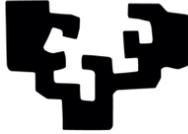


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

ZUZENBIDE
FAKULTATEA
FACULTAD
DE DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

2019/2020

ECONOMÍA CIRCULAR Y RESIDUOS PLÁSTICOS

EL CASO DE LA DIRECTIVA (UE) 2019/904

Trabajo realizado por:

Leire Castelos Cuevas

Dirigido por:

Agustín María García Ureta

© 2020, Leire Castelos Cuevas

Leioa, 19 de junio de 2020

“Pasajeros del mismo barco, los habitantes de este inquieto planeta, van progresivamente tomando conciencia clara de la alternativa esencial que deben afrontar: salvarse juntos o juntos naufragar”

José Carlos Barbosa (1980)

RESUMEN

La contaminación por plásticos es hoy la amenaza silenciosa que ha puesto en alerta al planeta. La cantidad de residuos en el mar no cesa de aumentar, lo que afecta a los ecosistemas, la biodiversidad y la salud humana. Las imágenes de animales asfixiados o las pilas de residuos plásticos dispersos en el medio ambiente han generado una alarma que pone en riesgo la continuidad de nuestro planeta si no se actúa de inmediato.

Sin embargo, podemos pensar que es casi imposible no producir residuos plásticos, ya que, por su funcionalidad, durabilidad y bajo coste, están presentes en todos nuestros ámbitos cotidianos, inclusive, en la compra de productos de la cesta básica podemos observar cómo alimentos de primera necesidad, productos de limpieza o medicamentos esenciales están envueltos en envases de plástico de un solo uso. Por ende, nos guste o no, deshacernos de ellos no es tarea fácil. Como sociedad, nos hemos habituado a ellos y hemos adaptado nuestras vidas a una cultura de consumo rápido o de “usar y tirar” que poco piensa en las consecuencias.

La huella ecológica que esto ha dejado en el medio natural es ahora más palpable que nunca. Estamos pagando las consecuencias de décadas de consumo desenfrenado. Al punto de que los países occidentales están muy preocupados por la cantidad de basura marina que ellos generan; tanto, que han encontrado la manera menos responsable y más insolidaria de resolver el problema: enviársela a otros países que puedan soportar esa carga y deshacerse de ella. Y en ese devenir, nada más lejos de la realidad, toda una serie de países del sudeste asiático está siendo hoy tratada como vertedero.

La alarma ya está puesta, el plástico colapsa nuestro medio ambiente y la Unión ha optado por la medida más prohibitiva porque es la medida más adecuada para cumplir con el objetivo de protección ambiental. La Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de determinados productos de plástico en el medio ambiente (en adelante, *Directiva SUP*¹), supone un antes y un después para los productos de plástico de un solo uso que más consumimos. Envases de comida, botellas para bebidas, toallitas higiénicas y otros artículos de plástico de usar y tirar serán objeto de nuevas medidas y nuevos requisitos: reducción del consumo, prohibiciones, marcado y diseño.

¹Conocida como Directiva SUP por el acrónimo en inglés de *Single Use Plastics Directive*.

ABREVIATURAS

CCI: Centro Común de Investigación.

ECHA: Agencia Europea de los productos químicos.

EEA: Agencia Europea del Medioambiente.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

PMA: Programa General de Acción de la Unión.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STEDH: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

SUP: Single Use Plastics Directive.

UNEP: United Nations Environment Programme.

Índice del TFG

INTRODUCCIÓN.....	8
I. ANTECEDENTES DE UNA LÓGICA LINEAL PARA UNA SITUACIÓN INSOSTENIBLE	
1. Antecedentes de un modelo económico lineal.....	14
2. Problemática ambiental como resultado de una economía lineal.....	15
II. ECONOMÍA CIRCULAR Y PLÁSTICOS: EL CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD	
1. La aparición del desarrollo sostenible y la estrategia del desarrollo sostenible en la Unión Europea	17
2. El camino hacia una Economía Circular.....	20
2.1 Estrategia Europea de plásticos.....	21
2.1.1 Consumo responsable y las 4 R: Reducir, Reusar, Reciclar y Recuperar.....	21
2.1.2 Prevención de residuos y circularidad.....	23
III. LA CONTRIBUCIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2019/904 A REFORZAR LA POLÍTICA AMBIENTAL	
1. Base jurídica y principios.....	25
1.1 Base jurídica.....	25
1.2 Subsidiariedad.....	27
1.3 Proporcionalidad.....	28
1.4 Coherencia de la Directiva con la política ambiental.....	29
2. Contexto de la Directiva.....	32

2.1 Especialidad de la Directiva.....	32
2.2 Obligación de transposición	33
IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA	
1. Plásticos de un solo uso.....	35
2. Plásticos oxodegradables.....	35
3. Artes de pesca.....	37
V. APORTACIÓN DE LA DIRECTIVA A PREVENIR Y REDUCIR EL IMPACTO DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO	
1. Reducciones de consumo.....	37
2. Restricciones a la introducción en el mercado.....	39
3. Requisitos de recogida separada y diseño para las botellas de plástico.....	41
4. Obligación de marcado.....	43
5. Responsabilidad ampliada del productor.....	44
6. Medidas de concienciación.....	45
7. Régimen disciplinario.....	4
VI. CONCLUSIONES	
VII. BIBLIOGRAFÍA	
VIII. ANEXO	

INTRODUCCIÓN

1. Relevancia del tema.

Se propone como objeto de estudio la nueva Directiva SUP, que introduce medidas específicas para prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

La directiva reanuda el compromiso de la Unión Europea de cara a los desafíos que suponen los residuos plásticos, con objetivos de prevención en la producción y gestión de los mismos, con el fin de alcanzar una mayor calidad del medio ambiente y una mayor protección de la salud humana, y alcanzar los objetivos de la economía circular que se establecen en el marco del Plan de Acción de la UE para una Economía Circular² y en el reciente Pacto Verde Europeo³.

Hasta el momento, la normativa existente en materia de residuos a nivel comunitario que se recogía en la Directiva 2008/98/CE⁴, de 19 de noviembre de 2008 sobre residuos (en adelante, *Directiva marco de residuos*) incorporaba medidas para la prevención en la generación de los mismos, de forma general⁵ y sin mayor precisión, salvo las particularidades introducidas por la Directiva 94/62/CE⁶, de 20 de diciembre de 1994 relativa a los envases y residuos de envases que abordada un ámbito de aplicación más concreto con normas destinadas a la prevención de los residuos que fueran envases, pero sin distinciones de tipo material utilizado para su fabricación⁷.

La principal razón por la que la gestión de envases y residuos de envases quedaban bajo un tratamiento jurídico diferente al resto de los residuos se debía a la evaluación del impacto que estos productos tenían en la generación de basura marina. Sobre todo, por el

²Vid. Bruselas, 2.12.2015. [COM (2015) 614 final]. “*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*”.

³Vid. Bruselas, 11.12.2019. [COM (2019) 640 final]. “*El Pacto Verde Europeo*”.

⁴Vid. Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

⁵Ibíd. Art. 1: “*La presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso*”.

⁶Vid. Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases.

⁷Ibíd. Art. 1.1: “*La presente Directiva tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros, así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente [...]*”.

hecho de que las industrias comenzaron a emplear la mayor parte de los plásticos en la fabricación de envases para hacer llegar sus productos a los consumidores. Por lo tanto, los envases de plástico comenzaron a cobrar una función social y económica esencial, estando presentes en casi todos los productos de consumo que se ofrecían en el mercado, produciéndose así una generación de residuos sin precedentes.

De ahí que la legislación vigente en materia de gestión de residuos resultaba tener un ámbito de aplicación muy amplio del que se hicieron eco las propias instituciones comunitarias, al señalar que los textos legislativos de la Unión Europea no permitían abordar de forma suficiente y específica los impactos de las principales fuentes de desechos marinos en Europa. De este modo, el Centro Común de Investigación (en adelante, CCI⁸) científica de la Comisión Europea realizó un estudio y trató de obtener una mejor visión de las concentraciones de los residuos marinos dispersos en las playas de la Unión. Esto permitió conocer los elementos que, en términos de fuente, uso o material, mayor presencia tenían en la basura marina. Finalmente, se llegó a la conclusión de que los plásticos de un solo uso eran una parte significativa de esas fuentes de contaminación.

Por estas razones, uno de los principales objetivos de la Unión Europea, confiada por los resultados obtenidos por el CCI ha sido precisamente la necesidad de adoptar un instrumento jurídico adecuado y separado de la legislación de residuos centrado precisamente en los productos de un solo uso.

Por lo tanto, con la pretensión de superar el vacío legal habido hasta la fecha y con la ambición de prevenir y reducir el impacto de estas fuentes individuales de contaminación en el medio ambiente, el medio marino y proteger la salud humana, en la Unión Europea a fecha de 5 de junio de 2019, entró en vigor la Directiva SUP.

Esta directiva tiene por objeto abordar ese problema y lo hace desde el ámbito más prohibitivo, imponiendo restricciones a la introducción en el mercado de productos para los que ya existen alternativas disponibles y que además son sostenibles. Con lo cual, es una prohibición muy importante que establece la Unión Europea frente a la circulación de estos productos, y que tendrá resultados positivos de cara al volumen de residuos que

⁸El Centro Común de Investigación (CCI) es el servicio científico interno de la Comisión Europea. Con sus actividades contribuye a la elaboración de las políticas de la UE, aportando un asesoramiento científico independiente y basado en datos contrastados. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/departments/joint-research-centre_es

generamos. Pero, además, también servirá de motivación para que las empresas desarrollen nuevos modelos de negocio e innoven en la fabricación de nuevos productos que cumplan con los estándares medioambientales⁹.

Asimismo, la Directiva SUP pretende incentivar un comportamiento responsable de los consumidores, imponiendo a los Estados miembros a establecer objetivos mínimos de reducción del consumo y desplegar medidas de concientización ciudadana que incentiven al consumidor a reorientar sus patrones de consumo y utilizar alternativas reutilizables al plástico. De igual manera, siguiendo la línea de lo establecido en la Estrategia de la UE para el plástico en una Economía Circular¹⁰, lo impuesto por la directiva tendrá efecto, sobre todo, de cara a aumentar el reciclado y la mejora de la gestión de los residuos en Europa. Por lo que, el estudio del concepto de economía circular, el alcance e impacto que tiene sobre la generación de residuos, y, en consecuencia, la centralidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ONU¹¹, son imprescindibles para el análisis de la directiva.

2. Elección del tema del trabajo.

Las siguientes páginas están motivadas por la curiosidad por conocer o necesidad de comprender y profundizar en algunos problemas relativos a la contaminación por plásticos. Junto a esta curiosidad hay una segunda motivación: el compromiso como forma de acción. Compromiso o, si se prefiere, conciencia que es triple.

Primero, como ciudadana, el compromiso ético de adoptar nuevos hábitos de consumo responsables, como el punto mínimo desde el que partir para llevar un estilo de vida sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

Segundo, por mi trayectoria universitaria, el paso de estos cuatro años por la Universidad del País Vasco, donde desarrollo mis estudios de grado en Derecho, me ha permitido constatar varias cosas. La primera, la falta de una comunidad universitaria comprometida con la sostenibilidad. Esto se debe a la exigüidad de concienciación o, si se quiere, de

⁹Por ejemplo, las bolsas de tela o el clásico carrito son propuestas sencillas, reutilizables y mucho más sostenibles que pueden servirse para reemplazar a las bolsas de plástico convencionales. Cumplen la misma funcionalidad para el consumidor.

¹⁰Vid. Estrasburgo, 16.1.2018. [COM (2018) 38 final]. Una estrategia europea para el plástico en una economía circular.

¹¹Vid. ODS n.º.12: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles” et. ODS n.º.14: “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”.

medidas que permitan corregir las conductas y hábitos perjudiciales con el medio ambiente. Por otra parte, la segunda, es la poca importancia que se le ha dado al Derecho ambiental en el transcurso de los estudios de grado, siendo una rama no incluida en los currículos del plan de estudios.

Finalmente, un tercer compromiso es con el Derecho, enalteciendo su capacidad de servir de instrumento para poner soluciones, de poder adaptarse a la altura de los tiempos y de establecer medidas que permitan poner freno a una sociedad que ha crecido a costa de explotar el planeta.

Por ende, será probable que estas páginas no consigan todos los objetivos que algo más adelante se plantearán, pero por lo menos esperamos haber acertado con el tema de este trabajo, sabiendo que se ha elegido no sólo por su candente actualidad, sino por que, no es más ni menos, que una decisión sobre una realidad de la que, en palabras de Galeano, *“de la salud del planeta somos todos culpables”*.

3. Objetivos perseguidos.

Se ha elegido el presente tema no sólo por su candente actualidad, sino por su futuro. Porque de la importancia de observar los peligros del plástico de un solo uso que acechan actualmente a la protección del medio ambiente, este trabajo pretende postularme como una herramienta que ahonda en las nuevas medidas que introduce la Directiva SUP.

Por tanto, se ambiciona proporcionar un medio que ayude a comprender un marco jurídico tan mediático, pero tan desconocido; que ayude a incentivar un comportamiento consciente y más responsable en una sociedad que sigue siendo esclava del plástico.

En suma, el objeto que se ha perseguido durante el desarrollo del trabajo ha sido el de modular dos aspectos que he considerado básicos. El primero, y a mi juicio, fundamental, el conocimiento del impacto negativo que ha tenido un modelo económico basado en el desperdicio e los recursos y acumulación de residuos plásticos, o, dicho en otras palabras, en *“producir, usar y tirar”*. Para seguidamente profundizar en la respuesta jurídica que ha dado la Unión Europea ante tal impacto. Por tanto, el segundo aspecto será aquel análisis de la economía circular como modelo como un sistema de aprovechamiento de recursos donde prima las 4R *“reducir, reutilizar, reciclar y recuperar”*. Y en este marco de economía circular, se estudiará la nueva Directiva de la UE sobre plásticos de un solo uso.

El estudio pormenorizado y detallado de la Directiva SUP permitirá conocer las razones por las cuales el legislador comunitario ha regulado los productos de plástico de un solo uso de forma separada del resto de residuos plásticos. También servirá para determinar la finalidad ambiental que con ella se persigue, y finalmente, se ahondará en los efectos que esta tendrá en el mercado de la Unión Europea, de cara a las nuevas obligaciones que impone a los fabricantes de estos productos.

Empero, los apuntes que sobre la directiva se hagan a lo largo del trabajo no serán en muchas ocasiones positivos. En este sentido, también será objeto el mostrar la inconsistencia o la incoherencia entre lo pretendido (finalidad ambiental) y las medidas que inserta.

4. Estructura del trabajo.

Expuestos los motivos que justifican la elección del tema y los objetivos apuntados, el presente trabajo se ha estructurado mediante la forma que se describe a continuación:

En primer lugar, el epígrafe primero bajo el título “*Antecedentes de una lógica lineal para una situación insostenible*” hago un repaso de la causa que motivó la implementación de la economía circular. Analizado lo anterior, en el epígrafe segundo “*Economía circular y plásticos: el camino hacia la sostenibilidad*”, hablo de un nuevo concepto jurídico en construcción¹², que es la economía circular, y que se interrelaciona con la sostenibilidad.

A continuación, bajo el título “*La contribución de la Directiva (UE) 2019/904 a reforzar la política ambiental*” repaso las razones que motivaron su promulgación, los propósitos que con ella se pretenden y también se pone de manifiesto su carácter de *lex specialis* con respecto a la legislación sobre residuos de la Unión Europea.

Los epígrafes que le siguen, bajo el título “*Ámbito de aplicación de la directiva*” y “*Aportación de la directiva a prevenir y reducir el impacto de determinados productos*”

¹²Vid. Santamaría Arinas, R.J. (abril, 2019). Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. p. 3. Santamaría retrata que se han documentado más de cien definiciones del concreto de economía circular [KIRRHERR et al. (2017)] cuya interpretación sigue suscitando intensas discusiones en un debate que tiene carácter global y multidisciplinar. Sin embargo, Santamaría constata que tal locución se ha incorporado rápidamente al discurso político dominante y empieza a proliferar también en textos jurídicos. Y, puesto que en ellos se confía al Derecho la tarea de ordenar la transición hacia un “cambio sistémico”, nada menos, el término se convierte así en objeto de atención también para los juristas. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/359759/451782>

de plástico” analiza las nuevas medidas que introduce la directiva, que como se verá en su estudio, tienen una fuerte carga económica.

Por último, en el epígrafe sexto, se dará parte a la parte final del trabajo. Aquí simplemente se tratará de exponer de forma subjetiva las conclusiones a las que pudimos arribar después del estudio de este trabajo.

5. Metodología y fuentes empleadas.

En cuanto a la metodología seguida en este trabajo, cabe indicar que principalmente me he servido del análisis y estudio de la legislación vigente de la Unión Europea en materia de residuos, adoptando como eje principal del trabajo la novedosa Directiva SUP, que complementa a las Directivas 94/62/CE¹³ y 2008/98/CE¹⁴.

Simultáneamente, como la directiva pretende garantizar el uso circular de los plásticos, para comprender lo que el concepto de circularidad supone, he recurrido al Plan de Acción de la UE para la economía circular¹⁵ y he analizado la Estrategia Europea para el Plástico¹⁶. Respectivamente, también he recurrido al Pacto Verde Europeo¹⁷, que ha sido recientemente adoptado por la Comisión Europea.

También he de destacar que me he ilustrado de otras fuentes recuperadas a partir de artículos científicos, de labores de distintas Organizaciones no gubernamentales y de trabajos o tesis de profesionales que abordan la materia de este trabajo.

6. Problemática del trabajo.

La principal problemática que he encontrado durante el estudio de lo que trata este trabajo y que me han dificultado un poco el desarrollo del mismo, ha sido, principalmente, que hasta la fecha ningún Estado miembro ha traspuesto la directiva.

Por lo tanto, del desconocimiento de la respuesta jurídica que los Estados miembros pudieran dar a las medidas introducidas por la directiva, me he visto en la tesitura de tener que suplir dicha desinformación y deducir, algunas veces, de qué manera es esperable que vayan a reaccionar ante las nuevas obligaciones. En este sentido, considero que podría

¹³Vid. supra. p.8.

¹⁴Ibíd.

¹⁵Vid. loc. cit. Bruselas, 2.12.2015. [COM (2015) 614 final].

¹⁶Vid. Estrasburgo, 16.1.2018. [COM (2018) 28 final].

¹⁷Vid. loc. cit. Bruselas, 11.12.2019. [COM (2019) 640 final].

haber sido muy interesante hacer un estudio de las medidas sobre las que la directiva da un margen de apreciación a los Estados miembros, pero esto habría que hacerlo posteriormente.

I. ANTECEDENTES DE UNA LÓGICA LINEAL PARA UNA SITUACIÓN INSOSTENIBLE

1. Antecedentes históricos de un modelo económico lineal.

Fijar un punto de partida en la historia es tarea de gran discrecionalidad. Aunque podamos referirnos a acontecimientos o periodos históricos anteriores -pues desde su origen, la Humanidad, ha dispuesto de los recursos naturales del planeta para sobrevivir-, el contexto en el que se sitúa el punto de partida y es el punto de arranque de mi trabajo es el momento con el que se sitúa la eclosión de la Revolución Industrial.

El despegue de la Revolución Industrial marcó un antes y después en la historia de la humanidad. A partir de entonces, se vivió el mayor conjunto de transformaciones económicas, tecnológicas y sociales, que vio el paso de una economía rural a una economía industrializada y mecanizada confiada por la extracción masiva de recursos naturales para producir bienes y servicios.

Con el tiempo, el resultado fue el desarrollo de un modelo económico concebido para producir más y al menor coste posible, abaratando para ello la adquisición de materias primas para producir bienes y servicios y evitando las cargas ambientales que pudieran encarecer los diferentes procesos de producción. Pero de la misma forma que el modo de producir cambió, también cambiaron los patrones de consumo de la sociedad. Se aspiraba continuamente a adquirir y acumular cosas nuevas, a aspirar a nuevas necesidades una vez satisfechas las anteriores, para responder a razones de bienestar¹⁸.

A partir de entonces y hasta hoy, es necesario reconocer que el crecimiento económico ha originado evidentes beneficios para el desarrollo de las sociedades, pero también ha supuesto daños, que ahora estamos pagando. Esa aspiración por producir y consumir desmesuradamente ha provocado daños al medio ambiente, especialmente, cuando

¹⁸Vid. Gaona Pérez, Alejandro. (octubre, 2000). Apuntes para la construcción de un modelo sostenible de sociedad. Desarrollo sostenible y desarrollo solidario. p.83. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/158/15801513.pdf>

hablamos de que muchos de los productos que consumimos contienen plástico. El plástico es un material muy funcional que destaca por sus cualidades: resistencia, durabilidad y bajo coste. Es un material que puede fácilmente durar años y años en el medio ambiente sin degradarse, lo que preocupa de cara a la cantidad de plástico que consumimos y luego desechamos sin tener en cuenta el impacto que esto puede tener en el medio ambiente.

A fin de cuentas, que nuestra sociedad, nuestro sistema económico, haya ido avanzando hacia estilos de vida que poco o nada han tenido en cuenta la valorización de los recursos y que se haya acomodado en un patrón lineal de consumo basado en la cultura del “*usar y tirar*”, es la razón por la que hoy hablamos de contaminación y se hace común ver imágenes de ríos, océanos e incluso comunidades que están inundadas por plásticos.

2. Problemática ambiental como resultado de una economía lineal.

La actual sociedad de consumo se caracteriza por la rapidez y la flexibilidad¹⁹. El ritmo desenfadado al que vivimos y una industria que sabe responder a la altura de los tiempos, pone a disposición de los individuos productos de consumo rápido que, si bien nos aportan “*facilidades*” y sirven para satisfacer nuestras necesidades más inmediatas, son fuente principal de todos los residuos que se generan y terminan contaminando el medio ambiente.

Por ende, este consumo rápido, esta satisfacción inmediata de necesidades, es lo que hoy conocemos como la cultura del usar y tirar. La cultura del usar y tirar hace que el ciclo de vida útil de los productos sea mínimo, de manera que el residuo no se aprovecha y termina en vertederos o arrojados en el mar, produciendo efecto de gases invernadero y deteriorando los ecosistemas.

Pero es que este ciclo de comprar, tirar y comprar de nuevo se ha asentado de una forma tan permanente en nuestras vidas que en las últimas décadas hemos formado descomunales vertederos que representan una degradación ambiental irreversible. De suerte que si a los productos que compramos se les imputase su coste ecológico, se vería claramente que el modelo económico lineal no es un sistema rentable en términos globales.

¹⁹Vid. óp. cit. Gaona Pérez Huelva, Alejandro. p.83.

En el centro de este creciente abismo, en el que la alarma ecológica ya está puesta en cuanto al destino de la Tierra, poner fin a la lógica lineal es el primer paso. De seguir así, la ONU ya advierte que en el año 2020 habrá más plástico que peces en las aguas del mundo²⁰.

a. Obsolescencia programada.

En una economía lineal cuando se diseña un producto solo se piensa una cosa: producir mucho para vender mucho. Así, se llega a conductas tan extrema como la obsolescencia programada, en la que los productos están pensados para estropearse y así tener que volver a consumirlos.

El planteamiento de la obsolescencia programada comenzó a difundirse ya en los años cincuenta, tenemos que hablar de obsolescencia programada. Lo que hoy conocemos como obsolescencia programada comenzó a difundirse ya en los años cincuenta, cuando un hombre de negocios llamado Bernard London defendió la tesis de que fabricar productos con una vida útil limitada podría servir para aumentar las ventas, generar ingresos y revitalizar la economía²¹, y buscaba utilizar afinadas técnicas para perseguir un mal diseño deliberado de los productos.

En definitiva, con la obsolescencia programada se busca que el ciclo de consumo nunca termine, ya que siempre existirán nuevas necesidades que cubrir.

b. Gestión ineficiente de los residuos.

La economía lineal es lo contrario a un sistema de aprovechamiento. Esto quiere decir que se lleva a cabo la eliminación por completo de los productos sin aprovechar los materiales que se encuentran en los residuos para fabricar otros nuevos.

Sobre todo, esto es muy problemático cuando los residuos son plásticos. El plástico es un material muy resistente a la degradación, pudiendo llegar a permanecer en el entorno, dañando la fauna y las especies marinas durante siglos. Una cuarta parte de ellos se incinera y el resto termina en vertederos. Los residuos se queman a cielo abierto -

²⁰Vid. Noticias ONU. (mayo, 2017). La ONU lucha por mantener los océanos limpios de plásticos. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2017/05/1378771>

²¹Vid. Ramírez, Yvelisse. (marzo, 2016). Qué es la obsolescencia programada y cómo hacerlo frente. Disponible en: <https://laecocosmopolita.com/2016/03/28/que-es-la-obsolencia-programada/>

emitiendo contaminantes y gases de efecto invernadero- o se arrojan en el medio ambiente²².

Una vez el plástico llega a nuestros suelos, ríos u océanos es prácticamente imposible limpiarlo. El plástico puede desintegrarse en miles de partículas e incluso formar parte del aire que respiramos. Por tanto, lo que termina en las orillas de las playas o vemos flotando sobre la superficie del mar es solo la punta del iceberg. Más de dos tercios del plástico del océano termina en el lecho marino, creando un creciente páramo bajo la superficie²³.

Sin embargo, pese al impacto ambiental que tiene este modo de eliminación de los plásticos, a día de hoy la gestión de los residuos sigue siendo muy ineficiente. Las limitaciones que tiene el sistema de reciclaje, como la falta de infraestructuras, significa que en el futuro grandes cantidades de envases de plástico continuarán convirtiéndose en residuos²⁴.

Por lo tanto, de continuar con esta modelo lineal ineficiente en la gestión de los recursos, los vertidos de plástico acabarán llenando los vertederos e invadiendo el medio ambiente, acumulando sustancias tóxicas que tienen efectos devastadores no solo sobre la fauna y flora marina, sino también sobre la salud de los seres humanos.

II. ECONOMÍA CIRCULAR Y PLÁSTICOS: EL CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD.

1. La aparición del desarrollo sostenible y la estrategia del desarrollo sostenible en la Unión Europea.

Como veníamos comentando en el epígrafe anterior, la actividad económica insostenible desarrollada a partir de la Revolución Industrial y puesta de manifiesto, sobre todo, en las últimas décadas ha dado luz a un gran problema mundial que es la contaminación por plásticos.

²²Vid. Emgrisa. (junio, 2018). La lucha contra los plásticos y su correcta gestión. Disponible en: <https://www.emgrisa.es/publicaciones/la-lucha-contra-los-plasticos-y-su-correcta-gestion/?cn->

²³Vid. PNUMA. (2014). Valuing Plastics: The Business Case for Measuring.

²⁴El máximo nivel posible de reciclaje para los envases de plástico está actualmente entre el 36% y el 53%. Denkstatt. (2015).

Y, tal vez por aquello de que la huella que han dejado los plásticos es enorme, replantear nuestros hábitos de consumo y evolucionar en el marco de la sensatez ecológica y la sostenibilidad sólo será posible si asumimos un “*cambio sistémico completo*”²⁵ del modelo económico.

Cuando menos, este nuevo modelo económico pensará en la idea de un marco de equilibrio entre la idea del desarrollo económico y la protección del medio ambiente, orientado hacia la mejora de las elecciones éticas de la gente y situando en primer lugar la satisfacción de “*las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”²⁶. Y en este sentido, durante los últimos años, el papel de los Estados frente a la problemática medioambiental se ha incardinado en promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y el principio de desarrollo sostenible²⁷.

De este modo, los Estados han dado un gran paso hacia el reto que supone no crecer, en palabras de la Directora Ejecutiva Interina ONU del Medio Ambiente, “*a expensas de la naturaleza, sino que veamos a las personas y al planeta prosperar juntos*”²⁸. Y este compromiso lo vemos reflejado en nuevas estrategias, como la Agenda 2030, que apoya el desarrollo sostenible en el plano de lo económico, lo social y lo ambiental.

a. La estrategia de Desarrollo Sostenible en la Unión Europea.

Cuando se habló de *Nuestro Futuro Común*, se dijo que el “desarrollo sostenible”, era “*aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”²⁹.

Con este enfoque, el concepto de desarrollo sostenible planteaba precisamente un marco de equilibrio entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente para garantizar el progreso humano. Y que esa equidad planteaba la posibilidad de obtener un crecimiento económico, pero en condiciones de sostenibilidad, esto es, reconociendo la

²⁵Vid. óp. cit. Santamaría Arinas, R.J. (abril, 2019). p. 5.

²⁶Vid. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). Informe *Brundtland*. Disponible en: <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

²⁷Vid. Art. 3. 3º TUE.

²⁸Vid. Heinrich, Shawn. (mayo, 2019). Compromiso mundial para reducir los plásticos de un solo uso. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/03/1452961>

²⁹Vid. loc. cit. Informe *Brundtland*. (1987).

importancia de la naturaleza para el bienestar humano. Por eso, utilizar los recursos eficientemente y promover al máximo el reciclaje y la reutilización evitando la generación de residuos, serían los principios básicos del desarrollo sostenible.

La Unión Europea, en 2001, incorpora en sus políticas económicas y sociales definitivamente y de forma oficial el principio de desarrollo sostenible³⁰. Desde ese momento, el desarrollo sostenible forma parte del acervo comunitario y, junto al principio de integración, la protección del medio ambiente se coloca en el centro de toda política europea. Así puede leerse el tenor literal del artículo 11 del TUE, en el cual se establece que *“las existencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”*. Además, el TUE establece el desarrollo sostenible como objetivo de la acción exterior de la UE, pero en realidad, constituye el punto desde el que partir para la elaboración de todas sus políticas, tal y como queda reflejado en el artículo 3.3 del mismo *“la Unión trabajará para un desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico equilibrado (...) y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”*.

A mayor abundamiento, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales reafirma la integración del principio de desarrollo sostenible en las políticas de la Unión, en aras de garantizar *“un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”*³¹. Asimismo, la doctrina del TEDH³² asumió el derecho a, que como ciudadanos

³⁰Vid. García García, Sara. (2018). Economía circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea. p.320.

³¹Vid. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C 83/02). Art. 37.

³²Vid. STEDH caso López Ostra, de 9 de diciembre de 1994 Asunto Núm. 16798/90) relativo a un Planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, construida sin licencia que emitía olores, ruido y humos contaminantes y que provocó la mudanza de la familia López Ostra. Mientras que los Tribunales españoles, incluido el Constitucional, negaron la protección de derechos fundamentales se entiende que sí hubo una violación del artículo 8 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. El Tribunal europeo consideró, sin embargo, que la familia López Ostra tuvo que afrontar las molestias ocasionadas por la planta durante tres años antes de cambiar de domicilio, con todos los inconvenientes asociados a esta decisión. Sólo se mudaron cuando se hizo evidente que la situación se podría prolongar indefinidamente y cuando el pediatra de la hija de la Sra. López Ostra recomendó que lo hicieran. Bajo estas circunstancias, el ofrecimiento del Ayuntamiento no era suficiente para paliar las molestias e inconvenientes a los que se les sometió. Teniendo en cuenta lo anterior, y a pesar del margen de apreciación del Estado correspondiente, el Tribunal considera que el Estado no tuvo éxito en conseguir un equilibrio adecuado entre el interés del bienestar económico de la ciudad -el de tener una planta de tratamiento de residuos- y el disfrute efectivo de la recurrente de su derecho al respeto a su domicilio y su vida privada y familiar.

nos corresponde, a un medio ambiente saludable, y en este sentido, impulsó la obligación positiva de los Estados miembros de garantizarlo.

2. El camino hacia una Economía Circular.

Desde el punto de vista etiológico, la economía circular sería una reacción frente a la economía lineal, noción que tampoco aparece recogida en el Diccionario, pero que, según la literatura especializada, se caracteriza básicamente por la secuencia de “*extraer, fabricar, consumir y tirar*”. Por tanto, el ciclo de vida tradicional de los productos ha consistido en producirlos, usarlos y tirarlos o quemarlos.

De acuerdo a lo anterior, hoy sabemos que la forma en la que los plásticos se producen, usan y desechan no evita la generación de residuos, ni tampoco se beneficia económicamente de un enfoque “*circular*” donde los residuos se utilizan como recursos. En tal contexto, surge la noción de “*economía circular*” que se presenta como una alternativa al modelo económico lineal, en la que “*nada se desperdicia*”³³.

A este concepto de economía circular se alude por primera vez en la década de los setenta. Por aquél entonces, el despegue de teorías académicas, como la ecología industrial, y aportaciones de economistas como *Boulding*³⁴ destacaron lo importante de establecer una relación coherente entre el medio ambiente y el sistema económico. A este respecto, se hizo una crítica al sistema tradicional de producción y consumo y en su lugar, defendieron la necesidad de enfocar el modo en que se producía de un modo completamente distinto y, para ello, vieron la necesidad de empezar por reorganizar los sistemas industriales³⁵. Este nuevo enfoque funcionaría como un modelo cerrado, ecológico y cíclico que permitiría recircular los recursos limitados, para hacerlos ilimitados.

Con el paso del tiempo, el concepto de economía circular fue llamando la atención de la comunidad científica y empresarial de los estados del mundo entero. En Europa, por ejemplo, la noción de economía circular empezó a manejarse al menos desde el año 2005, ya en la Estrategia Temática sobre la prevención y el reciclado de residuos para referirse

³³Vid. Bruselas, 20.9.2011. [COM (2011) 571 final]. *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*.

³⁴Vid. Prieto Sandoval, V., Jaca, C., Ormazábal, M. (2017). *Economía circular: relación con la evolución del concepto de sostenibilidad y estrategias para su implementación*. p.89.

³⁵Vid. Pérez de las Heras, B. (2016). *La gestión eficiente de los recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible y circular*. p. 787.

a la experiencia para entonces ya adquirida en China³⁶³⁷. Pero todavía no se ha considerado oportuno establecer una definición normativa. Aunque la Directiva marco sobre los residuos, aun sin mencionarla, ya comenzaba a evocar la idea de lo que era una economía circular al señalar que los objetivos de la política de residuos de la Unión era la de “transformar la UE en una sociedad del reciclado”³⁸ para tratar de utilizar “los residuos como recursos”³⁹ y evitar de esta forma la generación de residuos, no fue hasta 2011 con la Iniciativa “Una Europa que utilice eficazmente los recursos” que se aludió a ella por primera vez⁴⁰.

Pero a día de hoy, el significado de economía circular hay que deducirlo de una incesante avalancha de documentos políticos (*soft law*⁴¹) como; (a) “Convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, biológica y competitiva”⁴²; y; (b) “Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”⁴³, pero que podemos entender que es aquella que mantiene los productos en la economía durante el mayor tiempo posible y excluye los residuos⁴⁴.

2.1 Estrategia Europea de plásticos.

2.1.1 Consumo responsable y las 4 R: Reducir, Reutilizar, Reciclar, Recuperar.

La nueva Estrategia de la UE para el plástico⁴⁵ comparte la noción de “hacer más con menos” que caracteriza el planteamiento de una economía circular. Con la estrategia, se

³⁶Apud. Santamaría Arinas, R.J. (abril, 2019). *Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción*. p.5.

³⁷Vid. Bruselas, 21.12.2005 [COM (2005) 66 final].

³⁸Vid. óp. cit. Santamaría Arinas, R.J. (abril, 2019). p. 4.

³⁹Vid. Bruselas, 26.1.2011 [COM (2011) 21 final]. Una Europa que utilice eficazmente los recursos – Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europea 2020.

⁴⁰Vid. Santamaría Arinas, R.J. (diciembre, 2016). Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. p. 39. “En la Iniciativa Emblemática “Una Europa que utilice eficazmente los recursos aparece por primera vez el concepto de economía circular cuando, entre “las medidas a largo plazo” para “el uso eficiente de los recursos”, se alude a “una estrategia destinada a convertir a la UE en una economía circular basada en una sociedad del reciclado a fin de reducir la producción de residuos y utilizarlos como recursos”.

⁴¹Vid. óp. cit. Santamaría Arinas, R.J. (abril, 2019). p.5.

⁴²Vid. VII PMA en materia de Medio Ambiente hasta 2020. Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 << Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta >>.

⁴³Vid. Bruselas, 3.3.2010 [COM (2010) 2020final]. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

⁴⁴Vid. loc. cit. Bruselas, 2.12.2015 [COM (2015) 64 final].

⁴⁵Vid. loc. cit. Estrasburgo, 16.1.2018. [COM (2018) 38 final].



pretende promover un sistema de aprovechamiento⁴⁶ de los productos en el que se abandone la lógica lineal de “*producir mucho*” para pasar a “*producir mejor*”. En este marco, se desarrollarán técnicas para ahorrar lo máximo posible en materiales, para idear formas de rentabilizar los residuos generados o pensar en cómo podrían utilizarse los productos tras su vida útil.

Aún más, en una economía circular, siguiendo la tendencia del derecho anglosajón, se entiende que es central el rol de los ciudadanos como consumidores responsables para poner en práctica las 4R: reducir, reutilizar, reciclar y recuperar⁴⁷.

- a. Reducir: se dice que “*el mejor residuo es aquel que no se genera*”. Por tanto, una economía circular defiende que los consumidores deben racionalizar la cantidad de los productos de plástico que consumen a fin de disminuir la generación de residuos y, en consecuencia, minimizar el impacto que estos ocasionan en el medio ambiente. Podría plantearse, por ejemplo, ir a la compra con un carrito prescindiendo de las bolsas de plástico de un solo uso.
- b. Reutilizar: es una forma de sacar el máximo provecho de los productos. La circularidad de los productos implica empezar por darles una segunda vida, esto es, volverlos a reutilizar y darles otro uso. Un ejemplo sería aprovechar las bolsas de la compra para la basura o utilizar recipientes reutilizables.
- c. Reciclar: es aprovechar los productos para producir otros nuevos. Una economía circular piensa en el reciclaje de los productos para evitar los residuos. Para ello, se implementan sistemas de recolección diferenciada (v.g., los contenedores que se colocan en la vía pública, existiendo un contenedor para cada tipo de residuo y que diferenciamos por colores: vidrio (*verde*), papel y cartón (*azul*), envases

⁴⁶Vid. Arandes, J. M., Bilbao, J., López Valerio, D. Reciclado de residuos plásticos. p. 29: “Una rápida reflexión sobre la situación actual en el aprovechamiento de los plásticos nos lleva a las siguientes conclusiones: los plásticos, por su composición y su origen derivado del petróleo y por tanto de una materia prima agotable, con un residuo de alto valor, relativamente fácil de recuperar y abundando (tanto o más que el vidrio en los residuos domésticos y creciente entre los residuos industriales). Paradójicamente no ha sido objeto de una recogida selectiva y prácticamente la mayoría del que se ha recuperado procede de las plantas de tratamiento de residuos domésticos. La explicación de esta situación se debe a varios motivos: a) el envase plástico no es retornable como las botellas de vidrio; 2) su baja densidad eleva el coste de transporte, haciendo imprescindible su rotura para el transporte a los centros de reciclaje; 3) la diversidad de materiales plásticos, de diferente composición, exige una separación en familias antes de ser reciclado, complicando la recogida selectiva. Disponible en: <http://www.ehu.es/reviberpol/pdf/MAR04/Danilo2004.pdf>

⁴⁷Vid. Ecoplas. (junio, 2019). *Posición de Ecoplas acerca de las situaciones de los plásticos en el mar*. p.6.

(*amarillo*) y orgánico o restos de comida (*gris*)⁴⁸) para que se dirijan hacia sus respectivas formas de tratamiento.

- d. Recuperar: en una visión circular de los productos, si un residuo no se ha podido evitar, reutilizar, ni reciclar, entonces, se podrá recuperar. Se relaciona con los procesos industriales y consiste en recuperar materiales o elementos que sirvan como materia prima. Por ejemplo: el plástico post-consumo es un recurso para el reciclado en una economía circular porque se pueden recuperar mediante el proceso de *pirólisis* (por calentamiento)⁴⁹.

A tal efecto, la Comisión Europea se ha mostrado favorable a que la política de los consumidores de la UE ofrezca herramientas de mercado que permitan a los ciudadanos, como consumidores, tomar decisiones desde el punto de vista medioambiental. Así pues, para responder a este objetivo, desde la UE se ha impulsado el Reglamento (CE) n.º 66/2010 relativo a la etiqueta ecológica de la UE, que es un sistema voluntario de etiquetado ecológico para informar a los consumidores sobre el “*comportamiento medioambiental de los productos*”⁵⁰, teniendo en cuenta “*los impactos ambientales más significativos, en particular el impacto sobre el cambio climático, el impacto sobre la naturaleza y la biodiversidad, el consumo de energía y recursos, la generación de residuos [...]*”⁵¹.

2.1.2 Prevención de residuos y circularidad.

La Estrategia Europea de plásticos puso de relieve que la gestión de residuos en la Unión Europea no era del todo eficiente. Señalaba que, aunque la Directiva marco sobre los residuos sentaba las bases para la prevención de residuos, incluyendo la responsabilidad ampliada del productor⁵², y describía las actuaciones que podían contribuir a reforzar la

⁴⁸Vid. Tonelli, Mario. (octubre, 2011). *4Rs: la nueva gestión de los envases de plástico*.

Disponible en: <http://www.packaging.enfasis.com/articulos/20529-4rs-la-nueva-gestion-los-envases-plasticos>.

⁴⁹Vid. Ecoticias. (abril, 2020). Las 4 erres del reciclaje. Disponible en: <https://www.ecoticias.com/residuos-reciclaje/61774/4-erres-del-reciclaje>.

⁵⁰Vid. Reglamento (CE) N° 66/2010 del Parlamento Europeo y del consejo, de 25 de noviembre de 2009 relativo a la etiqueta ecológica de la UE. Art. 6.1

⁵¹Ibíd. Art. 6. 3.a.

⁵²Vid. Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008. Art. 8.1.: “*Para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea*

reutilización y el reciclado de los productos, así como otras operaciones de valorización, en Europa los vertederos seguían siendo la vía predominante de eliminación de los residuos de plástico. Y expuso que como media, en Europa, casi el 50% de los plásticos se deposita en vertederos⁵³ y menos del 30% de los residuos plásticos se recogen para su reciclado⁵⁴. Además, la mitad del plástico que se va a reciclar se trata en países fuera de la UE⁵⁵, debido a la falta de infraestructuras y tecnología o a los recursos financieros insuficientes.

En este contexto, lo que la Unión Europea pretendía con la nueva estrategia del plástico era resolver el problema de la excesiva generación de basura y proponer medidas y acciones específicas en materia de prevención y gestión de residuos. Hoy vemos que algunas medidas ya han sido insertadas, por ejemplo, la Directiva 2018/851, de 30 de mayo de 2018, impone la obligación de que, a más tardar el 31 de diciembre de 2025, se recicle un mínimo del 55% de residuos de envases⁵⁶, alcanzado un objetivo de reciclado del 60% de los envases en 2030⁵⁷.

Otra de las medidas que se han tomado estos últimos años ha sido la de prohibir la entrega gratuita de bolsas de plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos⁵⁸ y también se han impuesto objetivos de reducción de consumo, alcanzando un máximo consumo anual de 40 bolsas de plástico por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2025⁵⁹.

ampliada su responsabilidad de productor. Dichas medidas podrán incluir, entre otras cosas, la aceptación de los productos devueltos y de los residuos que queden después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades... ”.

⁵³Vid. Greenpeace. (s.f.). p.3. Disponible en: http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/2016/report/plasticos/plasticos_en_los_oceanos_LR.pdf

⁵⁴Vid. Noticias Parlamento Europeo. (diciembre, 2018). Reciclaje y residuos de plástico en la UE: hechos y cifras. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20181212STO21610/reciclaje-y-residuos-de-plastico-en-la-ue-hechos-y-cifras>

⁵⁵Ibíd. “La mitad del plástico que se va a reciclar se trata en países fuera de la UE, debido a la falta de capacidad y tecnología o a los recursos financieros insuficientes. A menudo gran parte de los residuos se enviaban a China para su reciclaje, pero el año pasado este país anunció la prohibición de la importancia de los residuos, lo que lleva a la UE a encontrar soluciones urgentes”.

⁵⁶Vid. Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Art. 11 aptdo. 2.

⁵⁷Ibíd.

⁵⁸Vid. Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.

⁵⁹Ibíd. Art. 4.1.bis: “Las medidas tomadas por los Estados miembros incluirán al menos una de las siguientes: a) [...] 40 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2025, o un

El último paso de la UE será evitar la proliferación de los plásticos de un solo uso -como las botellas de plástico, recipientes para alimentos o cubiertos de plástico-, sobre la base de la huella ecológica que estos tienen en el medio ambiente y que, según los datos recogidos por el CCI y la Agencia Europea del Medioambiente (en adelante, *EEA*⁶⁰) son los productos que con mayor frecuencia se encuentran entre la basura marina.

III. LA CONTRIBUCIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2019/904 A REFORZAR LA POLÍTICA AMBIENTAL.

1. Base jurídica y principios.

1.1 Base jurídica.

En la Comunicación sobre una Estrategia para el plástico en una Economía circular⁶¹, de 16 de enero de 2018, quedó reflejada la necesidad de la UE de poner en marcha un conjunto integral de medidas específicas destinadas a hacer frente al aumento de residuos de plástico y su presencia en el entorno⁶² y de lograr soluciones circulares⁶³. Especialmente la Estrategia hizo énfasis en la reducción de los residuos de plástico de un solo. Señaló que el uso creciente de estos productos para una amplia gama de aplicaciones da lugar a grandes cantidades de residuos. Así, confirmó que los objetos de plástico de usar y tirar constituyen uno de los grandes orígenes del plástico presentes en el medio

objetivo equivalente expresado en peso. Las bolsas de plástico muy ligeras pueden excluirse de los objetivos nacionales de consumo”.

⁶⁰Agencia Europea del Medioambiente. “*Recogida de 42,76 toneladas de basura marina flotante mediante la contratación de barcos pesqueros y de limpieza y su posterior caracterización. En términos de cantidad de elementos recogidos, las subcategorías más comunes encontradas han sido piezas de plástico, cuerdas y otros artículos de plástico/poliestireno que representaron más del 71,43%*”. Disponible en: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ingurumena/playas/basura-marina>

⁶¹Vid. loc. cit. Estrasburgo, 16.1.2018. [COM (2018) 28 final].

⁶²Ibid. p. 3. “*Enormes cantidades de residuos de plástico acaban en el entorno, procedentes tanto de la tierra como del mar, lo que genera daños económicos y medioambientales significativos. Cada año, entre 5 y 13 millones de toneladas de plástico (del 1,5% al 4% de la producción mundial) acaban en los océanos. El plástico, que se calcular representa más del 80% de la basura marina, es transportado por las corrientes, a veces a distancias muy largas, incluso hasta alcanzar la tierra, se degrada en microplásticos o forma zonas densas de basura marina que queda atrapada en los torbellinos oceánicos. El PNUMA estima que anualmente se generan así, en todo el mundo, daños para el medio marino de, como mínimo, 8.000 millones USD”.*

⁶³Ibid. p. 5. “*Un sector del plástico inteligente, innovador y sostenible en el que el diseño y la producción respeten plenamente las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, se genera crecimiento y empleo en Europa y se contribuya a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la dependencia de los combustibles importados”.*

ambiente⁶⁴ -provocando daños económicos a actividades como el turismo, la pesca y el transporte marítimo, y pueden afectar a la salud humana a través de la cadena alimentaria-ya que puede ser difíciles de reciclar, a menudo se utilizan fuera del hogar y se tiran el sueño.

En vista lo cual, más tarde, en el Diario Oficial de la Unión Europea de 12 de junio fue publicada la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, en la que se adoptan medidas para prevenir y reducir el impacto que estos productos tienen en el medio ambiente. Serán medidas de distinto tipo, que se aplicarán en atención a distintos factores, tales como la disponibilidad de alternativas adecuadas o la viabilidad de cambiar modelos de consumo⁶⁵, pero que tendrán una misma finalidad: la protección del medio ambiente. Y, tales medidas irán desde la reducción del consumo⁶⁶ hasta la prohibición⁶⁷, a partir del 3 de julio del 2021, de que se introduzcan en el mercado determinados productos de un solo uso.

Además, los productores de estos productos deberán, en aplicación del principio *quien contamina paga*⁶⁸, deberán hacerse cargo de todos aquellos gastos que deriven de la gestión de la recogida de los residuos y limpieza de los vertidos de basura dispersa, así como de los costes de las medidas de concienciación.

En definitiva, la Directiva SUP es una norma sobre medio ambiente que tiene como objetivo primordial reducir la cantidad de residuos generados y luchar contra la basura marina. Luego, tiene su base jurídica en el artículo 192 del TFUE⁶⁹, donde queda reflejada

⁶⁴Ibíd. p. 11. “Este tipo de objetos son los que aparecen con mayor frecuencia en las playas, y suponen aproximadamente el 50% de la basura marina”.

⁶⁵Vid. Garrigues (julio, 2019. *La Unión Europea impone restricciones a la utilización de plásticos de un solo uso*. p. 2. Disponible en: https://www.garrigues.com/sites/default/files/documents/newsletter_medio_ambiente_-_julio_2019.pdf

⁶⁶Vid. 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. Art. 4.

⁶⁷Ibíd. Art. 5.

⁶⁸Ibíd. Cdo. 21.en relación con los artículos 8 y 8 bis de la Directiva 2008/98/CE.

⁶⁹Vid. Art. 192.1 TFUE: “El parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirán las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191” en relación con el artículo 191 TFUE: *a política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: a) la conversación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente [...]. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”.*



la protección del medio ambiente como uno de los objetivos que deben alcanzar las políticas en este ámbito.

1.2 Principio de subsidiariedad.

La Directiva SUP nace para dar respuesta a un problema que es global y afecta a todos los estados del mundo entero. Introduce medidas con unos objetivos muy claros, y aunque ya se anunciaron en las páginas anteriores⁷⁰, son, valga la redundancia, prevenir y reducir la basura marina provocada por los plásticos de un solo uso.

Habida cuenta de que la basura tiene a ser transportada por el viento, las mareas y las corrientes, el problema de la contaminación por plásticos y de la basura marina tiene carácter transfronterizo y, por consiguiente, no puede resolverse con la actuación individual de los Estados miembros⁷¹. Por esta razón, esta directiva se enmarca en un enfoque europeo global y establece un marco legislativo armonizado que, aunque no exhaustivo (porque deja medidas a los estados) establece objetivos comunes y medidas en todo el contexto de la Unión Europea.

En atención a lo anterior, la Directiva SUP establece un marco legislativo armonizado que, aunque no exhaustivo (porque deja medidas a los estados) establece objetivos comunes y medidas en todo el contexto de la Unión Europea. Lo que se quiere evitar es que los Estados miembros adopten medidas de forma no coordinada y con ámbitos de aplicación, enfoques y niveles de protección⁷² diferentes a las de la directiva. En este caso existiría riesgo de fragmentación del mercado⁷³ porque esta situación podría dar lugar a una variedad de restricciones diferentes, lo que supondría obstaculizar la libre circulación de mercancías⁷⁴ y la igualdad de condiciones entre productores⁷⁵.

⁷⁰Supra. pp. 24-25.

⁷¹Vid. Bruselas, 28.5. 2018 [COM (2018) 340 final]. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico. p. 6.

⁷²Ibíd.

⁷³Vid. loc. cit. TFUE. Art. 26: “la Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados. El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados”.

⁷⁴Vid. loc. cit. TFUE. Art. 28: “la Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países”.

⁷⁵Vid. loc. cit. Bruselas, 28.5.2018 COM (2018) 340 final]. p. 8.

Vemos por tanto que en consonancia con el principio de subsidiariedad⁷⁶, la directiva deja, en relación con algunas medidas, cierta flexibilidad a los Estados miembros, para que estos adopten dentro de su territorio las medidas nacionales que consideren adecuadas para alcanzar los objetivos. Así, por ejemplo, disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de establecer planes o programas nacionales para elaborar campañas de concienciación ciudadana⁷⁷ o también para establecer líneas estratégicas que tengan por objeto alcanzar unos objetivos mínimos de reducción de consumo de plástico⁷⁸.

1.3 Principio de proporcionalidad

En este punto es oportuno tener en cuenta que el legislador europeo ha hecho aplicación del principio de proporcionalidad⁷⁹ desde el aspecto de la necesidad. Y lo ha hecho en lo referente a medidas que desde el enfoque más prohibitivo prevén alcanzar los objetivos de prevención y reducción. A tal propósito, él mismo ha afirmado que las medidas a las que se ha recurrido no van más allá de lo que es oportuno y necesario. Más en concreto, señala que la directiva es proporcional a la importancia del objeto mismo -protección medioambiental⁸⁰- y si es necesaria para conseguirlo⁸¹.

En los mismos términos, las normas internas adoptadas por los Estados miembros que vayan a trasponer las obligaciones previstas por la directiva, deben hallarse en una relación adecuada de proporcionalidad⁸² con respecto al objetivo perseguido por la Unión

⁷⁶Vid. TFUE – Protocolo (nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Art. 1.: “Cada institución deberá velar de manera permanente por el respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad definidos en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea”.

⁷⁷ Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio. Art. 10: “los Estados miembros adoptarán medidas para informar a los consumidores y para incentivar un comportamiento responsable de los consumidores, con el fin de reducir los vertidos de basura dispersa de los productos objeto de la presente Directiva, y adoptarán medidas para informar a los consumidores de los productos de plástico de un solo uso [...]”.

⁷⁸Ibíd. Art. 4.1: “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para lograr una reducción ambiciosa y sostenida del consumo de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo, en consonancia con los objetivos globales de la política de residuos de la Unión, en especial la prevención de residuos, con el fin de invertir de manera significativa las tendencias de consumo creciente”.

⁷⁹Vid. loc. cit. TFUE – Protocolo (nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Art.1. en relación con el art. 5.4 TUE: “en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

⁸⁰Vid. loc. cit. Art. 192.1 TFUE.

⁸¹Vid. Galetta, D.U. (septiembre-diciembre 1998). *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*. p. 81.

⁸²Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio. Cdo. 14: “cuando los Estados miembros decían aplicar esa obligación mediante restricciones de mercado, deben velar por que las restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias”. Cdo. 31: “los Estados miembros deben establecer el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción de las disposiciones nacionales adoptadas al amparo de la

Europea⁸³. Aunque no siempre es así, la cosa es más compleja en la práctica, sobre todo cuando el grado de armonización de la directiva no es exhaustivo y entonces los estados pueden prevalerse de esa discrecionalidad e interferir -de cualquier manera-⁸⁴.

Ante el peligro que lo anterior podría ocasionar de cara a la aplicación de la directiva, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, *TJUE*) considera que, si existe un margen de discrecionalidad para llevar a cabo la adaptación del derecho interno, el control del respeto del principio de proporcionalidad corresponde a los tribunales nacionales⁸⁵. Esto es así sin perjuicio de su competencia prejudicial en relación a la interpretación de los Tratados y la validez e interpretación de los actos⁸⁶ adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la UE⁸⁷.

1.4 Coherencia de la Directiva con la política ambiental.

La Directiva SUP, al centrarse en un uso más eficiente de los recursos y en una economía del plástico circular con mejores resultados económicos y ambientales, está totalmente en

presente Directiva y deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Tales sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias”.

⁸³Ibíd.

⁸⁴Ibíd. 82.

⁸⁵Vid. Blázquez Navarro, I. (enero-febrero 2005). *La distribución de competencias económicas en la UE. Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. p.42. Disponible en: http://idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/subsid_revistas/blanquez_1.pdf

⁸⁶Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 29 de abril de 2004. Petición de decisión prejudicial: Austria. El objeto de la cuestión prejudicial presentada por Austria fue la interpretación del artículo 3, número 1, de 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 (DO L 365, p. 10), y de otras disposiciones comunitarias.

Mediante la primera cuestión el órgano jurisdiccional nacional pregunta esencialmente si las bolsas de plástico con asas que se ponen a disposición de los clientes en los comercios al por menor para que éstos lleven en ellas las mercancías adquiridas son envases en el sentido de la Directiva 94/62 y si tiene relevancia el hecho de que sea el propio cliente el que adquiere la bolsa o que el minorista se la entregue y la llene sin que él lo solicite y sin cobrarle una cantidad adicional.

La respuesta del TJUE fue que, conforme al artículo 3, número 1, de la Directiva 94/62, por envases se entiende cualquier producto que cumpla dos requisitos: “1) *por una parte, conforme a la primera fase de la citada disposición, debe tratarse de un producto que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor. En la segunda fase de esta misma disposición se precisa que también se consideran envases todos los artículos <<desechables>> utilizados con este mismo fin.* 2) *por otra parte, el producto debe formar parte de alguna de las tres clases de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, número 1, párrafo segundo, letras a) a c) de la Directiva 94/62, esto es, el envase de venta, el envase colectivo y el envase de transporte. En la letra c) de esta disposición se define el envase de transporte como todo envase diseñado para facilitar la manipulación y el transporte de varias unidades de venta con objeto de evitar su manipulación física y los daños inherentes al transporte”.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0341&from=ES>

⁸⁷Vid. Art. 267 TUE: “el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión”.



sintonía con las 4R (*reducir, reutilizar, reciclar y recuperar*⁸⁸) implícitamente reconocidas en la política sobre la economía circular⁸⁹.

Asimismo, la directiva sirve de complemento a la legislación vigente en materia de residuos, que establece unos objetivos generales de gestión y prevención en la generación de residuos⁹⁰, pero deja en manos de los Estados miembros la elección de las medidas que vayan a aplicar. Por su parte, la Directiva SUP prevé unas medidas y unos objetivos específicos para hacer frente a los residuos más frecuentes de productos de plástico de un solo uso. De este modo, sirve de complemento a lo establecido en el artículo 9⁹¹ de la Directiva marco sobre los residuos, modificada en 2018, según el cual los Estados miembros deben adoptar medidas para detener la generación de residuos marinos y para prevenir, combatir y limpiar la basura⁹².

Por otra parte, completa el artículo 8 de la Directiva marco sobre los residuos⁹³ mediante el establecimiento de sistemas de responsabilidad ampliada del productor⁹⁴. En este sentido, la Directiva SUP, con el fin de *quien contamina paga*⁹⁵ señala que los

⁸⁸Vid. supra. p. 22.

⁸⁹Vid. loc. cit. Estrasburgo, 16.1.2018. [COM (2018) 38 final]. p. 4.

⁹⁰Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Art. 9.1: “*los Estados miembros adoptarán medidas para prevenir la generación de residuos. Como mínimo, esas medidas: a) promoverán y apoyarán los modelos de producción y de consumo sostenibles, b) fomentarán el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos (también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia programada), reparables, reutilizables y actualizables, c) tendrán por objetivo productos que tengan materias primas fundamentales, a fin de prevenir que esos materiales se conviertan en residuos, d) fomentarán la reutilización de los productos y la implantación de sistemas que promuevan actividades de reparación y reutilización [...]*”.

⁹¹Ibíd.

⁹²Vid. loc. cit. Bruselas, 28.5. 2018 [COM (2018) 340 final]. p. 4.

⁹³Vid. loc. cit. Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008. Art. 8: “*para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor. Dichas medidas podrán incluir, entre otras, la aceptación de los productos devueltos y de los residuos que quedan después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades (...)*”.

⁹⁴Ibíd. Art. 8.: “*Para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor. Dichas medidas podrán incluir, entre otras, la aceptación de los productos devueltos y de los residuos que quedan después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades (...)*”.

⁹⁵Vid. Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Cdo. 18: “*de acuerdo con el principio de <<quien contamina paga>>, un operador que cause daños*

productores deberán sufragar los costes que ocasionen los productos de plástico de un solo uso que hayan introducido en el mercado⁹⁶.

Simultáneamente, la Directiva SUP guarda relación con la Directiva marco sobre la estrategia marina⁹⁷. Tanto una como otra establece establecen medidas en el mismo sentido “*prevenir y reducir los vertidos en el medio marino*”⁹⁸, sin embargo, aquí la especialidad de la Directiva SUP supone que se regulan de forma separada fuentes individuales de contaminación⁹⁹ (productos de plástico de un solo uso como v.g., bastoncillos de algodón, tampones higiénicos y otros artículos de higiene¹⁰⁰).

Por último, la directiva promueve modalidades de consumo y producción sostenible de acuerdo con los ODS de las Naciones Unidas. Por ende, podemos decir que la directiva, además de tener una finalidad ambiental, persigue también una finalidad económica que está totalmente en sintonía con el recién adoptado Pacto Verde Europeo que viene a refrendar lo ya dispuesto por la Estrategia Europea sobre el plástico en una Economía Circular: 1) impulsar nuevos modelos de negocio; 2) impulsar medidas para animar a las empresas a que ofrezcan productos reutilizables, duraderos y reparables; y; 3) fijar requisitos mínimos para prevenir la entrada de productos perjudiciales para el medio ambiente en el mercado de la UE.

medioambientales o que amenace de forma inminente con causar tales daños debe sufragar, en principio, el coste de las medidas preventivas o reparadoras necesarias [...]”.

⁹⁶Vid. loc. cit. Directiva 2019/904, de 5 de junio. Art. 8.1: “*los Estados miembros velarán por que se establezcan regímenes de responsabilidad ampliada del productor en relación con todos los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte E del anexo que se hayan introducido en el mercado del Estado miembro, de conformidad con los artículos 8 y 8 bis de la Directiva 2008/98/CE*”.

⁹⁷Vid. Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

⁹⁸Ibíd. Art. 1: “*la presente Directiva establece un marco en el que los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020*” en relación con el artículo 2: “*con tal propósito se elaborarán y aplicarán estrategias marinas a fin de b) prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación según se define en el artículo 3, apartado 8, para velar por que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar*”.

⁹⁹Vid. loc. cit. Bruselas, 28.5.2018 [COM (2018) 340 final]. p.5.

¹⁰⁰ Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio. Art. 7.1: “*los Estados miembros velarán por que cada uno de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte D del anexo introducido en el mercado lleve, en su envase o en el propio producto, una marca bien visible, claramente legible e indeleble que informe a los consumidores sobre los siguientes aspectos: a) las opciones adecuadas de gestión de los residuos del producto o los medios de eliminación de los residuos que deben evitarse para ese producto, en consonancia con la jerarquía de residuos; y; b) la presencia de plásticos en el producto y el consiguiente impacto medioambiental negativo de los vertidos de basura dispersa o de los medios inadecuados de eliminación de residuos del producto en el medio ambiente*”.



2. Contexto de la Directiva.

2.1 Especialidad de la Directiva.

La Directiva SUP se inserta en la legislación europea sobre gestión de residuos. Se trata de una *lex specialis* con respecto a las Directivas 94/62/CE y 2008/98/CE porque instaura en un único texto legal una agenda de normas destinadas a unos productos de plástico en concreto.

En definitiva, esta especialidad¹⁰¹ viene dada porque nace para dar respuesta jurídica a la ingente cantidad de basura que se encuentra en las playas de la Unión, procedente de los productos de plástico de un solo uso que más se consumen y de las artes de pesca que contienen plástico. Por ende, el carácter especial de la Directiva SUP supone que en caso de conflicto entre las dos anteriores y la SUP, ésta última debe prevalecer dentro de su ámbito de aplicación¹⁰² que según resume en su artículo 2 son: a) los productos de plástico de un solo uso enumerados en el anexo; b) los productos fabricados con plástico oxodegradable; c) las artes de pesca que contienen plástico. Tal es el caso de las restricciones a la introducción en el mercado¹⁰³.

Por su parte, en lo que respecta a las medidas de reducción del consumo¹⁰⁴, los requisitos aplicables a los productos, los requisitos en materia de marcado¹⁰⁵ y la responsabilidad

¹⁰¹Del mismo modo que lo hizo la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2015 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras que estableció la prohibición (a partir del 31 de diciembre de 2018) de entregar gratuitamente bolsas de plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos (art. 4.1.bis).

¹⁰²Vid. Fernández Rozas, J.C. (junio, 2019). *Medidas adoptadas por la Unión Europea para la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente*. Disponible en: <https://fernandezrozas.com/2019/06/12/medidas-adoptadas-por-la-union-europea-para-la-reduccion-del-impacto-de-determinados-productos-de-plastico-en-el-medio-ambiente/>

¹⁰³Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio. Cdo. 15: “en el caso de otros productos de plástico de un solo uso, ya se dispone de alternativas adecuadas y más sostenibles que, además, son asequibles. Para limitar los efectos negativos de tales productos de plástico de un solo uso en el medio ambiente, debe exigirse a los Estados miembros que prohíban su introducción en el mercado. De ese modo, se fomentaría la utilización de esas alternativas ya disponibles y más sostenibles y se impulsarían soluciones innovadoras hacia modelos de negocio más sostenibles, alternativas de reutilización y la sustitución de materiales”.

¹⁰⁴Ibid. Art. 4: “las medidas podrán incluir objetivos nacionales de reducción del consumo, medidas que garanticen que se ofrecen alternativas reutilizables a los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo al consumidor final en el punto de venta, instrumentos económicos que garanticen, por ejemplo, que no se ofrecen al consumidor final esos productos de plástico de un solo uso de forma gratuita en el punto de venta, y los acuerdos a que se refiere el artículo 17, apartado 3. Los Estados miembros podrán imponer restricciones a la comercialización como excepción a lo dispuesto en el artículo 18 de la Directiva 94/62/CE con el fin de prevenir que dichos productos se conviertan en basura dispersa y para que sean sustituidos por alternativas que sean reutilizables o que no contengan plástico [...]”.

¹⁰⁵Ibid. Según recoge el artículo 7 de la Directiva SUP, los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte D del anexo introducido en el mercado deberán llevar, bien en su envase o en el propio producto,

ampliada del productor¹⁰⁶, la Directiva SUP complementa a las Directivas 94/62/CE y 2008/98/CE y la Directiva 2014/40/UE¹⁰⁷ sobre los productos del tabaco.

2.2 Obligación de transposición.

El plazo para la transposición de la Directiva SUP finaliza el 3 de julio de 2021 (si bien en el artículo 17.1¹⁰⁸ se establecen algunos plazos distintos para determinadas medidas¹⁰⁹). Por tanto, los Estados miembros disponen de dos años para poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para llevar a cabo la transposición.

Hasta la fecha, solo Eslovaquia -en diciembre de 2019- y Francia¹¹⁰ -en febrero de 2020- han introducido algunas de las medidas de la directiva en sus respectivos ordenamientos. Así, por ejemplo, nuestro país vecino ya ha fijado el objetivo de prohibir la comercialización de los envases de plástico de un solo uso para el año 2024¹¹¹ y prevé un objetivo del 100% de plástico reciclado para el 1 de enero de 2025¹¹².

El resto de estados de la UE aún no han adoptado una norma con rango de ley que transponga la directiva y es previsible que se apure al máximo el plazo para llevar a cabo la transposición. Además, si antes podíamos argumentar que esta demora en el tiempo podría deberse a motivos tales como la complejidad misma de la directiva o la reacción

una marca bien visible, claramente legible e indeleble. Los productos del tabaco a los que se refiere la directiva se sumarán a las disposiciones previstas en la Directiva 2014/40/UE (art. 8).

¹⁰⁶Ibíd. Cdo. 21: *“por lo que se refiere a los productos de plástico de un solo uso para los que no se disponga todavía de alternativas adecuadas y más sostenibles, los Estados miembros, de conformidad con el principio de que quien contamina paga, deben introducir también regímenes de responsabilidad ampliada del productor para sufragar los gastos necesarios de la gestión de los residuos y de la limpieza de los vertidos de basura dispersa, así como los costes de las medidas de concienciación para prevenir y reducir esos vertidos. Esos costes no deben ser superiores a los costes necesarios para la presentación de dichos servicios de manera económicamente eficiente y deben ser determinados de forma transparente entre los interesados”*.

¹⁰⁷Vid. Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE. Art. 8.2 relativo al etiquetado y envasado: *“las advertencias sanitarias ocuparán la totalidad de la superficie de la unidad de envasado o del embalaje que se les haya reservado y no deberán ser objeto de comentario, paráfrasis o referencia de ningún otro tipo”*.

¹⁰⁸Vid. loc. cit. Directiva 2019/904, de 5 de junio. Art. 17.1: *“los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 3 de julio de 2021. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión”*.

¹⁰⁹Vid. infra. Anexo. p. 66.

¹¹⁰Vid. LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (1). JORF n°0035 du 11 février 2020 texte n°1.

¹¹¹Ibíd. Article 7: *“La France se donne pour objectif d'atteindre la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici à 2040”*.

¹¹²Ibíd. Article 5: *“Tendre vers l'objectif de 100% de plastique recyclé d'ici le 1er janvier 2025”*.



de los sectores económicos afectados por ella¹¹³, ahora existe una realidad diferente a la del 2019, la pandemia de Covid-19 está sirviendo para relanzar el plástico como superficie aislante (en pantallas faciales para sanitarios, mamparas en las cajas de los supermercados, pero, también, productos desechables y envoltorios de alimentos se han relanzado¹¹⁴) y fácilmente esto puede conllevar a que la Comisión Europea acabe reformulando o aplazando la directiva.

Particularmente, en España, el plazo para remitir sugerencias de posibles medidas y soluciones alternativas finalizó el 1 de julio de 2019 por lo que de momento la fecha de transposición de la Directiva SUP aún está en el aire. Aunque cabe destacar que determinadas Comunidades Autónomas (en adelante, *CC.AA.*) disponen ya de normativa vigente que contempla medidas similares a las de la directiva. En este sentido ¹¹⁵ podemos citar la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears¹¹⁶; la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad, de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra¹¹⁷; o el Decreto 55/2019, de 5 de abril, del Consell, por el que se aprueba la revisión del Plan Integral de residuos de la Comunitat Valenciana.

Para finalizar, cabe señalar que el Gobierno español ya ha manifestado que considera prioritaria la incorporación de la nueva directiva marco de residuos pero que no descarta una transposición conjunta en una misma norma de rango legal¹¹⁸.

¹¹³Por ejemplo, en España, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) presento las primeras reflexiones de cara a la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva sobre plásticos de un solo uso. Defienden que no se deben adelantar las fechas límites establecidas para las nuevas obligaciones en la directiva ya que los sectores económicos afectados por la Directiva necesitan de este tiempo para poner a punto las nuevas soluciones sobre los artículos afectados y para establecer e implantar las medidas para conseguir los nuevos objetivos. P. 7. Disponible en: https://ceoe-tenerife.com/wp-content/uploads/2019/11/2019_11_25-CEOE-Directiva-plásticos-un-solo-uso-SUP-F.pdf

¹¹⁴Vid. Rejón, R. (mayo, 2020). El plástico aprovechando la pandemia de COVID-19 para relanzar su imagen. Disponible en: https://www.eldiario.es/sociedad/plastico-aprovecha-pandemia-COVID-19-promocionar_0_1031697266.html

¹¹⁵Vid. óp. cit. Garrigues. (julio, 2019). p. 2.

¹¹⁶Vid. Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears. Art. 2.2.b: *“aumentar, antes del año 2021, como mínimo, hasta un 50% del peso y para cada fracción, la preparación para la reutilización y el reciclaje conjuntamente de materiales como papel, metales, vidrio, plástico y biorresiduos de los residuos domésticos y comerciales. Este porcentaje tendrá que ser de un 65% en el año 2030”*.

¹¹⁷Vid. Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad. Art. 23.2: *“a partir del 1 de enero de 2020: se prohíbe la entrega de bolsas de plástico al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online [...]”*.

¹¹⁸Vid. Gobierno de España. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Consulta pública previa sobre la transposición de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019. (junio 2019, julio 2019). Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y->

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA.

1. Plásticos de un solo uso.

El principal protagonista de esta directiva es el plástico de un solo uso. Sin embargo, la Directiva SUP no se dirige a todos los productos de plástico de un solo uso que se ofrecen en el mercado, sino que delimita su ámbito de aplicación para los que aparecen enumerados en el anexo¹¹⁹ y que son aquellos que mayor presencia tienen entre la basura dispersa hallada en las playas de la Unión.

Para llegar a esa conclusión, se utilizó como muestra representativa el estudio de la basura de 276 playas de 17 Estados miembros de la UE y 4 mares regionales durante 2016¹²⁰. A este respecto, del total de los observados, que fueron 355.671 residuos plásticos, se tuvo especialmente en cuenta los que durante más años y en diferentes mares regionales se habían mantenido estables.

La conclusión fue que los que ocuparon la lista de los diez hallazgos más comunes en las playas de la Unión Europea fueron, entre otros¹²¹: a) las colillas de cigarrillos; b) las botellas para bebidas incluidos sus tapas y tapones; c) las bolsas de plástico; d) los envases de comidas; e) las pajitas; f) los agitadores de bebida; y; g) las toallitas prehumedecidas. A partir de esta clasificación, la directiva ha optado por una selección de medidas distintas en relación a las especificidades de cada producto en concreto, de los que daremos en cuenta en su momento.

2. Plásticos oxodegradables.

Los plásticos oxodegradables son la segunda categoría de plásticos que quedan dentro del ámbito de aplicación de la directiva. Se trata de un tipo de plástico que, por sus características, puede degradarse más rápido que los convencionales.

[evaluacion-ambiental/participacion-publica/Residuos-2019-Consulta-publica-previa-transposicion-2019-904-P-Europeo-Consejo-5-junio-2019-reduccion-impacto-productos-plastico-medio-ambiente.aspx](#)

¹¹⁹Ibíd.

¹²⁰Vid. loc. cit. Bruselas, 28.5.2018 [COM (2018) 340 final]. p. 11.

¹²¹Vid. Infra. Anexo. p. 66.

A estos plásticos se les incorpora unos aditivos oxidantes que sirven para acelerar la fragmentación de los mismos en microfragmentos¹²². Empero, para ello se requiere que estén expuestos al calor o a la radiación UV. Luego, la cuestión sería si en condiciones no controladas en entornos al aire libre, como en vertederos o en medios marinos, los residuos de plástico que fueron oxodegradables se degradarían completamente en un tiempo razonable.

A este respecto, a falta de pruebas concluyentes sobre los efectos beneficiosos que pudieran tener, la Comisión, llamó a reexaminar a la ECHA la base científica de los plásticos oxodegradables y se llegó a un conjunto de conclusiones:

- a. Se concluyó que un problema importante del plástico oxodegradable es el equilibrio entre la vida útil prevista y el tiempo que puede ser necesario para que este se degrade en un entorno al aire libre. Los aditivos oxidantes de estos plásticos acelerarían el ritmo de fragmentación de los mismos en entornos al aire libre, sin embargo, el tiempo que puede tardar para ello puede ser muy variable, dependiendo de condiciones como la temperatura, la intensidad de la luz y la humedad¹²³.

Por ende, si no se dan las condiciones requeridas para la fragmentación, o estas son insuficientes, la degradación no se producirá¹²⁴. Entonces, resulta muy difícil, si no imposible, establecer a escala temporal cuando, por ejemplo, una bolsa de plástico oxodegradable puede llegar a fragmentarse.

- b. Se concluyó que existe un riesgo considerable de que los plásticos fragmentados no se degraden por completo y que se acaben convirtiendo en microplásticos, esto es, pequeñas partículas que entran en la cadena trófica, ya que son ingeridas por los peces al confundirlas con microplancton¹²⁵.

¹²²Vid. Bruselas. 16.1.2018. [COM (2018) 35 final]. . Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el impacto en el medio ambiente del uso de plásticos oxodegradables, incluidas las de plástico oxodegradables.

¹²³Queda claro que la degradación del plástico oxodegradable no se produce si no está expuesto primero a la radiación UV y, hasta cierto punto, al calor.

¹²⁴Vid. loc. cit. Bruselas. 16.1.2018. [COM (2018) 35 final]. p. 3, apdo. 3.1. “Fragmentación y degradación en entornos al aire libre”.

¹²⁵Vid. Murray R. Gregory, Anthony L. Andrady. (2003). *Plastics and the environment*. pp. 379-402.

- c. Se concluyó que estos microplásticos liberados en el medio marino suponen un riesgo para la salud, pues entra en la cadena alimentaria y los seres humanos terminan consumiéndolos¹²⁶.

Por lo tanto, habida cuenta de que no existe hoy por hoy evidencias científicas que respalden los efectos beneficiosos de estos productos de plástico, y asumiendo el riesgo que supone que estos acaben dispersos entre la basura marina, la Comisión fue muy drástica en su decisión y así concluyó que la comercialización de los oxodegradables estará prohibida a partir de julio de 2021¹²⁷.

3. Artes de pesca.

La Directiva SUP también se aplica para los residuos generados por las artes de pesca que contienen plástico. Según define en su articulado, son aquellos aparejos o componentes de equipo que se utilizan en la pesca o en la acuicultura¹²⁸.

Se trata de artículos de plástico que suelen terminar perdidos o abandonados en el mar y que se suman a la carga de basura marina con el riesgo sustancial que eso supone para las especies marinas, que pueden enredarse con ellos al ingerirlos, y el elevado coste económico que supone por su impacto negativo al turismo, la pesca y el transporte marítimo.

V. APORTACIÓN DE LA DIRECTIVA A PREVENIR Y REDUCIR EL IMPACTO DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO.

1. Reducción de consumo.

Por lo que se refiere a los productos de plástico de un solo uso que no disponen todavía de alternativas adecuadas y sostenibles¹²⁹, se espera que el consumo de estos siga en aumento, ya que no hay un claro incentivo para que los consumidores y los productores cambien a soluciones que generen menos residuos o basura¹³⁰.

¹²⁶Vid. loc. cit. Bruselas. 16.1.2018. COM (2018) 35 final. p. 2, cap. 2. “Biodegradación, compostaje y oxodegradación”.

¹²⁷Vid. Directiva 2019/904, de 5 de junio. Art. 5.

¹²⁸Ibid. Art. 3.4.

¹²⁹Vid. Infra. Anexo. p. 66.

¹³⁰Vid. loc. cit. Estrasburgo, 16.1.2018 [COM (2018) 28 final]. P. 12.

Para invertir esa tendencia y promover soluciones más sostenibles, la Directiva SUP establece la obligación de que los Estados miembros adopten medidas para reducir el consumo de estos productos¹³¹. Las medidas podrán incluir objetivos nacionales de reducción del consumo, medidas que garanticen que se ofrecen alternativas reutilizables o instrumentos económicos que garanticen, por ejemplo, que no se ofrecen al consumidor final esos productos de plástico de un solo uso de forma gratuita en el punto de venta.

A mi juicio, se trata de una medida que puede obtener resultados muy beneficiosos porque puede lograr cambios en la conducta del consumidor sin tener que forzar cambios repentinos en el mercado como ocurriría con las prohibiciones de comercialización. Más aún si tomamos como referencia los resultados obtenidos por la Directiva sobre bolsas de plástico¹³², que tras la expresa prohibición de entregar gratuitamente bolsas de plástico en los puntos de venta de mercancías o productos, se ha logrado una verdadera reducción del consumo de esos productos¹³³ y de su impacto ambiental. Del mismo modo que se hizo en Canadá¹³⁴ para reducir el uso de bolsas de plástico convencionales o en Nueva Zelanda¹³⁵, donde se eliminó por completo la venta de bolsas de plástico en los puntos

Aún así, considero que la Directiva SUP no ha sido lo suficientemente ambiciosa. Teniendo como referencia los resultados positivos que ha tenido la Directiva (UE) 2015/720 sobre los niveles de consumo de bolsas de plástico, así como el ejemplo de lo que se ha hecho en otros países fuera de la UE, la directiva podría haber impuesto objetivos vinculantes de reducción a todos los Estados miembros para alcanzar ese grado de uniformidad en toda la UE. Sobre todo, porque hay que partir de la base de que los hábitos de consumo y el grado de concienciación ambiental puede variar

¹³¹Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio. Art. 4.

¹³²Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2015 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.

¹³³ En el 2007, cada español gastaba como media 300 bolsas de plástico al año, cifra que se ha reducido a unas 144 por habitante anualmente, lo que supone unos 6.800 millones de bolsas en circulación, situándose por debajo de la media europea, de 175. Disponible en: <https://gestoresderesiduos.org/noticias/se-reduce-a-la-mitad-el-consumo-de-bolsas-de-plastico-por-habitante-desde-2007>

¹³⁴En Canadá, se promovió el uso de bolsas reutilizables como la opción <<ecológica>> para reducir el uso de bolsas de plástico convencionales. Disponible en: PNUMA. (2018). Plásticos de un solo uso. p. 20.

¹³⁵La iniciativa seguida en Nueva Zelanda, en el año 2017, debido a las grandes presiones por parte de la opinión pública derivó en que los funcionarios entablaron conversaciones con las dos cadenas de supermercado más grandes del país a fin de alentarlas a cobrar por el uso de las bolsas de plástico o directamente prohibirlas. En poco tiempo después, ambas cadenas anunciaron la eliminación gradual y total de dichas bolsas para el final del 2018. Disponible en: <https://www.stuff.co.nz/business/98308042/how-the-supermarkets-plastic-bag-bans-will-work>

significativamente de un estado a otro, no siendo el mismo en toda la UE. Por ende, considero que no establecer unos objetivos precisos, desvirtúa de alguna manera el objetivo final que se pretende con esta directiva y es prevenir y reducir la basura marina, porque algunos estados podrían obtener grandes cambios conductuales en los consumidores y otros no en la misma medida.

2. Restricciones a la introducción en el mercado.

Sin lugar a dudas una de las medidas más polémicas de la directiva ha sido la prohibición de comercializar, a partir del 3 de julio del 2021, productos de plástico que ya disponen de alternativas disponibles y más sostenibles en el mercado¹³⁶ y los fabricados con plástico oxodegradable¹³⁷. Claramente es una medida muy importante porque posiblemente sea la más efectiva para alcanzar ese objetivo de protección medioambiental.

A la misma conclusión llegó el TJUE en el año 2016 cuando tras el recurso de anulación¹³⁸ presentado por la República de Polonia contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, dictaminó, en sentencia de 4 de mayo, que la prohibición de comercializar productos del tabaco que tienen un aroma característico es idónea para garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes¹³⁹.

Por ende, la de la Directiva SUP es una medida con un claro componente económico porque ha armonizado exhaustivamente un mercado entero y ha limitado de manera clara la capacidad de los productores para seguir produciendo esos productos. Al punto de que

¹³⁶Vid. Infra. Anexo. p. 66.

¹³⁷ Supra. pp. 35, 36, 37.

¹³⁸Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de mayo de 2016. Recurso de anulación – Directiva 2014/40/UE. P. 2: “mediante su recurso, la República de Polonia solicita la anulación del artículo 2, punto 25, artículo 6, apartado 2, letra b), artículo 7, apartados 1 a 5, 7, primera frase, y 12 a 14, y artículo 13, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por lo que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO L 127, p.1)”. Disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d557e00c0ca00a4f318e85f95bad2b0201.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OchqPe0?doclang=ES&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=177721&occ=first&dir=&cid=517532

¹³⁹Ibid. Apto. 80: “en lo atinente, en primer lugar, al carácter adecuado de la prohibición de comercialización de productos del tabaco que contienen mentol como aroma característico, procede señalar que la misma persigue, según el artículo 1 de la Directiva 2014/40, un doble objetivo, consistente en facilitar el buen funcionamiento del mercado interior del tabaco y los productos relacionados, sobre la base de un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes”.

el efecto que tendrá la medida en las empresas dependerá de si su negocio se basa en el plástico de un solo uso y de su capacidad para fabricar otros artículos de plástico¹⁴⁰.

En este sentido, muchos de los sectores económicos afectados por la norma han mostrado su preocupación por el riesgo que puede tener la aplicación de la misma en el mercado interno de la UE. Ciertamente, han justificado que la falta de armonización de la norma, conduce irremediablemente a la fractura en la unidad del mercado, porque otros territorios pueden valerse del margen de apreciación que da la directiva y adoptar normas mucho más prohibitivas.

Ante la seria preocupación de los efectos que la norma puede tener en el mercado de la UE, reclaman un desarrollo normativo uniforme y coordinado entre los Estados miembros a fin de evitar las diferencias que pudieran surgir -y que genera problemas a la industria, a la distribución comercial, a los gestores de residuos y, a toda la cadena de valor a la hora de exportar e importar productos¹⁴¹- y exigen dar suficiente tiempo a los operadores económicos para adaptar sus modelos de negocio a las nuevas exigencias¹⁴².

Pero, en realidad, lo que primeramente podríamos ver como un problema económico, tiene que ser visto como oportunidad para impulsar nuevos modelos de negocio, o para que las empresas cambien, se hagan más respetuosas con el medio ambiente, más innovadoras y, con un poco de buen ojo, podrá tener beneficios, tanto económicos, como de *branding empresarial*¹⁴³ porque cada vez más, deberán surgir empresas que ofrezcan alternativas a los plásticos de un solo uso.

Por último, cabe señalar que, hasta la fecha, ningún Estado miembro ha recurrido a la directiva, esto es, nadie ha presentado ningún recurso de anulación ante el TJUE. No obstante, queda pendiente si algún tribunal de algún Estado miembro de la UE presente una cuestión prejudicial de validez e interpretación de la Directiva SUP, como por ejemplo pasó en el año 2015 cuando el Tribunal Supremo de lo Contencioso-

¹⁴⁰Vid. loc. cit. Bruselas, 28.5. 2018 [COM (2018) 340 final]. p. 17.

¹⁴¹Vid. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). (noviembre, 2019). Comentarios de CEOE: Directiva sobre plásticos de un solo uso. p. 7. Disponible en: https://ceoe-ternerife.com/wp-content/uploads/2019/11/2019_11_25-CEOE-Directiva-plásticos-un-solo-uso-SUP-F.pdf

¹⁴²Ibíd. p. 4.

¹⁴³Vid. Ruiz Abad, Marcos. (febrero, 2019). *Prohibiciones de plástico de un solo uso: ¿Problema u oportunidad?* Publicado en: Responsabilidad Social Corporativa (Cajasiete). Disponible en: <https://www.cajasietecontunegocio.com/temas/rsc/item/prohibiciones-plasticos-un-solo-uso-problema-oportunidad>

Administrativo de la República Checa¹⁴⁴ presentó ante el TJUE una cuestión prejudicial para interpretar algunos conceptos de la directiva 2011/64/UE, de 21 de junio de 2011, relativa a las labores del tabaco.

3. Requisitos de diseño para las botellas de plástico y de recogida separada.

Como se dijo en el epígrafe segundo, bajo el título “*Economía circular y plásticos: el camino hacia la sostenibilidad*”, el objeto de la Estrategia Europea de plásticos ha sido sentar las bases para una nueva economía del plástico en la que el diseño y la producción de plásticos y productos de plástico respeten las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, así como el desarrollo y la promoción de alternativas más sostenibles¹⁴⁵. Básicamente se dijo que la presencia de plástico en el medio ambiente debía disminuir drásticamente. Y que, para ello, unas políticas de diseño que permitan alargar la vida útil de los productos y unos sistemas de recogida eficaces que garanticen que los residuos vayan a ser tratados de manera adecuada¹⁴⁶ en aras de recuperar su valor económico, era fundamental para prevenir la generación de residuos e impedir que estos acaben en vertederos.

En este marco, la Directiva SUP establece que los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para que antes del 2025 se lleve a cabo la recogida separada¹⁴⁷ de una cantidad equivalente al 77% en peso de las botellas de plástico de hasta tres litros de capacidad que se hayan introducido en el mercado de la UE¹⁴⁸ y, para el año 2030, una cantidad igual al 90%.

La directiva lo justifica por el hecho de que las botellas para bebidas de plástico son uno de los artículos que se encuentran con más frecuencia entre la basura marina de las playas de la Unión, con exclusión de las destinadas a alimentos líquidos para fines médicos y los recipientes para bebidas de vidrio y metal con tapas y tapones hechos de plástico¹⁴⁹.

¹⁴⁴Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de abril de 2017. Procedimiento prejudicial – Directiva 2011/64/UE – Artículo 2, apartado 1, letra c) – Artículo 5, apartado 1, letra a) – Conceptos de “tabaco para fumar”, de “tabaco cortado o fraccionado de otra forma y de “transformación industrial”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0638&from=ES>

¹⁴⁵Vid. loc. cit. Estrasburgo, 16.1.2018 [COM (2018) 28 final]. p.1.

¹⁴⁶Vid. loc. cit. Bruselas. 11.12.2019. [COM (2019) 640 final]. pp. 9-10.

¹⁴⁷ Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio. Art. 9.

¹⁴⁸Vid. Infra. Anexo. p. 66.

¹⁴⁹Ibíd. Cdo. 7.: “*Para concentrar los esfuerzos allí donde resultan más necesarios, la presente Directiva solo debe aplicarse a los productos de plástico de un solo uso que son los que se encuentran más frecuentemente en las playas de la Unión (...). La presente Directiva no debe ser de aplicación a los*

Además, para cumplir con esos objetivos mínimos de recogida, los Estados miembros, podrán, en el marco de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, incluir sistemas de depósito, devolución y retorno o cualquier otra medida que consideren adecuada¹⁵⁰ y un objetivo de reciclado que reforzaría aún más el índice de devolución y materiales reciclados. Ello va a tener un impacto positivo si tomamos como referencia a algunos países europeos que ya han implantado estos sistemas de retorno de envases. Por ejemplo, en países escandinavos tienen cifras de recuperación entre el 80% y el 95%, como es el caso de Noruega¹⁵¹ que desde que implantó el Sistema de Retorno en el año 1944 se ha fomentado el uso de los envases reutilizables (el 98% de los envases de cerveza y bebidas se recicla).

Por otro lado, según obliga la Directiva SUP, a partir del 3 de julio del 2024 las botellas de plástico deberán cumplir con unas características de diseño específicas. En este caso, de la misma manera que pasaba con las tapas de aluminio que antes estaban separadas de las latas, ahora, las tapas y tapones de plástico deberán ir unidas a las botellas¹⁵². La directiva lo justifica por el hecho de que las tapas y tapones de plástico son artículos de plástico de un solo uso que más se encuentran entre la basura marina.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el plazo que tienen los Estados miembros para dar cumplimiento a lo establecido en la directiva es el 3 de julio de 2021, que aquí el plazo sea de tres años más, denota de alguna manera la presión que ha ejercido la industria. Esto es, el hecho de que las tapas deban ir unidas a las botellas no es técnicamente difícil siquiera opino que pueda implicar mayores complicaciones para las empresas. Luego, aquí lo que se evidencia es una falta de imposición o de inconsistencia de la directiva a la hora de imponer umbrales o criterios estrictos. Es decir, lo que plantea la directiva es una falta de coherencia entre decir que los productos son muy peligrosos y por otra parte el plazo que da a las empresas hasta 2024 para adaptarse a una cuestión tecnológica.

Por último, en relación al porcentaje mínimo de reciclado¹⁵³ que deberán tener las botellas de plástico introducidas en el mercado, la directiva establece un mínimo del 25% a partir

recipientes para bebidas de vidrio y de metal, ya que no se encuentran entre los productos que se encuentran más frecuentemente en las playas de la unión”.

¹⁵⁰Ibíd. Cdo. 27: “(...) ello va a tener un impacto directo sobre el índice de recogida, la calidad del material recogido y de los materiales reciclados, ofreciendo oportunidades a las empresas de reciclado y al mercado de materiales reciclados”.

¹⁵¹Vid. Retorna. Experiencias de éxito. Disponible en: <http://www.retorna.org/es/elsddr/experiencias.html>

¹⁵²Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio. Art. 6.1.

¹⁵³Ibíd. Art. 6.5.

del año 2025 y un mínimo del 30% a partir del año 2030. En este sentido, considero nuevamente que la directiva está aplicando una medida muy laxa, o en sentido retórico, “*un lavado de cara para quedar bien*”, haciendo lo mínimo que puede hacer. Esto es, si la Directiva SUP habla de economía circular y de aprovechamiento de los residuos, ¿por qué no establece objetivos del 100% de plástico reciclado como ya se prevé en otros países como Francia¹⁵⁴?, ¿presión de la industria?, ¿intereses económicos en juego?

4. Obligación de marcado.

Para los productos de plástico de un solo uso que suelen eliminarse con frecuencia por el sistema de alcantarillado o por otros medios inadecuados¹⁵⁵ -que comprenden vasos para bebidas, compresas y tapones higiénicos, toallitas prehumedecidas y productos del tabaco con filtros-, la directiva establece la obligación de que lleven, ya sea en el paquete del producto o directamente en el propio producto, una marca bien visible, legible e indeleble que informe al consumidor sobre:

- a. Las opciones adecuadas de gestión de los residuos del producto o los medios de eliminación que deben evitarse para ese producto.
- b. La presencia de plásticos en el producto y el impacto medioambiental negativo que supone eliminar inadecuadamente el producto.

A tal efecto, la Comisión adoptará, a más tardar el 3 de julio de 2020, un acto de ejecución que establecerá las especificaciones armonizadas relativas al marcado, a fin de garantizar que esas especificaciones se apliquen de manera uniforme en todo el territorio de la UE. Por su parte, la directiva precisa para los productos del tabaco¹⁵⁶ que, estas obligaciones de marcado se suman a las previstas en la Directiva 2014/40/UE y que el mercado debe configurar tanto en el envase primario como en el envase colectivo, salvo que el envase tenga una superficie inferior a 10cm².

Por lo demás, la propia directiva establece que esta obligación de marcado sólo será exigible a partir del 3 de julio de 2021 (que al contrario de lo que ocurre con otras

¹⁵⁴Vid. loc. cit. Vid. LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (1). JORF n°0035 du 11 février 2020 texte n°1. Article 5.

¹⁵⁵Vid. loc. cit. Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio. Cdo. 20.

¹⁵⁶Ibíd. Art. 7.3.

medidas, no se trata de un plazo límite que podrán acortar los Estados miembros, sino que estamos ante una fecha <<cerrada>> fijada por la directiva¹⁵⁷).

Para acabar, estará por ver qué efectos surtirá esta medida de cara a unos consumidores ya acostumbrados a una avalancha o exceso de etiquetaje sobre los productos. Veremos si realmente se tratará de una medida apropiada y servirá para el fin que se propone, o si, a contrario sensu, será desapercibida por el consumidor, como una más de todas las que se encuentra cuando adquiere un producto.

5. Responsabilidad ampliada del productor.

La Directiva SUP obliga a los Estados miembros a insertar regímenes de responsabilidad ampliada del productor a la luz del principio “*quien contamina paga*¹⁵⁸”; principio fundamental del Derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente y que tiene presencia en la Directiva Marco de Residuos¹⁵⁹.

En resumidas cuentas, lo que viene a decir esta norma es que el productor de los residuos debe gestionarlos de forma que garantice un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana¹⁶⁰. Para cumplir ese objetivo, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas (carácter vinculante) o no legislativas (carácter voluntario¹⁶¹) para garantizar que el productor del producto vea ampliada su responsabilidad de productor¹⁶². Los acuerdos entre las autoridades competentes y los sectores económicos implicados

¹⁵⁷Vid. óp. cit. Lozano Cutanda, B. y Poveda Gómez, P. (julio, 2019). p. 5.

¹⁵⁸La Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales establece normas que se basan en el principio de <<quien contamina paga>>. Esto significa que una empresa que cause daños medioambientales es responsable de los mismos, por lo que debe tomar medidas preventivas o reparadoras necesarias y sufragar todos los costes relacionados. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128120>

¹⁵⁹ Vid. loc. cit. Directiva 2008/98/CE. Cdo. 1: “...de conformidad con el principio <<quien contamina paga>>, el requisito de que los costes de la eliminación de los residuos recaigan sobre el poseedor de los residuos o el anterior poseedor, o el productor del producto del que proceden los residuos”.

¹⁶⁰Ibíd. Cdo. 26: “el principio de quien contamina paga es un principio rector a escala europea e internacional. El productor de los residuos y el poseedor de los residuos debe gestionarlos de forma que garantice un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana”.

¹⁶¹ Por ejemplo, un acuerdo voluntario entre la Administración Pública y los productores para determinados aspectos. En España, lo podemos ver reflejado en el art. 31.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Este artículo que regula la responsabilidad ampliada del productor, dice así: “... la implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario, con el límite de los supuestos contemplados en el artículo 31.2.d”.

¹⁶²Vid. loc. cit. Directiva 2008/98/CE. Art. 8.1: “para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor”.



serán posibles siempre y cuando dice la directiva se alcancen los objetivos de gestión de residuos¹⁶³. Además, los acuerdos deberán cumplir determinados requisitos como que tengan fuerza ejecutiva, que especifiquen objetivos y plazos y que se publiquen en el diario oficial nacional, o en un documento oficial igualmente accesible al público. En caso de incumplimiento de un acuerdo, los Estados aplicarán el régimen disciplinario¹⁶⁴ que, a la luz de la directiva, hayan establecido en sus territorios.

En este marco, el artículo 8 de la Directiva SUP regula que los productores de los nuevos sistemas de responsabilidad ampliada del productor deben sufragar los costes derivados de los residuos procedentes de los productos de plástico de un solo uso que se colocan en el mercado, y que comprenden:

- a. Los costes de las medidas de concienciación en relación con los productos de un solo uso enumerados en la parte G¹⁶⁵ del Anexo.

En este punto puede apreciarse una cierta contradicción con respecto a lo previsto en el artículo 10 de la directiva relativo a las medidas de concienciación. Este último viene a establecer que son los Estados miembros, y no los productores, a través de los sistemas de responsabilidad ampliada, los que deberán adoptar este tipo de medidas de concienciación. Luego, es esperable que, ante esta contradicción, la norma que vaya a trasponer esta directiva figure que la financiación de las medidas de concienciación sea compartida entre las Administraciones Públicas y los productores, de la misma forma que se ha hecho con otras normas sectoriales establecidas hasta la fecha¹⁶⁶.

¹⁶³Vid. loc. cit. Directiva 2019/904, de 5 de junio. Art. 17.3.

¹⁶⁴Vid. infra. pp. 48-49.

¹⁶⁵Vid. Infra. Anexo. p. 66.

¹⁶⁶Vid. loc. cit. Ley 8/2019, de 29 de febrero. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se ha creado el Fondo de Prevención y Gestión de Residuos, destinado a financiar medidas que tengan por objeto mitigar los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y la gestión de residuos. El Fondo de Prevención y Gestión de Residuos se integra de manera diferenciada en el presupuesto de la consejería competente en materia de residuos, mientras que su gestión se adscribe a la dirección general pertinente. El artículo 33.3h. señala que “*el Fondo de Prevención y Gestión de Residuos se provee de los recursos siguientes: h) las aportaciones para las acciones de promoción y comunicación provenientes de los sistemas que se establecen para la gestión de los residuos de envases o de otros sistemas de gestión de residuos que se desarrollen en el marco de la responsabilidad ampliada del productor [...]*”.

- b. Los costes de la recogida separada de los productos que hayan sido desechados en los sistemas públicos de recogida, incluida la infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de los residuos.
- c. Los costes generados por la limpieza de los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos.

6. Medidas de concienciación.

Conforme al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, *PNUMA*¹⁶⁷), las acciones de sensibilización, concienciación y concienciación ciudadana llevadas a cabo para informar de las consecuencias negativas para el medio derivadas del consumo de productos de un solo uso, e informar de los beneficios derivados de un consumo responsable es fundamental para cumplir con los objetivos de protección medioambiental.

En esta línea, la Directiva SUP dispone que los Estados miembros de la UE deberán adoptar las medidas necesarias para inducir un comportamiento responsable de los consumidores, a los que se deberá informar, entre otras cosas:

- a. De las alternativas reutilizables disponibles en el mercado para reducir el consumo de los productos de un solo uso.
- b. Del impacto medio ambiental negativo de los modos inadecuados de eliminación de residuos.
- c. Del contenido de plástico en los productos de plástico.

¹⁶⁷ El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es el portavoz del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. La labor del PNUMA abarca evaluar las condiciones y las tendencias ambientales a nivel mundial, regional y nacional; elaborar instrumentos ambientales internacionales y nacionales; y fortalecer las instituciones para la gestión racional del medio ambiente. El PNUMA tiene una larga historia de contribuir al desarrollo y la aplicación del derecho del medio ambiente a través de su labor normativa o mediante la facilitación de plataformas intergubernamentales para la elaboración de acuerdos principios y directrices multilaterales sobre el medio ambiente, que tienen por objeto hacer frente a los problemas ambientales mundiales. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-environment-programme/>

- d. Mejorar la información a disposición de la ciudadanía sobre prevención en la generación de residuos, su separación correcta en origen, posible reutilización y su reciclaje. Por ejemplo, mediante un código de buenas prácticas u opciones disponibles de gestión de residuos¹⁶⁸.

Por ende, una información clara, sencilla y concisa puede ser fundamental para reinvertir nuestros patrones de consumo y avanzar hacia una sociedad sostenible que no dependa tantísimo de los productos de plástico¹⁶⁹. Porque el peso del desconocimiento de unos usuarios mal informados nos permite hoy evidenciar que inclusive hoy lo que puede ser considerado por la población como adecuado o sostenible, realmente no lo es. Es el ejemplo de lo que hoy ocurre con el término de “*biodegradable*”¹⁷⁰ tan sonoro, pero tan desconocido al mismo tiempo. A priori, etiquetar un plástico como “*bio*”¹⁷¹ puede inducir en el consumidor el engaño de que se trata de un material más sostenible al plástico convencional. Empero, la mayoría no sabe que los plásticos biodegradables sólo pueden descomponerse en condiciones muy específicas de temperatura y humedad elevadas y, por tanto, su descomposición resulta prácticamente imposible cuando se vierte en el

¹⁶⁸Algunas de las medidas de concienciación aquí mencionadas han sido recuperadas de: <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/14083-guerra-al-plastico-en-la-union-europea/>

¹⁶⁹Vid. óp. cit. PNUMA. (2018). Plásticos de un solo uso. p. 14.

¹⁷⁰Vid. Vázquez Morillas, A., Espinosa Valdemar, R., Beltrán Villavicencio, M., Velasco Pérez, M. Bioplásticos y plásticos biodegradables. (septiembre, 2018). p. 5: “*Los plásticos biodegradables pueden fabricarse a partir de recursos renovables o de combustibles fósiles, dado que la biodegradabilidad no es función del material de origen, sino de la estructura química del plástico. Sin embargo, para que la biodegradación ocurra deben cumplirse otros requisitos, tales como la presencia de microorganismos capaces de llevarla a cabo y las condiciones ambientales requeridas para su desarrollo. La mayoría de los plásticos biodegradables ha sido diseñada para sufrir este proceso en un entorno específico, haciéndolos susceptibles a los microorganismos presentes en los procesos de composteo, los ambientes marinos o, en menor medida, ambientes sin oxígeno como los que se encuentran en los sistemas de biogás a partir de residuos*”. Disponible en: <https://anipac.com/wp-content/uploads/2018/09/bioplasticos.pdf>

¹⁷¹Vid. Monteferri, B. (mayo, 2018). *Propuestas para reducir el uso de bolsas plásticas y las mal llamadas “biodegradables”*. Además, muchas de las bolsas que se dan en supermercados son bolsas oxo-biodegradables. Por el término “biodegradable”, cualquier pensaría que son bolsas que se convierten en materia orgánica de manera natural. O como lo planteaba un comercial de WONG hace años, que al cabo de unos minutos en el mar, la bolsa se deshacía por arte de magia y por ello, al usar estas bolsas le hacías un favor al planeta. Pero lo que ocurre es que a estos productos se les incluyen aditivos que -bajo condiciones de humedad, temperatura, rayos uV y otras variables- ayudan a oxidar la bolsa o atraen a las bacterias que son las que finalmente ayudan a fragmentar estos materiales. Finalmente, se generan miles de pedacitos de plástico. Es decir, el término “bio” se acuña porque el proceso de degradación es acelerado por un proceso biológico, pero no porque se vaya a convertir en material orgánico. En el mundo, ha existido un fuerte lobby para lograr que diversos países saquen leyes para promover el uso de las bolsas “biodegradables” y “oxo-biodegradables”. En Europa, la Asociación de Plásticos Oxo-Biodegradables (OPA) ha cumplido parte de ese rol. Pero después de investigaciones científicas que han demostrado que estas bolsas se fragmentan en micro-plásticos y que no tienen los efectos que se promovían, diversos grupos y también la Comisión Europea han comenzado a buscar otras alternativas (UNEP, 2015). Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/contaminacion-ambiental-por-que-debemos-dejar-de-usar-las-bolsas-de-plastico/>



medio ambiente¹⁷². Luego, aunque la mayoría de los plásticos biodegradables sean actualmente bioplásticos¹⁷³¹⁷⁴, también pueden estar hechos de recursos basados en el petróleo, y, por ende, son igual de perjudiciales que los plásticos convencionales.

7. Régimen disciplinario.

Para dar cumplimiento a todas las medidas, la directiva exige que los Estados miembros adopten una norma jurídica vinculante a más tardar el 3 de julio de 2021. La norma que la vaya a trasponer deberá incluir un cuadro de sanciones e infracciones aplicables a cualquier incumplimiento de lo dispuesto en la disposición nacional. Por tanto, vemos que la directiva deja libertad de actuación a los estados para que adopten el régimen disciplinario que consideren oportuno. Únicamente dispone que tales sanciones, en todo caso, deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.¹⁷⁵.

España tiene todavía que desarrollar una norma a nivel interno que fije con mayor precisión las consecuencias que va a tener este incumplimiento. A grandes rasgos, podemos determinar que la norma con rango de ley que transponga la directiva, previsiblemente actualizará el cuadro de infracciones y sanciones regulado en la Ley

¹⁷²Vid. Ceresana. Bioplastics Market Report. “*Tales condiciones se cumplen en plantas de incineración, pero muy raramente en el medio ambiente. Por ende, incluso los bioplásticos derivados de recursos renovables (como la maicena, las raíces de yuca, o la caña de azúcar) o de la fermentación bacteriana o lípidos (PHA) no se degradan automáticamente en el medio ambiente y, en particular, no se degradan en el mar*”. Disponible en: <https://www.ceresana.com/en/market-studies/plastics/bioplastics/>

¹⁷³Vid. Ballesteros Paz, L.V. (s.f.). Los bioplásticos como alternativa verde y sostenible de los plásticos basados en el petróleo. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/c977/860310d826dc20741c8cb9c7e17559b79a89.pdf> p. 12. “*A pesar de los beneficios que ofrecen los materiales a partir de recursos naturales, se ha demostrado que ninguno de los que actualmente se encuentran en uso comercial o en desarrollo es totalmente sostenible. Debido a que estos plásticos requieren tierras para su producción, ellos podrían competir con los terrenos necesarios para producir alimentos para el consumo humana. Las materias primas de base biológica son generalmente cultivadas utilizando métodos de producción agrícola industrial y por lo tanto se utilizan cantidades significativas de pesticidas tóxicos, que pueden contaminar agua y suelo, e impactan los hábitats de vida silvestre. Cuando las materias primas son procesadas para producir plásticos, se utilizan cantidades significativas de energía y el agua [...]*”. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/c977/860310d826dc20741c8cb9c7e17559b79a89.pdf>

¹⁷⁴Vid. óp. cit. Vázquez Morillas et. al. (septiembre, 2018). Bioplásticos y plásticos degradables. p. 7: “*no puede establecerse a priori que los bioplásticos sean buenos o malos para el ambiente, pues cada uno debe evaluarse de forma individual, pues las interacciones de estos materiales no dependerán de factores como las condiciones de su producción, el uso que se les da y el destino reciben al concluir su vida útil. Existe un beneficio desde el punto de vista de la preservación de recursos, dado que proceden de plantas y otros recursos renovables. Además, en la mayoría de los casos presentan un balance positivo en la producción de gases de efecto invernadero. Es importante considerar las condiciones en que se realice el cultivo de las especies que se usan en su producción, ya que puede generar impactos en términos de agotamiento de nutrientes en los terrenos de cultivo, deforestación, presencia de organismos genéticamente modificados, uso de plaguicidas y fertilizantes. Existe, además, una gran polémica relacionada con el uso de terreno de cultivo para producir plásticos o biocombustibles en vez de alimentos, así como la posibilidad de que esto traiga como consecuencia el aumento en el precio de cereales básicos como el maíz*”.

¹⁷⁵Ibíd. Cdo. 31.



22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados¹⁷⁶. Otra posibilidad es que la nueva ley instaure su propio cuadro de infracciones y sanciones, o que, disponga que el incumplimiento contra sus preceptos queden sometidas al régimen sancionador regulado en la Ley 22/2011, como así ha venido haciéndolo en los distintos reales decretos¹⁷⁷¹⁷⁸ que han regulado la responsabilidad ampliada del productor para sectores concretos o, más recientemente, en el Real Decreto 293/2018, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores¹⁷⁹.

De lo antes dicho podemos pensar que el régimen sancionador principalmente se centrará en sufragar el gasto o el coste que va a tener la recogida de residuos y los costes de limpieza de los vertidos ya que la Ley de residuos y suelos contaminados ya establece un régimen de sanciones aplicables al abandono, vertido o eliminación encontrado de cualquier tipo de residuos peligrosos¹⁸⁰ y no peligrosos¹⁸¹.

Además, en lo que se refiere al régimen sancionador aplicable por el incumplimiento de las exigencias sobre marcado, dado que, según el artículo 7 de la directiva, el mercado tiene por objeto aportar información a los consumidores sobre los efectos en el medio ambiente de estos productos¹⁸², es previsible que los incumplimientos se califiquen como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios¹⁸³.

¹⁷⁶Hemos tomado la Ley 22/2011, de 28 de julio, como posible ejemplo del patrón de medidas que adoptará la Directiva 2019/904, de 5 de junio, porque fue la Ley que puso en vigor España para trasponer la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-13046-consolidado.pdf>

¹⁷⁷Vid. Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. Art. 22.1: “las infracciones cometidas contra lo dispuesto en este real decreto estarán sometidas al régimen sancionador regulado en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

¹⁷⁸Vid. Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre los vehículos al final de su vida útil. Art. 12: “*el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este real decreto será sancionado con arreglo a lo dispuesto en el título VII de la Ley 22/2011, de 28 de julio, el título V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, así como a través de las previsiones que les resulten de aplicación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, y en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista*”.

¹⁷⁹Vid. 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. Art. 10: “*el incumplimiento de lo dispuesto en este real decreto será sancionado de conformidad con lo establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*”.

¹⁸⁰Vid. Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Art. 46.2.c.

¹⁸¹Ibid. Art. 46.2.d y art. 46.3.c.

¹⁸²Vid. óp. cit. Lozano Cutanda, B. y Poveda Gómez, P. (julio, 2019). p. 11.

¹⁸³Vid. Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Art. 41.1.f. “*Son infracciones en materia de defensa de los consumidores (...) el incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetado, envase y publicidad de bienes y servicios*”.



VI. CONCLUSIONES.

Llegados a este punto del trabajo, después de haber analizado la Directiva SUP, lo que pretendo resolver la pregunta inicial que inspiró este análisis, ¿está la Directiva a la altura de los peligros que los plásticos de un solo uso acechan actualmente a la protección del medio ambiente?

Para ello creo que es necesario primeramente abordar la visión de la nueva economía circular del plástico para Europa, para luego dar paso a los aspectos más destacables de la directiva, tanto favorables como mejorables, a fin de valorar si se trata de regulación adecuada. Sin otro particular, las siguientes líneas servirán para acercar al lector a las reflexiones a las que se ha llegado después de finalizar este estudio, las que, en forma de conclusiones, enuncio a continuación:

1. A nivel medioambiental es un aspecto fundamental la economía circular. Queremos usar menos recursos y al mismo tiempo disminuir la cantidad de residuos generados. Queremos pasar de esta economía lineal, del “*extraer, producir, usar y tirar*” a un nuevo modelo circular dominado por las 4R “*reducir, reusar, reciclar y recuperar*” donde la cadena de valor esté continuamente retroalimentándose generando un círculo virtuoso donde ningún recurso se desperdicie, donde los residuos dejen de ser agentes contaminantes a que los residuos pasen a ser nuevas materias primas.
2. La economía circular va a traer un triple beneficio: económico, social y medioambiental. Es un agente de cambio que va a hacer que nuestro modelo europeo sea más competitivo, basándose en pilares fundamentales: desarrollo de nuevos modelos de producción y consumo; creación de nuevas oportunidades de negocio y la aplicación de nuevas tecnologías que van a surgir de este nuevo modelo económico.
3. A nivel medioambiental es un aspecto fundamental la economía circular. Conseguir un desarrollo sostenible también implica que esas actividades económicas tengan un menor impacto medioambiental y sean más respetuosas con el medio ambiente: reducción anual de las emisiones de gases de efecto



- invernadero y mejora en la protección de los recursos limitados. También va a ayudar a quitar presión sobre esos ecosistemas y reducir la generación de residuos.
4. Los plásticos son uno de los mayores retos que hoy tiene que gestionar la Unión Europea. El aumento de los residuos de plástico y su presencia en el medio ambiente deben abordarse si queremos lograr un ciclo del plástico verdaderamente circular. Los residuos plásticos perjudican al medio ambiente, provocan daños económicos a actividades como el turismo, la pesca y el transporte marítimo, y pueden afectar a la salud humana a través de la cadena alimentaria.
 5. Actualmente los productos de plástico de un solo uso constituyen uno de los grandes orígenes del plástico presente en el entorno, ya que pueden ser difíciles de reciclar, a menudo se utilizan fuera del hogar y se tiran al suelo. Este tipo de objetos son los que aparecen con mayor frecuencia en las playas, y suponen aproximadamente el 50% de la basura marina.
 6. Son varios los factores determinantes que han dado lugar al aumento de los residuos plásticos y su dispersión en el medio ambiente: la disponibilidad de plásticos, la tendencia de consumo a la comida y la falta de infraestructuras para garantizar una recogida separada y para el reciclaje.
 7. La Unión Europea ya ha tomado medidas para hacer frente a la basura marina. En 2015 entró en vigor el primer instrumento europeo centrado en los productos de plástico de un solo uso. Así, la Directiva (UE) 2015/720 prohibió la entrega gratuita de las bolsas de plástico y estableció unos objetivos de reducción de consumo. En 2019, entró en vigor la nueva Directiva SUP que se centra en los diez productos de plástico de un solo uso que con mayor frecuencia se encuentran en las playas europeas.
 8. La Directiva refleja normativamente las necesidades de reducir en origen la cantidad de plásticos de un solo uso que se ponen en el mercado a fin de prevenir el impacto que estos tienen sobre el medio ambiente.
 9. Entre todas las obligaciones que establece la directiva, destacaría la más prohibitiva porque posiblemente es la única que pueda lograr que este tipo de

productos se reduzcan. La medida en cuestión, restringe la comercialización de algunos productos plásticos de un solo uso que disponen de alternativas más adecuadas y sostenibles en el mercado. Con esto la directiva ha logrado una armonización exhaustiva del mercado.

Del mismo modo, otro de los puntos para mí más fuertes de la directiva es que amplía el ámbito prohibitivo, aspecto especialmente importante dado que para los productos que tengan difícil sustitución, se fuerza a los Estados miembros a reducir su consumo, permitiendo expresamente la imposición de restricciones a su comercialización como se hizo en la Directiva de las bolsas de plástico.

10. La directiva también introduce nuevas obligaciones de diseño y de marcado muy ambiciosas. El hecho de que las botellas de plástico tengan que estar diseñadas de tal manera que los tapones queden sujetos a ella me parece que tendrá un impacto favorable de cara a atenuar la profusión de tapones en el medio ambiente. Empero, que esta obligación no sea exigible hasta 2024 me parece un plazo ilógico e irrazonable, que no encuentra más justificación que la presión que ha ejercido la industria o la sobreprotección que ha otorgado la UE a los intereses económicos por encima de la urgencia ambiental.

Igualmente, opino que el requisito de marcar los productos que con mayor frecuencia se eliminan por el sistema de alcantarillado o por otros medios inadecuados en aras de informarle al consumidor sobre el impacto medioambiental negativo que eso tiene, es una medida de concienciación que a mi juicio es fundamental. Sin embargo, cabe analizar si la entrada en vigor de este nuevo requisito de marcado repercutirá favorablemente sobre las malas prácticas de los consumidores o si abrumados por un exceso de etiquetaje, los consumidores no tendrán en absoluto en cuenta el marcado o les será totalmente indiferente.

11. En definitiva, es innegable que la directiva ofrece progresos relevantes, desde luego, para reducir los residuos plásticos de un solo uso. Sin embargo, no con ello se pretende señalar que sea perfecta en su totalidad. Es más, del análisis realizado puede decirse que algunas medidas pueden ser insuficientes de cara a lograr los objetivos finales de la directiva.

Los objetivos de la directiva podrían haber sido más ambiciosos en el plano temporal. Lo que puede apreciarse aquí es la falta de consistencia de la directiva a la hora de imponer plazos razonables en el tiempo. Es decir, son fechas demasiado elevadas si realmente lo que se busca es proteger al medio ambiente del efecto nocivo del plástico. Por ello, pueden plantearse varias cuestiones como, ¿se debe a una presión de la industria?, ¿a una sobreprotección de los intereses económicos sobre una urgencia ambiental?

También podríamos plantear por qué se exigen unos porcentajes tan mínimos de reciclado y por qué sólo un mínimo del reciclado del 25% para el año 2025 y no del 50% por ejemplo. ¿No resulta esto inconsistente con la idea de circularidad de los productos?

12. Como broche a las conclusiones de este estudio hoy sabemos que la Unión Europea está en vanguardia en materia ambiental. Puede que tenga una política ambiental y puede que también tenga sus fallos, pero lo cierto es que está avanzando a pasos agigantados. La directiva era necesaria porque es la primera vez en la historia que existe una regulación específica centrada en los productos de plástico de un solo uso. Ahora el siguiente paso será esperar la respuesta de los Estados miembros que aún tienen que trasponer la directiva.

VIII. BIBLIOGRAFÍA.

LIBROS

Anthony L. Andrady. (2003). *Plastics and the Environment*. Estados Unidos: Research Triange Institute.

Benayas, J. y Ruiz, J.P. (1993). *Educación, crisis ambiental y desarrollo sostenible*. Málaga, España: Instituto de Investigaciones Ecológicas.

Galetta, D.U. (1998). *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*. Milán, Italia. Traducción al español: Elvira, A. y Rosado, G.

Prieto Sandoval, V., Jaca C., Ormazabal, M. (2017). *Economía Circular: relación con la evolución del concepto de sostenibilidad y estrategias para su implementación*. Uruguay: Memoria Investigaciones en Ingeniería (Universidad de Montevideo).

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Arandes, J.M., Bilbao, J., López Valerio., D. (2004). *Reciclado de residuos plásticos*. Bilbao, España y Managua, Nicaragua: Revista Iberoamericana de Polímeros Arandes et al. Vol. 5 (1). Disponible en: <http://www.ehu.eus/reviberpol/pdf/MAR04/Danilo2004.pdf>

Blázquez Navarro, I. (2005). *La distribución de competencias económicas en la UE. Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. Barcelona, España: Información Comercial Española. Revista de Economía. Disponible en: http://idpbarcelona.net/docs/recerca/dretue/docs/pdf/subsid_revistas/blanquez_1.pdf

Gaona Pérez, A. (2000). *Apuntes para la construcción de un modelo sostenible de sociedad. Desarrollo sostenible y desarrollo solidario*. Huelva, España: Comunicar 15. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/158/15801513.pdf>

García García, S. (2018). *Economía Circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolución en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea*. Valladolid, España: Revista de Estudios Europeos (Universidad del

Valladolid). Disponible en: <http://www.ree-uva.es/images/numeros/71/2018-71-309-321.pdf>

Garrigues. (2019). La Unión Europea impone restricciones a la utilización de plásticos de un solo uso. Madrid, España: Newsletter Medio Ambiente. Disponible en: https://www.garrigues.com/sites/default/files/documents/newsletter_medio_ambiente_-_julio_2019.pdf

Greenpeace. (s.f). Plásticos en los océanos: datos, comparativas e impactos. Madrid, España. Disponible en: http://archivo.es.greenpeace.org/espana/Global/espana/2016/report/plasticos/plasticos_en_los_oseanos_LR.pdf

Pérez de las Heras, B. (2016). La gestión eficiente de los recursos en la Unión Europea: alcance e impacto de la normativa europea para una economía más sostenible y circular. Bilbao, España: Revista de Derecho Comunitario Europeo, 55, 781-817. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/52906/32864>

Santamaría Arinas, R. J. (2019). Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. La Rioja, España. Revista Catalana de Dret Ambiental. Vol. 10 Núm. 1 (2019): 1 – 37. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/359759/451782>

Santamaría Arinas, R. J. (2016). Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. La Rioja, España. Ambienta: La revista del Ministerio de Medio ambiente. Núm. 117. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_AM/PDF_AM_Ambienta_2016_117_36-45.pdf

Veláquez Morillas, A., Espinosa Valdemar, R.M., Beltrán Villavicencio., Velasco Pérez, M. (2018). *Bioplásticos y plásticos degradables*. Ciudad de México, México (Universidad Autónoma Metropolitana): Asociación Nacional de Industrias del Plástico A. C. Disponible en: <https://anipac.com/wp-content/uploads/2018/09/bioplasticos.pdf>

COMUNICACIONES (UE)

Unión Europea. Comunicación de la Comisión *El Pacto Verde Europeo*. [Internet]. Bruselas, 11.12.2019 [COM (2019) 640 final] [consultado 29 mayo 2020]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones *Una Europa que utilice eficazmente los recursos – Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020*". [Internet]. Bruselas, 26.1.2011 [COM (2011) 21 final] [consultado 25 abril 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0021:FIN:ES:PDF>

Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *“Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos”*. [Internet]. Bruselas, 20.9.2011 [COM (2011) 571] [consultado 28 abril 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:ES:PDF>

Unión Europea. Comunicación de la Comisión *“Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*. [Internet]. Bruselas, 3.3.2010 [COM (2010) 2020 final] [consultado 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al comité de las Regiones *“Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”*. [Internet]. Bruselas, 2.12.2015 [COM (2015) 614 final] [consultado 3 mayo 2020]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF

Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *“Un paso adelante*

en el consumo sostenible de recursos: una estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos". [Internet]. Bruselas, 21.12.2005 [COM (2005) 666 final] [consultado 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0666&from=ES>

Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las *Regiones Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado*. [Internet]. Bruselas, 3.3.2010 [COM (2010) 2020 final] [consultado 9 mayo 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC2020>

DECISIONES

Unión Europea. Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 <<Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta>>. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 28 de diciembre de 2013, L 354/171 [consultado 14 junio de 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=ES>

Unión Europea. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo y al Consejo *sobre el impacto en el medio ambiente del uso de plásticos oxodegradables, incluidas las bolsas de plástico oxodegradables*. [Internet]. Bruselas, 16.1.2018 [COM (2018) 35 final] [consultado 12 mayo 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0035&from=ES>

Naciones Unidas. Decisión 27/9 UNEP GC: Impulso de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad. [Internet]. Nairobi, 18-22 February 2013. [consultado 15 mayo 2020]. Disponible en: http://www.oas.org/en/asg/moas/interns/24th_MOAS.PC/topics/documentos/unep_dec_27-9.pdf

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1978). [consultado 9 mayo 2020] *Informe Brundtland*. Disponible en: <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

LEYES

España. Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre los vehículos al final de su vida útil. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, de 21 de enero de 2017, núm. 18 [consultado 18 junio 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/01/21/pdfs/BOE-A-2017-656.pdf>

España. Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, de 12 de febrero de 2008, núm. 37 [consultado 18 junio 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-2387-consolidado.pdf>

España. 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. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, de 19 de mayo de 2018, núm. 122 [consultado 18 junio 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/05/19/pdfs/BOE-A-2018-6651.pdf>

España. Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, de 13 de abril 2020, núm. 89 [consultado 15 junio 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/13/pdfs/BOE-A-2019-5577.pdf>

España. Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de junio de 2018, núm. 157 [consultado 15 de junio 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-8953-consolidado.pdf>

España. Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de julio de 2011, núm. 181 [consultado 18 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/07/29/pdfs/BOE-A-2011-13046.pdf>

España. Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y usuarios y otras leyes complementarias. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de noviembre de 2007, núm. 287 [consultado 18 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-20555-consolidado.pdf>

Francia. LOL no 2020-105 du 10 février 2020 relativa a à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. [Internet]. [consultado 16 mayo 2020] Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041553759&categorieLien=id>

Unión Europea. Reglamento (CE) N° 66/2020 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 relativo a la etiqueta ecológica de la UE. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 30 de enero de 2010 L 27/1 [consultado 14 junio 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0066&from=ES>

Unión Europea. Protocolo (nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 9 de mayo de 2008 C 115/206 [consultado 12 junio 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=ES>

Unión Europea. Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y separación de daños medioambientales. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 30 de abril de 2004 L 143/56. [consultado 12 junio 2020] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:es:PDF>

Unión Europea. Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 29 de abril

de 2014, L 127/1 [consultado 12 junio 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/dir_201440_es.pdf

Unión Europea. Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 14 de junio de 2018, L150/109 [consultado 12 junio 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2018/150/L00109-00140.pdf>

Unión Europea. Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 3 de marzo de 2010, C 83/47 [consultado 16 mayo 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

Unión Europea. Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 30 de marzo de 2010, C 83/13 [consultado 16 mayo 2020]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bfa3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

Unión Europea. Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 6 de mayo de 2015, L 115/11 [consultado 14 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2015/115/L00011-00015.pdf>

Unión Europea. Directiva 2008/56/UE del Parlamento Europeo y del consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 25 de junio de 2008, L 164/19 [consultado 12 mayo]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0056&from=ES>

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008 sobre residuos y por la que se derogan determinadas directivas. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de noviembre de 2008, L 31273 [consultado 12 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2008/312/L00003-00030.pdf>

Unión Europea. Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 12 de junio de 2019, L 155/1 [consultado 12 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2019/155/L00001-00019.pdf>

Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. [Internet]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 18 de diciembre de 2000, C 364/1 [consultado 3 mayo 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>

PROGRAMAS

Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Plásticos de un solo uso. Una hoja de ruta para la sostenibilidad. [Internet]. 2018 [consultado 9 mayo 2020]. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25523/singleUsePlastic_sustainability_factsheet_SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y

PROPUESTAS

Unión Europea. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico. [Internet]. Bruselas, 28.5.2018 [COM (2018) 340 final] [consultado 12 mayo 2020]. Disponible en:

SENTENCIAS

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Recurso de anulación – Recurso de anulación del artículo 2, punto 25, artículo 6, apartado 2, letra b), artículo 7, apartados 1 a 5, 7, primera frase y 12 a 14, y artículo 13, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO L 127, p.1) [consultado 18 junio 2020].

Disponible en:
[http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CJ0358&lang1=es&type=TXT
&ancre=](http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CJ0358&lang1=es&type=TXT&ancre=)

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Procedimiento prejudicial - Interpretación del artículo 3, número 1, de 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 (DO L 365, p. 10). [Internet]. Sentencia de 29 de abril de 2004 [consultado 18 junio 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0341&from=ES>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Procedimiento prejudicial – Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011 relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco. [Internet] Sentencia de 6 de abril de 2017 [consultado 15 junio 2020]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0638&from=ES>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). López Ostra contra España. [Internet]. Sentencia de 9 de diciembre de 1994 [consultado 3 mayo 2020]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc5c74e0-6255-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

SITIOS WEB

Ballesteros Paz, L.V. (s.f.). *Los bioplásticos como alternativa verde y sostenible de los plásticos basados en petróleo*. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/c977/860310d826dc20741c8cb9c7e17559b79a89.pdf>

CEOE. (25 de noviembre de 2019) *Comentarios de CEOE: Directiva sobre plásticos de un solo uso*. Disponible en: https://ceoe-tenerife.com/wp-content/uploads/2019/11/2019_11_25-CEOE-Directiva-plásticos-un-solo-uso-SUP-F.pdf

Ceresana Market Research. (s.f.) *Bioplastics Market Report*. Disponible en: <https://www.ceresana.com/en/market-studies/plastics/bioplastics/>

Clayton, R. (30 de noviembre de 2017). How the supermarket's plastic bag bans will work. *Stuff*. Disponible en:

Ecoplas. (11 de junio de 2019). Posición de Ecoplas acerca de la situación de los plásticos en el mar. Disponible en: <https://ecoplas.org.ar/2016/wp-content/uploads/2019/06/Posición-de-Ecoplas-situación-de-plásticos-en-el-mar.pdf>

Ecoticias.com. El periódico verde. (16 de febrero de 2012). Las 4 erres del reciclaje. Disponible en: <https://www.stuff.co.nz/business/98308042/how-the-supermarkets-plastic-bag-bans-will-work>

Emgrisa. (1 de junio de 2018). La lucha contra los plásticos y el reto de su correcta gestión. Una labor de todos. Disponible en: <https://www.emgrisa.es/publicaciones/la-lucha-contra-los-plasticos-y-su-correcta-gestion/>

Fernández Rozas, J.C. (12 de junio de 2019). Medidas adoptadas por la Unión Europea para la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Disponible en: <https://fernandezrozas.com/2019/06/12/medidas-adoptadas-por-la-union-europea-para-la-reduccion-del-impacto-de-determinados-productos-de-plastico-en-el-medio-ambiente/>

Gipuzkoa etorkizuna orain (s.f.). Playas-litroal: basura marina. Disponible en: <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/ingurumena/playas/basura-marina>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (Gobierno de España). (15 de junio de 2019). Consulta pública previa sobre la transposición de 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. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/documentoconsultapublicapreviadiirectiva2019_904_tcm30-497709.pdf

Monteferrri, B. (4 de mayo de 2018). Propuestas para reducir el uso de bolsas plásticas y las mal llamadas “biodegradables”. *Actualidad Ambiental*. Disponible en:

<https://www.actualidadambiental.pe/contaminacion-ambiental-por-que-debemos-dejar-de-usar-las-bolsas-de-plastico/>

Gestores de residuos. (23 de agosto de 2018). Se reduce a la mitad el consumo de bolsas de plástico por habitante desde 2017. Disponible en: <https://gestoresderesiduos.org/noticias/se-reduce-a-la-mitad-el-consumo-de-bolsas-de-plastico-por-habitante-desde-2007>

Heinrichs, S. (15 de marzo de 2019). Compromiso mundial para reducir los plásticos de un solo uso. *Noticias ONU*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Residuos-2019-Consulta-publica-previa-transposicion-2019-904-P-Europeo-Consejo-5-junio-2019-reduccion-impacto-productos-plastico-medio-ambiente.aspx>

Lozano Cutanda, B., Poveda Gómez P. (25 de julio de 2019). Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de determinados productos de plástico en el medio ambiente. *Gómez-Acebo & Pombo abogados*. Disponible en: <https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2019/07/Directiva-UE-2019904.pdf>

Naciones Unidas. (s.f.). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-environment-programme/>

Noticias jurídicas. (14 de junio de 2019). Guerra al plástico en la Unión Europea. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/14083-guerra-al-plastico-en-la-union-europea/>

Noticias ONU. (12 de mayo de 2017). La ONU lucha por mantener los océanos limpios de plásticos. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2017/05/1378771>

Noticias Parlamento Europeo. (19 de diciembre de 2018). Reciclaje y residuos de plástico en la UE: hechos y cifras. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20181212STO21610/re-ciclaje-y-residuos-de-plastico-en-la-ue-hechos-y-cifras>

Ramírez, Y. (28 de marzo de 2016). Qué es la obsolescencia programada y cómo hacerle frente. Disponible en: <https://laecocsmopolita.com/2016/03/28/que-es-la-obsolescencia-programada/>

Rejón, R. (30 de mayo de 2020). El plástico aprovecha la pandemia de COVID-19 para relanzar su imagen. *Periódico eldiario.es*. Disponible en: https://www.eldiario.es/sociedad/plastico-aprovecha-pandemia-COVID-19-promocionar_0_1031697266.html

Retorna.com. (s.f.). Experiencias de éxito. Disponible en: <http://www.retorna.org/es/elsddr/experiencias.html>

Ruiz Abad, M. (14 de febrero de 2019). Prohibiciones de plástico de un solo uso: ¿Problema u oportunidad?. *Cajasiete*. Disponible en: <https://www.cajasietecontunegocio.com/temas/rsc/item/prohibiciones-plasticos->

Tonelli, M. (3 de octubre de 2011). La nueva gestión de los envases plásticos. Packaging 4Rs. Disponible en: <http://www.packaging.enfasis.com/articulos/20529-4rs-la->

VIII. ANEXO

Anexo I	Ejemplos	Medidas	Plazos
Grupo A	Vasos para bebidas, incluidas sus tapas y tapones, recipientes para alimentos	Reducción del consumo (artículo 4)	3 de julio de 2021 2026
Grupo B	Platos, cubiertos, pajitas, otros recipientes para alimentos, otros vasos para bebidas (poliestireno expandido)	Restricciones a la introducción en el mercado (artículo 5)	3 de julio de 2021
Grupo C	Recipientes utilizados para contener líquidos, botellas de bebidas, incluidos sus tapas y tapones	Requisitos aplicables a los productos (tapones) (artículo 6.1 y 6.4)	3 de octubre de 2019 3 de julio de 2014
Grupo D	Productos del tabaco con filtros, vasos para bebidas, toallitas	Requisitos de marcado (artículo 7)	3 de julio de 2021
Grupo E	Recipientes para alimentos, envases y envoltorios, vasos para bebidas, bolsas de plástico ligeras	Responsabilidad ampliada del productor (artículo 8.2)	3 de julio de 2021
Grupo F	Botellas para bebidas de hasta tres litros de capacidad, incluidos sus tapas y tapones	Requisitos aplicables a los productos (artículo 6) y Recogida Separada (artículo))	1 de enero de 2022 2025 2030
Grupo G	Recipientes para alimentos y bebidas, envases y evoltorios, productos del tabaco con filtros, toallitas, globos, bolsas de plástico ligeras	Concienciación (artículo 10)	3 de julio de 2021

¹Reducción cuantitativa medible del consumo de los productos de plástico de un solo uso