la que fija, no sólo el impuesto, sino el precio final de la bolsa en el momento de ser adquirida por el usuario.

²⁰ En Dinamarca es efectivamente el consumidor el que paga la bolsa de plástico a través de un impuesto sobre la misma: <http://ecocouncil.dk/releases/articles-pressreleases/economy-and-politics/2568-consequences-of-the-european-plastic-bag-directive>; <http://www.ecocouncil.dk/en/documents-3/temasider/1776-150812-tax-on-plastic-bags>

²¹ <http://www.housing.gov.ie/environment/waste/plastic-bags/faqs>

²² Waste management Act 1996, (No. 10 of 1996), modificada por la Waste Management Amendment Act 2001 (No. 36 of 2001)

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/si/605/made/en/print>

²³ (European Environment Agency Technical report No 8/2005 Market-based Instruments for environmental policy in Europe. http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2005_8. Página 65.

²⁴ The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bags levy. Frank Convery - Simon McDonnell - Susana Ferreira. 2007 http://plasticbaglaws.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/02/study_the-most-popular-tax-in-Europe-2007.pdf

²⁵ Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, que aprova a Reforma da Fiscalidade Verde em Portugal https://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/06E2525B-1E76-454C-AB73-75539519258F/0/Lei_82D_2014.pdf (arts. 30 a 49).

Fuera de la Unión Europea y, obviamente, sin la obligación impuesta por la Directiva (UE) 2015/720 pero sí buscando el mismo objetivo, hay varios ejemplos reseñables:

- En cuanto a la medida de prohibición, cabe destacar el caso de **Marruecos**²⁶. Desde el 1 de julio de 2016, este país no vende bolsas de plástico de un solo uso en los supermercados. La Ley 77-15 prohíbe la fabricación, exportación, importación y comercialización de bolsas de plástico y prevé, para cada tipo de producto, cómo podrá embalarse y transportarse. Sólo se pueden comercializar las de más de un uso.
- Experiencias como la de **Sudáfrica**, uno de los primeros países del hemisferio sur en poner en marcha un impuesto sobre bolsas de plástico, demuestran que la imposición de un tributo puede no ser suficiente para disuadir del consumo de bolsas. En efecto, estudios realizados en dicho ámbito geográfico²⁷ demuestran la baja elasticidad de las bolsas de plástico a medio y largo plazo y el fracaso del impuesto en el país, en el que la medida, inicialmente eficaz, ha dejado de serlo con el tiempo ya que los consumidores se han acostumbrado a pagar el suplemento. El escaso éxito de la medida puede deberse a que no se acompañó de campañas de concienciación ni de reutilización.

IV.2 Perspectiva nacional

Por lo que respecta a **España**, según el PEMAR (2016-2022) y fuentes del sector, en 2012 se pusieron en el mercado 70.000 toneladas de bolsas de plástico, de las cuales el 70% fueron bolsas de un solo uso. En dicho plan se enumeran las medidas ya tomadas para reducir la producción y consumo de bolsas e incluso se formulan posibles medidas adicionales. No obstante, el PEMAR²⁸, ha centrado, de momento, su estrategia en medidas de concienciación al consumidor. Tampoco hay que descartar que éste haya sido especialmente sensible por la crisis económica sufrida en buena parte de la población.

²⁶<http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/fr/Nouveautes/Interdiction%20de%20la%20fabrication,%20de%20l'importation,...de%20sacs%20en%20mati%C3%A8res%20plastiques.pdf>

²⁷ Johane Dikgang, Anthony Leiman & Martine Visser (2012): Elasticity of demand, price and time: lessons from South Africa's plastic-bag levy, *Applied Economics*, 44:26, 3339-3342.

²⁸ “En relación con el consumo de bolsas, cabe señalar que desde la aprobación y puesta en marcha del PNIR, son muchas las medidas que han adoptado las administraciones públicas y el sector de la distribución para reducir el consumo de este tipo de envases: campañas de sensibilización, establecimiento de impuestos, fomento del uso de bolsas permanentes, fijación de un precio, etc. Como consecuencia de estas medidas, durante estos años se ha reducido el consumo prácticamente a la mitad debido fundamentalmente a un cambio en las pautas de consumo de este envase. No obstante, es necesario seguir reforzando estos cambios, especialmente en ciertos sectores como el pequeño comercio. Debe transponerse la nueva Directiva comunitaria sobre consumo de bolsas a nuestro ordenamiento jurídico, y será en esa transposición donde se establezcan las medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico, en cumplimiento de las nuevas obligaciones comunitarias.” (PEMAR, página 55).

Con base en los datos reflejados en el gráfico nº 1, España se sitúa en un grupo intermedio de países (con un consumo de entre 100 y 200 al año), si bien con una casi nula implantación de las bolsas de múltiples usos.

Por otro lado, la estructura descentralizada de nuestro Estado ejerce también como un factor importante. A nivel autonómico son dos las Comunidades que han establecido un impuesto sobre las bolsas de plástico, **Andalucía**²⁹ y **Cantabria**³⁰, que se aplica desde 2011. En el caso cántabro, el tipo impositivo es de 5 céntimos de euros por cada bolsa de plástico. La ley cántabra establece cómo debe aparecer el precio de la bolsa en el ticket de compra de los consumidores³¹. Esta ley, sin embargo, no se pronuncia sobre el precio mínimo de la bolsa no reutilizable. El modelo andaluz es muy similar³² al cántabro estableciendo un tipo impositivo de 10 céntimos de euro por bolsa de plástico.

IV.3 Observaciones generales

Desde el punto de vista de la promoción de la competencia y regulación económica eficiente, teniendo en cuenta el análisis de la información ofrecida por la perspectiva internacional, cabe realizar las siguientes consideraciones:

Económicamente, parece razonable admitir que existe un **fallo de mercado** — bajo la forma de externalidad negativa sobre el medio ambiente en el consumo de bolsas de plástico— que, con el libre juego de la oferta y la demanda, no sería suficientemente internalizado por los operadores económicos y los usuarios. Esto originaría que la producción y el consumo serían superiores al socialmente eficiente. En consecuencia, puede justificarse una intervención pública eficiente, que proteja de una mala gestión de los residuos al medio ambiente y a la salud pública, así como la afectación negativa a otras actividades económicas como el turismo³³ (repercusión en la calidad del agua de playas, por ejemplo).

²⁹ La Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad crea el impuesto propio autonómico sobre bolsas de plástico de un solo uso <http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/tributos/normativa/L-11-2010.pdf>, artículo séptimo.

³⁰ De conformidad con la Ley de Cantabria 11/2010, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero, se creó el Impuesto sobre las Bolsas de Plástico de un Solo Uso, propio de la comunidad, <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=195341>, artículo 1.

³¹ <http://www.agenciacantabratributaria.es/preguntas-frecuentes-sobre-el-impuesto-de-bosas-de-plastico-de-un-solo-uso>

³² La ley andaluza impone los tipos por tramos anuales : « *En el ejercicio 2011, el tipo impositivo será de 5 céntimos de euro por cada bolsa de plástico de un solo uso suministrada. En el ejercicio 2012 y posteriores, el tipo impositivo será de 10 céntimos de euro por cada bolsa de plástico de un solo uso suministrada* ».

³³ El turismo contribuyó al PIB español de 2015 con 173.100 millones de euros, lo que supone el 16% del PIB según los últimos datos disponibles del Consejo Mundial de Turismo. Recordemos, asimismo, que España es, actualmente, el país con más banderas azules del mundo, lo que certifica, entre otros elementos, la buena calidad ambiental de 687 puertos y playas de nuestro litoral según el Blue Flag programme de la Foundation for Environmental Education. <http://www.blueflag.global/all-bf-sites/>

En consecuencia, en la regulación de esta actividad se debe conjugar eficientemente la libertad en el ejercicio de la actividad económica con la necesaria protección de los otros objetivos de interés general indicados.

La necesaria conciliación entre esta protección y una regulación favorecedora de la competencia ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones por esta autoridad a raíz de la emisión de diferentes informes sobre proyectos normativos en el ámbito de los residuos, de muy diversa naturaleza³⁴.

Jurídicamente, **la Directiva establece que los Estados miembros deberán tomar las medidas oportunas con el fin de reducir de forma sostenida el consumo** de bolsas de plástico ligeras en su territorio³⁵. Tales medidas pueden consistir en la fijación de objetivos de reducción nacionales, el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos, así como el establecimiento de restricciones a la comercialización (como excepción a la libertad de puesta en el mercado del artículo 18³⁶), siempre que sean proporcionadas y no discriminatorias.

Amparándose en dicho margen de maniobra que ofrece la Directiva, el PRD introduce una serie de restricciones a la libertad de las empresas y de los consumidores. Entre las primeras, la fijación de un precio mínimo para cada tipo de bolsas y la remisión de información estadística; entre las segundas, el pago de un precio mínimo por las bolsas.

Por ello, aceptando la necesidad de la restricción, derivada de la existencia de un fallo de mercado que afectaría a diversas razones imperiosas de interés general (RIIG)³⁷, **procede realizar un análisis de proporcionalidad de la**

³⁴ A tal efecto pueden consultarse los informes, [IPN/CNMC/001/16](#) Informe sobre el proyecto de orden ministerial sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en obras distintas a aquellas en las que se generaron, [IPN 49/10](#) Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, IPN 094/13 Proyecto de Real Decreto por el que se regula el traslado de residuos, IPN/DP/0014/14 Informe sobre el Proyecto de Real Decreto sobre los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos e [IPN/CNMC/006/15](#) Informe sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. Todos disponibles en www.cnmc.es. Asimismo, en relación con el ámbito sancionador caben destacar los expedientes S/0429/12 Residuos, S/0351/11 Signus ecovalor, S/0286/10 ANAGRASA/TRAGSEGA, S/0083/08 Comunidad Autónoma de Aragón, S/0065/08 ECOVIDRIO, S/0014/07 Gestión de Residuos Sanitarios, 2800/07 SIGNUS ECOVALOR y Fabricantes de neumáticos, 2741/06 Signus Ecovalor.

³⁵La adopción de medidas deben garantizar 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.

³⁶ Libertad de puesta en el mercado: *“Los Estados miembros no impedirán la puesta en el mercado en su territorio de los envases que cumplan las disposiciones de la presente Directiva”.*

³⁷ El Artículo 4.8 de la DIRECTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior define la «razón imperiosa de interés general» a aquella razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad

opción regulatoria planteada en el PRD (fijación de precios mínimos de las bolsas de plástico no reutilizables) frente a otras posibles alternativas (prohibición total de utilización, acuerdos voluntarios, figuras impositivas) para determinar cuál de ellas, en su caso, presenta una mejor adecuación a dicho principio.

En primer lugar, se recuerda que la elección del instrumento utilizado es fundamental en la literatura de la economía del medioambiente. En este sentido, la teoría y la práctica señalan en este mercado la superioridad de las herramientas regulatorias fundamentadas en el precio frente a otras alternativas³⁸. No obstante, conviene señalar que i) el precio solo puede no ser suficiente, siendo en este caso conveniente complementarlo con otras medidas de concienciación, que permitan a los consumidores internalizar el impacto contaminador y ii) dentro de los instrumentos de precios, la fijación de precios es inferior a otras alternativas también basadas en dicha variable.

En segundo lugar, parece teóricamente más adecuada la opción de establecer una figura tributaria frente a la política de fijación de precios mínimos. Éstas serían las principales razones que lo justificarían:

- La figura impositiva permite internalizar el daño producido al medio ambiente, de forma que serán el conjunto de consumidores los que soportarían el recargo del producto y los contribuyentes los que puedan beneficiarse de los ingresos obtenidos con dicha figura.
- El precio mínimo facilita que se beneficien en mayor medida las empresas distribuidoras que, de esta manera, se estarían apropiando directamente, con intervención pública, de una renta que en principio no les corresponde³⁹.
- Esa renta derivaría de la diferencia entre el coste de la bolsa para el distribuidor y el precio de venta impuesto al distribuidor frente al consumidor final, siendo el primero inferior al segundo. La MAIN indica que esta diferencia tiene el objetivo de desincentivar el consumo pero

social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

³⁸ Véase: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1813-6982.2007.00101.x/full>

³⁹ Con independencia de lo que establezca la norma, el impacto económico de la intervención pública, en equilibrio parcial, dependerá de las elasticidades-precio relativas de oferentes y demandantes. La evidencia empírica referente a dicha elasticidad precio de las bolsas de plástico varía en gran medida entre países, por ejemplo en el [Estado de Washington en USA](#) o en [Irlanda](#), parece altamente elástica a corto plazo, mientras que en [Sudáfrica](#), la evidencia apunta a demandas inelásticas. Hay diversos factores que pueden explicar dichas divergencias, así como la diferencia entre el corto y el largo plazo.

produce un efecto indirecto de ventaja económica injustificada para cierto tipo de operadores, los del sector de la distribución.

- La intervención directa del sector público en los precios, fuera del estricto marco normativo que regula la fiscalidad, puede generar peligrosos precedentes para otros productos y otros servicios, sobre todo teniendo en cuenta el carácter informador del ordenamiento jurídico de la libertad de empresa, reconocida constitucionalmente en el art. 38 (Const. 78).
- La cuantía de lo recaudado con la figura tributaria podría ser tenida en consideración para crear, por ejemplo, un Fondo medioambiental, y así poder mitigar los efectos negativos que provoca el consumo de bolsas de plástico, ya sea a través de la financiación de campañas de sensibilización, de la promoción de materiales para envases menos contaminantes o de mejoras en la gestión de los residuos u otro tipo de medidas.

Por último, como cualquier medida de política pública, deberá ser objeto de periódica evaluación por las autoridades públicas, de forma que se garantice una adecuada relación de la medida a los principios de necesidad y proporcionalidad. Esa evaluación podría llevar a la derogación de la figura impositiva si efectivamente sus objetivos fueran ya alcanzados o existieran otros mecanismos menos restrictivos. Adicionalmente, cabe recalcar que cualquier medida impositiva debe complementarse con la debida información al consumidor, no sólo de los precios que deberá asumir, sino de la fundamentación que lo justifica. .

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La experiencia comparada muestra que en los países analizados en los que se han puesto en marcha medidas fiscales (especialmente en Irlanda) la eficacia en la consecución del objetivo de reducción del consumo de bolsas⁴⁰ ha sido muy alta, sin perjuicio de los ajustes en cuanto al tipo impositivo que hayan sido precisos en cada momento.

En cualquier caso, y como deriva también de la experiencia comparada, el éxito de la medida descansaría en complementar aquella con otras iniciativas como campañas de sensibilización y/o de gestión de residuos que eviten o minimicen el impacto del plástico sobre el medioambiente.

Se recomienda por ello que en nuestro país se produzca la efectiva imposición de una figura tributaria en vez de la fijación de un precio mínimo. Esta figura,

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/pdf/report_options.pdf, Página 100.

además de más respetuosa con la libertad de empresa constitucionalmente reconocida, permite internalizar el daño producido al medio ambiente, de forma que serán el conjunto de consumidores directos los que soportarían el recargo del producto, sin que además se produzca una apropiación indebida de rentas fundamentalmente por las empresas distribuidoras.

Independientemente de lo anterior, la creación de un Fondo medioambiental sería recomendable. En cualquier caso, deben articularse los mecanismos de monitorización y control de los objetivos obtenidos para efectuar los debidos ajustes en caso de ser necesarios.

