



## **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE BOLSAS DE  
PLÁSTICO**

## MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
MEMORIA.....	8
I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.....	8
I.1. MOTIVACIÓN.....	8
I.2. OBJETIVOS.....	10
I.3. ALTERNATIVAS.....	11
II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.....	11
II.1. CONTENIDO.....	12
II.2. ANÁLISIS JURÍDICO.....	17
II.3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.....	17
III. ANÁLISIS DE IMPACTOS.....	20
III.1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	20
III.2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.....	20
III. 3. OTROS IMPACTOS.....	27
IV. ANEXOS	
IV.1 TABLA CORRESPONDENCIA DIRECTIVA 2015/720/UE PROYECTO REAL DECRETO.....	26

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio / Órgano proponente</b>	Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	<b>Fecha</b>	Diciembre 2016
<b>Título de la norma</b>	<b>Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico</b>		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/>	Abreviada <input type="checkbox"/>	
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	<p>Con la finalidad de reducir el consumo de bolsas de plástico ligeras, en el ámbito de la Unión Europea se ha aprobado 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.</p> <p>El objetivo del borrador de real decreto es incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015.</p> <p>El borrador crea una sección de productores que ponen en el mercado bolsas de plástico y la integra junto con otras secciones de productores de productos ya existentes, afectados por las normativas de gestión de residuos, en un Registro único de productores de productos asociado a la gestión de residuos (REPP) adscrito a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.</p>		

<p><b>Principales alternativas consideradas</b></p>	<p>Las alternativas consideradas para incorporar la Directiva (UE) 2015/720 han sido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La aprobación de una ley específica para la reducción de las bolsas de plástico que incluyese la aprobación de una tasa u otro instrumento de naturaleza tributaria en relación con el consumo de bolsas de plástico de un solo uso o la restricción de su comercialización.</li> <li>- La modificación de la normativa de envases y residuos de envases para la incorporación de las medidas relativas a bolsas.</li> <li>- La elaboración de un real decreto específico para la reducción de las bolsas de plástico.</li> </ul> <p>Se ha optado por la tercera opción, es decir, la elaboración de un real decreto específico, por los siguientes motivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, habilita al Gobierno de la Nación para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para establecer normas para los diferentes tipos de residuos;</li> <li>- Aunque las bolsas de plástico son un tipo de envase a los efectos de lo establecido en la normativa específica de envases y residuos de envases, dicha normativa debe revisarse para su adecuación a la Ley 22/2011, de 28 de julio, y dicha revisión conllevará bastante tiempo dada la magnitud de los problemas a abordar y no permitiría cumplir los plazos de transposición de la Directiva (UE) 2015/720.</li> <li>- Las medidas que se establecen en la directiva comunitaria son muy diferentes a las obligaciones recogidas en la normativa general de envases.</li> </ul> <p>Por estos motivos, se ha considerado como mejor opción la elaboración de un real decreto específico para adoptar las medidas que contribuyan a la reducción de bolsas de plástico en el territorio del Estado.</p> <p>La obligación establecida en la Directiva 2015/720, de informar a la Comisión europea sobre la cantidad de bolsas que se ponen en el mercado ha obligado a crear una sección de productores de bolsas de plástico en un Registro de productores de producto, asociado a la gestión de residuos y adscrito al MAPAMA.</p> <p>Otras Directivas relacionadas con la gestión de residuos obligaban también a la creación de registros de productores de producto (caso de aparatos eléctricos y electrónicos y de pilas y baterías) que estaban adscritos como secciones del Registro Integrado Industrial del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO). La necesidad de disponer de información sobre la cantidad y tipo de productos que se ponen en el mercado se ha considerado clave para establecer las políticas de residuos en la Unión Europea y en los Estados Miembros. La tendencia es que cada vez sea más necesario recabar este tipo de información para abordar la</p>
---	--

	<p>adecuada gestión medioambiental de ciertos flujos de residuos.</p> <p>Las alternativas consideradas para abordar estos registros eran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener una sección de productores de producto (bolsas de plástico) en el REPP del MAPAMA y dos secciones de productores de producto (aparatos eléctricos y electrónicos y pilas y baterías) en el RII del MINECO.</li> <li>- Integrar en el REPP las tres secciones de productores de producto en el MAPAMA como Departamento que ostenta las competencias medioambientales y mantener en el Registro Integrado Industrial del MINECO la información de la que es competente ese Departamento.</li> </ul> <p>Se ha considerado que, por coherencia, simplificación administrativa y adecuación de las actuaciones a las competencias de cada departamento ministerial, la mejor opción es la integración de las tres secciones en el REPP del MAPAMA, traspasando y sustituyendo las secciones del registro del MINECO al registro del MAPAMA junto con la sección de bolsas de plástico. En el futuro, las secciones que pudieran crearse estarían recogidas en el REPP.</p>
--	--

<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Real decreto
<b>Estructura de la norma</b>	<p><b>Preámbulo</b></p> <p><b>Capítulo I: Disposiciones generales.</b></p> <p><b>Artículo 1: Objeto y finalidad.</b></p> <p><b>Artículo 2: Ámbito de aplicación</b></p> <p><b>Artículo 3: Definiciones</b></p> <p><b>Capítulo II: Objetivos y medidas destinadas a reducir el consumo de bolsas de plástico.</b></p> <p><b>Artículo 4: Objetivos de reducción de bolsas de plástico.</b></p> <p><b>Artículo 5: Medidas destinadas a reducir el consumo de bolsas de plástico ligeras.</b></p> <p><b>Artículo 6: Bolsas de plástico ligeras oxodegradables.</b></p> <p><b>Capítulo III: Obligaciones de marcado.</b></p> <p><b>Artículo 7: Obligaciones de marcado de las bolsas de plástico.</b></p> <p><b>Capítulo IV: Campañas de sensibilización.</b></p> <p><b>Artículo 8: Campañas de sensibilización e información.</b></p> <p><b>Capítulo V. Registro y obligaciones de información en materia de bolsas de plástico.</b></p> <p><b>Artículo 9. Inscripción de los fabricantes de bolsas de plástico en el Registro de productores de producto asociado a la gestión de los residuos</b></p> <p><b>Artículo 10. Obligaciones de información en materia de bolsas de plástico.</b></p> <p><b>Capítulo VI. Régimen sancionador.</b></p> <p><b>Artículo 11. Régimen sancionador.</b></p> <p><b>Disposición adicional primera. Informe sobre la aplicación del real decreto y revisión de las medidas propuestas.</b></p> <p><b>Disposición adicional segunda. Bolsas de un solo uso mencionadas en la</b></p>

	<p><i>disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.</i></p> <p><b>Disposición adicional tercera.</b> <i>Información sobre bolsas de plástico correspondiente al año 2016.</i></p> <p><b>Disposición adicional cuarta.</b> <i>Registro de productores de productos asociado a la gestión de los residuos (REPP).</i></p> <p><b>Disposición adicional quinta.</b> <i>No incremento de gasto público.</i></p> <p><b>Disposición transitoria única.</b> <i>Ejercicio de las funciones de las secciones especiales de productores de aparatos eléctricos y electrónicos y de productores de pilas, acumuladores o baterías.</i></p> <p><b>Disposición derogatoria única:</b> <i>Derogación normativa.</i></p> <p><b>Disposición final primera:</b> <i>Títulos competenciales.</i></p> <p><b>Disposición final segunda:</b> <i>Incorporación de derecho de la Unión Europea.</i></p> <p><b>Disposición final tercera.</b> <i>Habilitación de desarrollo.</i></p> <p><b>Disposición final cuarta.</b> <i>Entrada en vigor.</i></p> <p><b>ANEXO I:</b> Precios mínimos de las bolsas de plástico.</p> <p><b>ANEXO II:</b> Inscripción e información anual a suministrar al REPP en materia de bolsas de plástico.</p>
<b>Informes recabados</b>	
<b>Trámite de participación y consultas</b>	<p>Trámites preliminares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consulta pública, a través del portal web de conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Efectuada desde el día 11 de octubre hasta el 26 de octubre.</li> <li>▪ Consulta previa del borrador de norma al grupo de trabajo de envases y residuos de envases de la Comisión de coordinación en materia de residuos.</li> </ul> <p>Asimismo, en la tramitación de este proyecto normativo se ha procedido a los siguientes trámites:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Envío del proyecto de real decreto a la Secretaria General Técnica de este Ministerio.</li> <li>▪ Solicitud de tramitación urgente por haber vencido el plazo de transposición de la directiva 2015/720/UE.</li> <li>▪ Envío del proyecto de real decreto al Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA)</li> <li>▪ Trámite de audiencia a las comunidades autónomas.</li> <li>▪ Trámite de audiencia a los sectores afectados.</li> <li>▪ Información pública mediante su publicación en la página Web del Ministerio.</li> <li>▪ Envío para su informe a los Ministerios afectados.</li> <li>▪ Notificación en el marco de la Directiva 2015/1535/CE del Parlamento y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 16 de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases.</li> <li>▪ Remisión al Consejo de Estado para su dictamen.</li> </ul>

ANÁLISIS DE IMPACTOS		
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	<b>¿Cuál es el título competencial prevalente?</b>	Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución).
<b>IMPACTO ECONÓMICO PRESUPUESTARIO</b>	<b>Efectos sobre la economía en general</b>	La propuesta tiene efectos significativos sobre la economía en general.
	<b>En relación con la competencia</b>	<input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	<b>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</b>	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: 3.400 € para el Registro y 136 € anuales <input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	<b>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma:</b> <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input checked="" type="checkbox"/> Implica un gasto:  <input type="checkbox"/> Implica un ingreso.
<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género:	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b>		

## **MEMORIA**

### **I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

#### **I.1. MOTIVACIÓN**

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, se adoptó para prevenir o reducir el impacto en el medio ambiente de los envases y de sus residuos. Esta directiva se incorporó al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases y el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para su desarrollo y ejecución.

Aunque las bolsas de plástico son envases en el sentido de la Directiva 94/62 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, esta directiva no contiene disposiciones específicas sobre el consumo de este tipo de bolsas. Los actuales niveles de consumo de bolsas de plástico producen unos altos niveles de residuos dispersos, suponen un uso ineficaz de los recursos y es previsible que aumenten si no se toman medidas. Las bolsas de plástico dispersas provocan contaminación en el medio ambiente y agravan el problema generalizado de la presencia de residuos en las masas de agua, lo que supone una amenaza para los ecosistemas acuáticos a nivel mundial. Además, la acumulación de bolsas de plástico en el medio ambiente tiene un efecto negativo en determinadas actividades económicas como pueden ser las asociadas al turismo.

Las bolsas de plástico con un espesor de menos de 50 micras -«bolsas de plástico ligeras»-, que representan la inmensa mayoría del número total de bolsas de plástico consumidas en la Unión, se reutilizan con menos frecuencia que las bolsas más gruesas. Por consiguiente, las bolsas de plástico ligeras se convierten en residuos más rápidamente y tienden a dispersarse como basura con mayor frecuencia debido a su reducido peso. Las tasas actuales de reciclado de bolsas de plástico ligeras son muy bajas y, debido a una serie de dificultades prácticas y económicas, no es probable que alcancen niveles significativos en el futuro próximo.

Con la finalidad de dar solución al problema descrito, en el ámbito de la Unión Europea se ha aprobado 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.

Esta directiva comunitaria establece que los estados miembros han de adoptar medidas con el fin de reducir de forma sostenida, en su territorio, el consumo de bolsas de plástico ligeras. Para ello, da varias opciones a los estados miembros entre las que se incluye el establecimiento de objetivos nacionales de reducción, la introducción de instrumentos económicos así como, en su caso, las restricciones a su comercialización, siempre que estas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias. Asimismo, establece que dichas medidas podrán variar dependiendo de la incidencia en el medio ambiente de las bolsas de plástico ligeras cuando se valorizan o se desechan, de sus propiedades a efectos de compostaje, de su durabilidad o de su uso específico previsto.

En cualquier caso, los Estados miembros deberán adoptar, al menos, una de las siguientes medidas: a) la adopción de medidas que garanticen que el nivel de consumo anual no supera las 90 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2019, y 40 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2025, o un objetivo equivalente expresado en peso; b) la adopción de instrumentos que garanticen que, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, no se entreguen gratuitamente bolsas de



plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos, a menos que se apliquen instrumentos igualmente eficaces. La directiva permite que los Estados miembros excluyan de estas medidas las bolsas de menos de 15 micras usadas por motivos de higiene o para evitar las pérdidas de alimentos. Asimismo, la directiva establece que a partir del 27 de mayo de 2018, los Estados miembros informarán del consumo anual de bolsas de plástico ligeras, cuando faciliten a la Comisión datos sobre envases y residuos de envases de conformidad con la normativa vigente. Para el resto de bolsas de plástico -las de espesor igual o superior a las 50 micras-, la directiva prevé que los Estados miembros podrán adoptar medidas, como los instrumentos económicos y objetivos nacionales de reducción. Por otra parte, la directiva otorga especial importancia a la información al público y a las campañas de concienciación sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente del consumo excesivo de bolsas de plástico ligeras, que deberán realizar los Estados miembros, al menos el primer año después de la expiración del plazo para la transposición de la directiva.

Disponer de información sobre la puesta en el mercado de un tipo de envases, las bolsas de plástico, es muy importante para poder evaluar si se cumplen los objetivos comunitarios de reducción del consumo, así como para poder cumplir con las obligaciones de suministro de información anual a la Comisión europea. Por estos motivos es necesario obligar a los fabricantes de bolsas de plástico a proporcionar información anual sobre la puesta en el mercado de bolsas de plástico.

La recopilación de la información, en forma de registros, sobre la cantidad de productos que se ponen en el mercado y que generan ciertos tipos de residuos, es una obligación establecida en numerosas directivas comunitarias sobre gestión de los residuos, especialmente en las normas donde se aplica el principio de responsabilidad ampliada del productor. En estos casos, la contribución económica de cada productor del producto a la financiación de la gestión de los residuos es proporcional a la cantidad y tipo de productos que cada uno pone en el mercado. La Directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, obligaban a los Estados miembros a crear Registros de productores que ponen en el mercado nacional dichos productos, con objeto de vincularlos a la consecución de objetivos medioambientales de recogida y gestión de los residuos en cada Estado. En concreto era necesario crear un Registro de productores de aparatos eléctricos y electrónicos y un Registro de productores de pilas acumuladores o baterías.

La transposición de las citadas directivas a través del Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos y el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos contemplaban que dichos Registros, de naturaleza y objeto ambiental y vinculados a la gestión de residuos, se incluyeran como secciones especiales, de productores de aparatos eléctricos y de pilas y acumuladores en el Registro de Establecimientos Industriales creado en el I título IV de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. Esta situación se ha mantenido en el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, que transpone la Directiva 2012/19/UE, de 4 de julio, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y del Real Decreto 710/2015 por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

Teniendo en cuenta que la naturaleza, el diseño y el funcionamiento de los registros antes mencionados (bolsas de plástico, aparatos eléctricos y electrónicos y pilas, baterías o acumuladores) responden a obligaciones derivadas de la normativa europea sobre residuos, se considera que su gestión y llevanza debes ser atribuidas al Departamento ministerial con competencias medioambientales para su mejor explotación y eficiencia en relación con las competencias en materia de residuos. Con objeto de reducir las instituciones implicadas en el mismo tipo de registros, integrar actuaciones y en aras de la de la coherencia y la

coordinación de las actuaciones medioambientales se hace necesario crear un Registro de productores de productos asociado a la gestión de los residuos (denominado con el acrónimo REPP), adscrito a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Dicho Registro contendrá tantas secciones como productos para los que existan obligaciones de información por parte de los productores de productos.

Procede por tanto, crear como disposiciones adicionales de este real decreto, la sección de productores de aparatos eléctricos y electrónicos, la sección de productores de pilas y acumuladores y la sección de fabricantes de bolsas de plástico en el REPP que sustituirá las secciones de aparatos eléctricos y electrónicos y la sección de pilas y acumuladores del Registro Integrado Industrial.

## **I.2. OBJETIVOS.**

El objetivo del presente real decreto es incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015.

Entre las medidas que contempla la directiva, se ha considerado que la más adecuada es establecer un precio mínimo para las bolsas de plástico ligeras, de manera que éstas no se entreguen de manera gratuita por parte de los comerciantes a los consumidores, en los puntos de venta, incluyendo en este concepto tanto las bolsas que puedan suministrarse en la venta online como en las entregas a domicilio. Considerando además que la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, da la posibilidad a los estados miembros de adoptar medidas para reducir el consumo de cualquier tipo de bolsa de plástico, independientemente de su espesor, se ha considerado adecuado aplicar también la misma medida a las bolsas de más de 50 micras, de forma que se pueda lograr un objetivo de reducción a partir del 31 de diciembre del 2025 del 30% respecto del consumo en 2016, y evitar un posible desplazamiento de la fabricación y consumo hacia las bolsas de mayor espesor.

Teniendo en cuenta que la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, permite establecer excepciones según el uso específico, su compostabilidad o durabilidad, se ha considerado oportuno exceptuar del cobro a las bolsas de menos de 15 micras usadas como envase primario para alimentos a granel. Haciendo uso de esta misma excepción se ha establecido un precio mínimo para las bolsas compostables inferior al establecido para las bolsas de plástico convencional.

Por último y teniendo en cuenta que las bolsas de plástico ligeras oxodegradables no se degradan en el medio ambiente sino que lo que ocurre es una fragmentación del plástico en micropiezas, con el consiguiente perjuicio para los suelos, el agua y los organismos al mantenerse en el medio ambiente el plástico pero en partículas de menor tamaño, se ha decidido prohibir la comercialización de estas bolsas de plástico para evitar las consecuencias negativas derivadas de su uso y, para las bolsas de plástico oxodegradables de más de cincuenta micras se fijado un precio mínimo disuasorio.

Estas medidas deberán conducir al cumplimiento de los objetivos comunitarios que se han incorporado en el artículo 2 del proyecto de real decreto.

Al objeto de informar y sensibilizar a los ciudadanos sobre las medidas adoptadas en este Real Decreto y sobre el efecto en el medio ambiente derivado del consumo excesivo de bolsas de plástico ligeras, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas deberán llevar a cabo campañas de sensibilización al menos en el primer año desde la entrada de vigor de

este Real Decreto. En esta misma línea, las entidades Locales y el sector privado podrán realizar también campañas de sensibilización.

Siguiendo lo establecido en la normativa comunitaria, se establece la obligación de marcado de las bolsas compostables a los dieciocho meses de que la Comisión publique las especificaciones de las etiquetas o marcas para garantizar el reconocimiento en toda la Unión Europea de estas bolsas así como para proporcionar información correcta a los consumidores sobre las propiedades de dichas bolsas. Adicionalmente y al objeto de facilitar al consumidor la separación en el hogar de los residuos generados por las bolsas de plástico, se ha incluido la obligación de que las bolsas vayan marcadas para indicar el contenedor en que deben depositarse, ya que éste debe ser diferente según sean compostables o no compostables. Esta obligación será exigible al mismo tiempo que la obligación de marcado establecida en la normativa comunitaria, estableciendo el MAPAMA el símbolo que indique el contenedor en el que deben depositarse ambos tipos de bolsas en el plazo de 18 meses desde la aprobación del Real Decreto

Así mismo, se establece en este real decreto la obligación de inscripción de los fabricantes e importadores de bolsas de plástico en la sección de bolsas de plástico del Registro de productores de producto al mes de entrada en vigor de este real decreto y la obligación, por parte de fabricantes e importadores de bolsas de plástico, de reportar la información relativa a la puesta en el mercado de bolsas de plástico, para poder cumplir así las obligaciones de suministro de información anual relativo al consumo anual de bolsas de plástico a la Comisión europea.

### **I.3. ALTERNATIVAS**

A la hora de decidir cuál era la regulación más adecuada para incorporar la Directiva (UE) 2015/720 a nuestro ordenamiento jurídico, se han valorado las siguientes alternativas:

- La aprobación de una Ley específica para la reducción de las bolsas de plástico que incluyese la aprobación de una tasa u otro instrumento de naturaleza tributaria en relación con el consumo de bolsas de plástico de un solo uso o la restricción de su comercialización.

- La modificación de la normativa de envases y residuos de envases para la incorporación de las medidas relativas a bolsas

- La elaboración de un real decreto específico para la reducción de las bolsas de plástico.

Se ha optado por la tercera opción, es decir, la elaboración de un real decreto específico, por los siguientes motivos:

- La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, habilita al Gobierno de la Nación para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para establecer normas para los diferentes tipos de residuos;

- Aunque las bolsas de plástico son un envase, a los efectos de lo establecido en la normativa específica de envases y residuos de envases, dicha normativa debe revisarse para su adecuación a la Ley 22/2011, de 28 de julio, y dicha revisión conllevará bastante tiempo dada la magnitud de los problemas a abordar y no permitiría cumplir los plazos de transposición de la Directiva (UE) 2015/720. Las medidas que se establecen en la directiva comunitaria son muy diferentes a las obligaciones recogidas en la normativa general de envases. Si se abriera la modificación del Real Decreto 782/1998, posiblemente se solicitaría

la modificación de otros artículos que a día de hoy no procede modificar hasta que no esté más avanzada la revisión de la Directiva de Envases y Residuos de Envases.

Por estos motivos, se ha considerado como mejor opción, la elaboración de un real decreto específico para adoptar las medidas que contribuyan a la reducción de bolsas de plástico en el territorio del Estado.

La obligación de informar a la Comisión europea sobre la cantidad e bolsas que se ponen en el mercado establecida en la Directiva 2015/720 obliga a establecer un sistema de información sobre la puesta en el mercado de bolsas de plástico. Dado que dicha puesta en el mercado se hace a nivel estatal, que como línea general de la responsabilidad ampliada del productor del producto (RAP) se considera necesario que la información se proporcione directamente por los agentes afectados por la RAP, y que el número de fabricantes/importadores de bolsas de plástico es sensiblemente inferior al número de comercios existentes en España, se ha considerado conveniente crear una sección de productores de bolsas de plástico en un Registro de productores de producto asociado a la gestión de residuos adscrito al MAPAMA.

Otras Directivas relacionadas con la gestión de residuos obligaban también a la creación de registros de productores de producto (caso de aparatos eléctricos y electrónicos y pilas y baterías) que estaban adscritos como secciones del Registro Integrado Industrial del MINECO. La necesidad de disponer de información sobre la cantidad y tipo de productos que se ponen en el mercado se ha considerado clave para establecer las políticas de residuos en la Unión Europea y en los Estados Miembros. La tendencia es que cada vez sea más necesario recabar este tipo de información para abordar la adecuada gestión medioambiental de ciertos flujos der residuos.

Las alternativas consideradas para abordar estos registros eran:

- Mantener una sección de productores de producto (bolsas de plástico) en el REPP del MAPAMA y dos secciones de productores de producto (aparatos eléctricos y electrónicos y pilas y baterías) en el RII del MINECO.

- Integrar en el REPP las tres secciones de productores de producto en el MAPAMA como Departamento que ostenta las competencias medioambientales y mantener en el Registro de Integrado Industrial del MINECO la información de la que es competente para ese Ministerio.

Se ha considerado que, por coherencia, simplificación administrativa y adecuación de las actuaciones a las competencias de cada departamento ministerial la mejor opción la integración de las tres secciones en el REPP del MAPAMA, traspasando y sustituyendo las secciones del registro del MINECO al registro del MAPAMA junto con la sección de bolsas de plástico. En el futuro, las secciones que pudieran crearse estarían recogidas en el REPP,

## **II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN**

### **II.1. CONTENIDO**

El proyecto de real decreto que se propone consta de una parte expositiva y otra dispositiva integrada por once artículos distribuidos en seis capítulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y dos anexos.

El capítulo I, de disposiciones generales, consta de tres artículos que versan sobre el objeto y finalidad del real decreto, su ámbito de aplicación y las definiciones de los términos que se aluden en el mismo.

El capítulo II contiene tres artículos que versan sobre los objetivos de reducción de bolsas de plástico, las medidas destinadas a reducir el consumo de bolsas de plástico y las medidas sobre las bolsas de plástico ligeras oxodegradables.

El capítulo III, con un artículo, regula las obligaciones de marcado de las bolsas de plástico.

El capítulo IV, con un artículo, regula las campañas de sensibilización e información al público sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente del consumo excesivo de bolsas de plástico.

El capítulo V consta de dos artículos que versan sobre la inscripción de los fabricantes o importadores de bolsas de plástico en la sección de bolsas de plástico del Registro de Productores de producto y las obligaciones de información anual en materia de bolsas de plástico que recaerá sobre sus fabricantes.

Y finalmente el capítulo VI, contiene un único artículo que versa sobre el régimen sancionador aplicable.

Las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera versan sobre la elaboración de un informe sobre la aplicación del real decreto, sobre el cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, y sobre la remisión de información sobre bolsas de plástico correspondiente al año 2016, respectivamente.

La disposición adicional cuarta crea el Registro de productores de productos asociados a la gestión de residuos (REPP), adscrito al MAPAMA. Esta disposición crea también la Sección de fabricantes de bolsas del REPP, y adscribe al mismo las secciones especiales productores de pilas y acumuladores, y productores de apartados eléctricos y electrónicos, que ahora forman parte del Registro Integrado Industrial del MINECO.

La disposición adicional quinta versa sobre el no incremento del gasto público y las cuatro disposiciones finales versan sobre los títulos competenciales en los que se fundamenta el real decreto, la normativa comunitaria que se incorpora al ordenamiento jurídico a través del mismo la habilitación de su desarrollo al Ministro de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y su entrada en vigor.

El anexo I versa sobre el precio mínimo de las bolsas de plástico, diferenciando entre bolsas de plástico compostables, no compostables y oxodegradables y el anexo II sobre la información a suministrar al Registro por parte de los fabricantes de bolsas de plástico.

A continuación se presenta su estructura y se resume su contenido.

## **Capítulo I**

### **Artículo primero: *Objeto y finalidad***

Se indica en este artículo que el proyecto de real decreto tiene por objeto la adopción de medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico con el fin de prevenir y reducir los impactos que los residuos de dichas bolsas producen en el medio ambiente, en determinadas actividades económicas así como en la eficiencia de recursos derivados de su abandono.

## **Artículo segundo: *Ámbito de aplicación***

Se establece que el proyecto de real decreto es aplicable a todas las bolsas de plástico que se pongan en el mercado en el territorio del Estado, así como a los residuos generados por estas.

## **Artículo tercero: *Definiciones***

Se definen los términos más relevantes recogidos en el real decreto en aras de aumentar la claridad, la mayoría procedentes de la Directiva 2015/720/UE.

## **Capítulo II.**

### **Artículo cuarto: *Objetivos de reducción de bolsas de plástico***

Se establecen los objetivos de reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras a cumplir antes de 2020 y antes de 2026. Dichos objetivos son los mismos que están incluidos en la directiva 2015/720/UE. Así mismo, se establece un objetivo de reducción a alcanzar en 2025 para las bolsas de plástico de más de 50 micras.

### **Artículo cinco: *Medidas destinadas a reducir el consumo de bolsas de plástico.***

Se establece a partir de 2018 la prohibición de distribución gratuita y el cobro de un precio mínimo por bolsa de plástico entregada al consumidor. Se exceptúan las bolsas de plástico muy ligeras necesarias por razones de higiene o que se utilicen como envase primario para contener alimentos a granel a efectos de prevenir el desperdicio alimentario.

### **Artículo seis: *Bolsas de plástico ligeras oxodegradables.***

A partir de enero de 2018 se prohíbe la comercialización de las bolsas de plástico ligeras oxodegradables.

## **Capítulo III. Obligaciones de marcado.**

### **Artículo siete. Obligaciones de marcado de las bolsas de plástico.**

Se establece la obligación de marcado de las bolsas compostables a los 18 meses después de la aprobación de la norma comunitaria sobre marcado de bolsas compostables. En esa misma fecha, se establece la obligación de incluir información sobre el contenedor en el que deben depositarse las bolsas de plástico compostables y no compostables, al objeto de facilitar la separación correcta del residuo por parte del ciudadano. El símbolo del contenedor será establecido por orden ministerial en el plazo de 18 meses después de la aprobación del Real Decreto.

## **Capítulo IV. Campañas de sensibilización.**

### **Artículo ocho. Campañas de sensibilización e información.**

En este artículo, se establece la obligación por parte de las autoridades competentes, de realizar campañas de información al público sobre las medidas adoptadas en este real decreto y de sensibilización sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente del consumo excesivo de bolsas de plástico. Así mismo, se habilita a los comerciantes para realizar campañas acordes con las de las autoridades competentes.

## **Capítulo IV. Registro y obligaciones de información en materia de bolsas de plástico**

### **Artículo nueve. Inscripción de los fabricantes de bolsas de plástico en el Registro de productores de producto asociado a la gestión de los residuos.**

Este artículo obliga a los fabricantes de bolsas de plástico a inscribirse en la sección de bolsas de plástico del Registro de productores de producto asociado a la gestión de los residuos (REPP, creado en la Disposición adicional IV) y a proporcionar la información contenida en el apartado 1 del anexo II.

### **Artículo diez. Obligaciones de información en materia de bolsas de plástico.**

Se establece la obligación para los fabricantes de bolsas del suministro anual de información relativa a bolsas de plástico, a los efectos de cumplir el Estado con las obligaciones de remisión de información a la UE.

## **Capítulo V. Régimen sancionador**

### **Artículo once. Régimen sancionador.**

Se establece el régimen sancionados aplicable, que será el establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y en el 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.

### **Disposición adicional primera. Informe sobre la aplicación del real decreto y revisión de las medidas propuestas.**

Esta disposición adicional establece la obligación, por parte del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, de elaborar un informe, antes del 1 de enero de 2021, sobre la eficacia de las medidas contempladas en el real decreto para combatir la dispersión de bolsas, cambiar el comportamiento de los consumidores y fomentar la prevención de residuos. Si a resultados de dicho informe, las medidas adoptadas no hubieran sido eficaces en el cumplimiento de los objetivos del artículo 2, el Ministerio examinará otras posibles vías para reducir el consumo de bolsas de plástico ligeras, incluidas las bolsas de plástico muy ligeras, y presentará, en su caso, una nueva propuesta legislativa.

### **Disposición adicional segunda. Bolsas de un solo uso mencionadas en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.**

Esta disposición clarifica que el proyecto de real decreto da cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, en particular, en lo que respecta al establecimiento del calendario mencionado en su apartado 3; y clarifica que el grupo de trabajo mencionado en el apartado 4 de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio será el grupo de trabajo de envases y residuos de envases que se cree en el seno de la Comisión de coordinación de residuos, dependiente de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y de Medio Natural.

### **Disposición adicional tercera. Información sobre bolsas de plástico correspondiente a 2016.**

Esta disposición obliga a remitir la información sobre bolsas de plástico de 2016 a los seis meses de entrada en vigor del real decreto al objeto de disponer de información relativa a ese año, ya que la primera vez que los fabricantes mandarían información sería el 31 de marzo de 2018 y correspondería a datos de 2017.

#### **Disposición adicional cuarta. Registro de productores de productos asociado a la gestión de residuos (REPP).**

Esta disposición establece el Registro de productores de productos asociado a la gestión de residuos adscrito al MAPAMA, su estructura inicial en tres secciones: la sección de productores de pilas, acumuladores y baterías, la sección de productores de aparatos eléctricos y electrónicos y la sección de bolsas de plástico. Las secciones de productores de productos que se habían creado en el Registro Integrado Industrial, para cumplir las obligaciones de Directivas de gestión de residuos, se sustituyen por las respectivas secciones especiales del REPP así como las menciones realizadas en el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y en Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. En un futuro, las normas reguladoras de residuos podrán establecer nuevas secciones del REPP con el contenido que éstas determinen.

#### **Disposición derogatoria única.**

Esta disposición deroga todas aquellas disposiciones que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo establecido en este proyecto de real decreto.

#### **Disposición final primera. Títulos competenciales.**

En esta disposición final se mencionan los títulos competenciales en los que se ampara este proyecto de real decreto: el artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente, respectivamente.

#### **Disposición final segunda. Incorporación de derecho de la Unión Europea.**

Se explicita en esta disposición final que con este proyecto de real decreto se incorpora al ordenamiento jurídico español 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.

#### **Disposición final tercera. Habilitación de desarrollo.**

Esta disposición final faculta al Ministro de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo establecido en este real decreto y, en particular, para el desarrollo de lo dispuesto en el artículo 9, relativo al Registro de fabricantes así como para adaptar el anexo 2 a las disposiciones y modificaciones que establezcan las normas internacionales, el derecho de la Unión Europea o al grado de reducción del consumo de bolsas de plástico alcanzado.

#### **Disposición final cuarta. Entrada en vigor.**

Esta disposición final establece que el proyecto de real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

#### **Anexo I. Precios mínimos de las bolsas de plástico**

Se establecen los precios mínimos de las bolsas compostables, no compostables y oxodegradables según el espesor de la bolsa.

#### **Anexo II. Información a suministrar en materia de bolsas de plástico**



Se establece la información anual que deben suministrar los fabricantes de bolsas de plástico al MAPAMA al objeto de recabar la información que habrá que suministrar anualmente a la Comisión Europea.

Dicha información se ha solicitado teniendo en cuenta los trabajos que está realizando la Comisión Europea en relación con la previsión incluida en la Directiva 2015/720 relativa a la adopción por parte de la Comisión de un acto de ejecución por el que se establezca la metodología para el cálculo del consumo anual de bolsas de plástico ligeras por persona y se adapten los formatos de comunicación de información adoptados en virtud del artículo 12, apartado 3.

## **II.2. ANALISIS JURÍDICO**

Este real decreto se dicta de conformidad con la disposición final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que faculta al Gobierno para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación.

Mediante este real decreto, se incorpora al ordenamiento jurídico interno 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.

Esta norma tiene naturaleza jurídica de legislación básica de acuerdo con lo establecido en los artículos 149.1.13ª (planificación general de la actividad económica) y 23ª (protección del medio ambiente) de la Constitución. Adopta la forma de real decreto dado que, por la naturaleza de la materia regulada y por su carácter específico, resulta un complemento necesario e indispensable para asegurar el mínimo común normativo dentro de nuestro territorio.

## **II.3. TRÁMITES EFECTUADOS**

### **Actuaciones previas**

Con objeto de llevar a cabo la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, la Subdirección General de Residuos ha valorado las distintas alternativas de medidas a adoptar para avanzar en la reducción del consumo de bolsas de plástico (prohibición de distribución de bolsas de plástico, impuesto, prohibición de distribución gratuita, precios mínimos, acuerdos voluntarios, etc).

De conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se realizó una consulta pública previa a través del portal web, desde el día 11 de octubre hasta el día 26 de octubre (<http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Consulta-publica-transposicion-Directiva-2015-720-reduccion-consumo-bolsas.aspx>). Se han recibida 34 respuestas. Cuatro de ellas procedentes del sector de la bolsa de papel, 24 del sector del plástico (apoyando la respuesta conjunta de Anaip-Cicploast-plasticsEurope, dos de CCAA (Aragón y Cataluña), dos del sector de la distribución (ASEDAS y ANGED) y una de Ecoembes y otra de Greenpeace. Todos apoyan el marcado de la bolsa indicando el lugar donde debe depositarse una vez que la bolsa se convierte en residuo y el suministro de información sobre bolsas por parte de los

fabricantes, excepto en el caso de Cataluña que considera que deben ser los comercios. Prácticamente nadie apoya el establecimiento de un tributo ni la prohibición total. El sector del plástico apoya acuerdos voluntarios y no ve mal que se prohíba la distribución gratuita. Sin embargo el sector del papel, apoya que se prohíba la distribución gratuita. La mayor parte considera que las bolsas de menos de 15 micras usadas por razones de higiene deben exceptuarse, al igual que la bolsa de 15 usos y la bolsa compostable y que no debe apoyarse el uso de plástico oxodegradable.

Teniendo en cuenta las diferentes posibilidades se ha considerado que el establecimiento de acuerdos voluntarios no es la medida más efectiva para avanzar en la consecución de los nuevos objetivos. Ello se debe a varias razones: en primer lugar porque la evaluación de impacto que acompañó a la Directiva comunitaria consideraba que esta medida era menos efectiva que el establecimiento de objetivos, en segundo lugar porque el acuerdo firmado por el sector del plástico en 2007 en España no se materializó en una reducción significativa del consumo de bolsas, en tercer lugar porque para alcanzar los objetivos del PNIR en materia de bolsas, en 2010 solo una parte de la distribución (grande y mediana distribución) adoptó medidas (cobro de bolsa), pero quedó pendiente aún que una parte del sector de la distribución (pequeño comercio y distribución de productos diferentes a los vendidos en supermercados) adoptase medidas para la reducción y por último lugar, porque el sector del plástico tampoco se ha opuesto a la prohibición de la distribución gratuita en la consulta pública previa.

Respecto a la posible restricción total sólo se ha considerado oportuna aplicarla para las bolsas de plástico ligeras oxodegradables habida cuenta del impacto ambiental de estas bolsas tanto cuando son abandonadas en el medio por la generación de microplásticos secundarios que afectan gravemente a los ecosistemas, como por el perjuicio que pueden ocasionar en los sistemas de reciclado de plástico convencional y porque el uso de este tipo de plásticos traslada un mensaje a la población erróneo de que no hay un impacto ambiental asociado al abandono de estas bolsas en la medida en que desaparece del campo macroscópico visual al fragmentarse en pequeños tamaños (no así a nivel microscópico donde las pequeñas piezas de plástico perduran).

Respecto a la adopción de instrumentos económicos se analizó, junto con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la posibilidad de regular un impuesto en la entrega de bolsas de plástico al consumidor así como el establecimiento de una prestación patrimonial de carácter público.

Además de la adecuación de estas figuras a las características concretas del producto sobre el que se aplicarían, hay que tener en cuenta que las dos requieren norma con rango de ley. En las circunstancias actuales, y ante la necesidad de avanzar en la transposición, se optó por una norma de rango reglamentario que permitiera dar cumplimiento a las exigencias de la Directiva a través de la prohibición de distribución gratuita y el establecimiento de un precio mínimo a cobrar al consumidor por bolsa de plástico entregada.

### **Trámites preliminares**

Teniendo en cuenta lo anterior, la DG de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, elaboró un primer documento de trabajo en forma de texto articulado como punto de partida para la elaboración de una futura norma con rango de real decreto. Este borrador se ha remitido con fecha 8 de noviembre de 2016 al grupo de trabajo de envases de la Comisión de coordinación, que se creó en diciembre de 2015. A este borrador remitieron comentarios los representantes en el citado grupo del MINECO y de las CCAA de Cataluña, Aragón, Cantabria y Galicia.

El borrador remitido al grupo de envases establecía como voluntario el cobro por parte de los comerciantes de un precio mínimo para las bolsas de más de 50 micras. Sin

embargo, las CCAA de Cataluña, Cantabria y Galicia proponen que dicha medida no sea voluntaria para evitar que el consumo se derive a bolsas de más de 50 micras para evitar la aplicación del cobro obligatorio. Por este motivo se ha modificado la propuesta incluyendo como obligatorio el cobro de las bolsas de más de 50 micras.

Así mismo Cataluña proponía unificar los precios mínimos de las bolsas de plástico ligeras y no diferenciarlos por su espesor para evitar que el consumo se moviera hacia las bolsas más finas, ya que la propuesta remitida establecía el precio para 4 tramos que se iba incrementando según se incrementaba el espesor. Esta sugerencia se ha valorado positivamente y se han unificado los precios fijando únicamente dos tramos estableciendo como barrera las 30 micras,

### **19 de diciembre de 2016: Remisión borrador de Proyecto de Real Decreto a la Secretaria General Técnica del MAPAMA.**

Una vez incorporadas las observaciones del grupo de trabajo de envases al borrador de Real Decreto, éste se envía a la Secretaria General Técnica para su remisión a los departamentos ministeriales para su oportuno informe, así como al Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA).

Xxx de diciembre de 2016: Solicitud de tramitación urgente por haber vencido el plazo de transposición de la directiva 2015/720/UE.

El plazo de transposición de la Directiva 2015/720/UE finaliza el 27 de noviembre de 2016, por lo que se solicita la tramitación urgente por haber vencido dicho plazo.

### **Información pública y audiencia a los interesados**

Paralelamente, el proyecto de real Decreto se ha sometido a información pública desde el día ...hasta el día.....

Así mismo, se ha remitido por correo electrónico con fecha ...para el oportuno trámite de audiencia a los sectores interesados:

- ANAIP (Asociación Española de Industriales de Plásticos), Cicloplast (entidad de materiales de envasado de plástico creada al amparo del Real Decreto 782/1998) y Plastics Europe,

- ANGED (Asociación Nacional Grandes de Empresas de Distribución), ACES (Asociación Española de Cadenas de Supermercados), ASEDAS (Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios y Supermercados) y CEC (Confederación Española de Comercio) como asociaciones representantes de la distribución y que pueden actuar en algún caso, como importadores de bolsas de plástico

- OCU en representación de los consumidores.

### **Consulta a órganos colegiados**

**x de diciembre de 2016: consulta por procedimiento escrito al Consejo Asesor de Medio Ambiente del borrador de Proyecto de Real Decreto.**

**x de diciembre de 2016: consulta por procedimiento escrito a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos.**

### **Informes preceptivos**

## **Solicitud de informes a los Ministerios**

La Secretaria General Técnica del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, solicitó informe a los Ministerios afectados sobre el borrador de Proyecto de Real Decreto con fecha....

Se han recibido los siguientes informes de los departamentos ministeriales, los cuales han formulado las siguientes observaciones:

- .....
- .....

## **Solicitud Informe a la Comisión Nacional de la Competencia por parte de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente,**

Con fecha ....., se ha recibido informe de la CNMC con las siguientes observaciones:

En el anexo a esta memoria, se resume el contenido de las observaciones recibidas en los trámites anteriores y su correspondiente valoración.

### **Elaboración de una nueva versión del Proyecto de Real Decreto**

La DGCEAMN ha elaborado una nueva versión del proyecto de Real Decreto a la luz de las observaciones y comentarios resultantes de los anteriores trámites.

### **Dictamen del Consejo de Estado**

## **III. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **III.1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

Como se ha mencionado, esta norma tiene naturaleza jurídica de legislación básica de acuerdo con lo establecido en los artículos 149.1.13ª (planificación general de la actividad económica) y 23ª (protección del medio ambiente) de la Constitución.

### **III.2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO**

#### **a) Impacto económico general**

Es previsible que el real decreto produzca un impacto en la economía general en un doble sentido:

Por una parte, el real decreto, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva (UE) 2015/720 prevé la creación de una sección de fabricantes de bolsas de plástico en el Registro de Productores de Producto, que gestionará el MAPAMA, con objeto de que el Reino de España cumpla sus obligaciones de suministro anual de información impuestas por la mencionada directiva. Por otra parte, la directiva prevé también la realización, de forma obligatoria, de campañas de sensibilización sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente del consumo excesivo de bolsas de plástico.

Ambas medidas suponen un gasto que deberá ser asumido por los Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto al impacto presupuestario en las comunidades autónomas, y Entidades Locales en su caso, sólo se producirá en lo que respecta a la realización de las campañas de sensibilización.

Por otro lado, en cuanto al cumplimiento de las medidas de tipo económico establecidas en este real decreto, esto es, la prohibición de distribución gratuita de bolsas de plástico y la fijación de un precio mínimo para su distribución, hay que señalar que la mayoría de las empresas del sector de la distribución está ya cobrando un precio por la bolsa de plástico que oscila entre 0.01 céntimo de euro y 0.05 según el tamaño de la bolsa (se considera que estos precios incluyen el coste de fabricación). Por tanto, solamente ha de tenerse en cuenta el incremento de coste desde estos precios a los fijados en el proyecto de Real decreto, que serán asumidos por el consumidor que decida comprar las bolsas y que tienen como objetivo un efecto disuasorio de su consumo: al haberse fijado un precio mínimo mayor que el que actualmente está cobrando el sector de la distribución, se está desincentivando el consumo de dichas bolsas lo que se espera redunde en una reducción del número de bolsas puestas en el mercado, en la línea con los objetivos de la directiva comunitaria.

Por estos motivos, el impacto económico en el consumidor se irá reduciendo conforme reduzca su consumo de bolsas. En cualquier caso, se presentan las siguientes cifras económicas aproximadas teniendo en cuenta los datos facilitados por el sector sobre el consumo de bolsas:

2014	Consumo (toneladas)	Consumo (millones de unidades)	Precio actual		Precio mínimo proyecto RD		Incremento (millones €)
			Unitario (c€/bolsa)	Total (millones €)	Unitario (c€/bolsa)	Total (millones €)	
Bolsas de ≤ 15 micras	14.547	2.694	1	26,94	10	269,4	242,46
Bolsas de más de 15 micras y de ≤ 30 micras	27.994	4.035	1	40,35	10	403,50	363,15
Bolsas de más de 30 y hasta 50 micras	20.018	1.589	5	79,45	15	238,35	158,90
Bolsas de más de 50 micras	4.670	158	-	-	15	23,7	23,7
<b>Total</b>	<b>67.229</b>	<b>6.887</b>		<b>146,74</b>		<b>934,95</b>	<b>788,21</b>

De conformidad con la tabla anterior, al fijar los precios mínimos, el gasto en el consumo de bolsas se incrementaría aproximadamente en 788 millones de euros si se mantuviera el nivel de consumo de 2014 (último dato disponible).

No obstante, en la medida en que los objetivos de reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras establecidos por la directiva comunitaria e incorporados en el real decreto y los fijados para las bolsas de más de 50 micras, pasan por reducir el consumo de todas las bolsas por habitante (las ligeras desde 147 en 2014 hasta 90 en 2020 y 40 en 2025 y un 30% las de más de 50 micras), se espera que el gasto asociado al consumo se reduzca paulatinamente.

Por otro lado, según BIO IS<sup>1</sup> a nivel europeo el porcentaje de abandono de las bolsas en 2010 era del 4,6%, asignando a España un 2%. La aplicación de este real decreto tendrá

<sup>1</sup> Empresa consultora que hizo estudio sobre bolsas para la COM. Assistance to the Commission to Complement an Assessment of the Socio-economic Costs and Benefits of Options to Reduce the Use of Single-use Plastic Carrier Bags in the EU

un impacto positivo en la reducción del número de bolsas de plástico abandonadas, lo que repercutirá positivamente en un impacto positivo indirecto en otros sectores económicos de actividad, como puede ser el turismo o el servicio de limpieza. Ello se debe a que con la reducción de bolsas abandonadas derivada de su probable menor consumo, se producirá una mejora en la conservación de los espacios naturales, muchos de los cuales tienen un especial interés turístico, y se generarán menores costes asociados a la limpieza y recogida de las bolsas abandonadas (según estudio de BIO IS el coste estimado de limpieza para España está en torno a 1500 €/tonelada).

## **b. Efectos en la competencia y en el mercado**

Por lo que se refiere a los efectos sobre la competencia y el mercado, en el real decreto se fija un precio mínimo para las bolsas de plástico, pero no un precio máximo, por lo que los comerciantes serán libres para fijar el precio que decidan siempre que éste no rebase el precio mínimo fijado en el anexo 1 del real decreto, según los distintos tipos de bolsas.

La fijación de un precio mínimo para las bolsas de plástico se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que establece que:

*“Las autoridades competentes **podrán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Con estas finalidades podrán establecerse cánones aplicables al vertido y a la incineración de residuos domésticos.**”*

El precio se ha fijado teniendo en cuenta el precio que actualmente cobra el sector de la distribución por las bolsas más un incremento de dicho precio, de carácter disuasorio, que conduzca a continuar en la reducción del consumo de bolsas para lograr los objetivos comunitarios. En relación con el incremento de precio propuesto, cabe señalar a modo de ejemplo, el caso irlandés. Irlanda estableció en 2002 un impuesto de 0,15€ a las bolsas de plástico que tuvo efectos en la reducción del consumo en los primeros años. Cuando la población asumió este coste, se observó un incremento del consumo, lo que obligó a Irlanda a incrementar el coste del impuesto a 0,22€. Para el caso de las bolsas de plástico oxodegradables de más de 50 micras y dado que no se pueden prohibir, se ha establecido un precio más elevado debido a los importantes daños que pueden causar estos plásticos en el medio ambiente,

Por otra parte, al fijarse un precio por las bolsas de plástico se incrementará el consumo de otras bolsas como puedan ser las de papel, lo que favorece el desarrollo de otros sectores industriales.

## **c) Garantía de la Unidad de Mercado**

El real decreto es plenamente respetuoso con el principio de garantía de la unidad de mercado, que regula la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En este sentido, tal y como establece su artículo 3, quedan dentro del ámbito de aplicación de este real decreto, todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio del Estado, así como los residuos generados por dichas bolsas, sin hacer distinciones por razón del territorio o la Comunidad Autónoma en la que se comercialicen.

Por otra parte, la creación del registro de fabricantes de bolsas de plástico, previsto en su artículo 9, único para todo el territorio nacional, implicará que los fabricantes de dichas bolsas solamente suministran información a una única administración, la Administración General del Estado, en vez de a 19 (todas las comunidades y ciudades autónomas) y además no se les exige que dicha información esté desagregada por Comunidad autónoma ya que normalmente la puesta en el mercado es nacional. Ello tendrá también un impacto económico positivo en los sectores implicados, ya que posibilitará una mayor transparencia y control de la puesta en el mercado de bolsas de plástico.

Por lo tanto, se puede concluir que el real decreto se fundamenta en la necesidad de mantener la unidad de mercado dentro de la estricta observancia de las normas sobre protección del medio ambiente, y de respetar el principio de la libre circulación de mercancías.

#### **d. Análisis de las cargas administrativas**

El presente proyecto de real decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico supone una reducción de cargas administrativas en términos globales debido a que en la medida en que la puesta en el mercado de las bolsas de plástico se realiza en todo el territorio, solamente se obliga a los fabricantes de bolsas de plástico a inscribirse en un Registro y a suministrar información anual a una única administración (MAPAMA) sobre la puesta en el mercado de bolsas de plástico.

Si bien la inscripción en el Registro puede suponer una nueva carga administrativa para los fabricantes, al hacerlo en un único registro y no en 19 se simplifica las obligaciones del administrado. Además también se reduce la carga administrativa derivada del suministro anual de información, ya que nuevamente dicha información se debe presentar ante una única administración en lugar de 19 y además no se exige que dicha información esté desagregada por Comunidad autónoma sino que es a nivel nacional ya que normalmente la puesta en el mercado es nacional.

##### Medición de las cargas administrativas aplicada a la puesta en el mercado de bolsas de plástico

La medición de cargas se ha hecho en base al “Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción. Sistema compartido de las Administraciones Públicas”. Se ha utilizado el modelo de costes estándar (MCE).

Las cargas administrativas que prevé el real decreto afectan a los fabricantes de bolsas de plástico y se encuentran reguladas en su artículo 10:

- Inscripción en el Registro de fabricantes de bolsas de plástico del MAPAMA (art. 10.1)
- Suministro anual al MAPAMA de la información contenida en el anexo 2 del real decreto (art. 10.2).

La diferencia entre ambas cargas es que la primera sólo se producirá en el primer año tras la entrada en vigor del Real Decreto, puesto que la inscripción en el Registro sólo se realiza una vez, mientras que el suministro de información tiene una frecuencia anual, por lo que se cuantifican de forma separada. En cuanto a la inscripción en el registro, se ha dado por supuesto que dicha inscripción se producirá de forma telemática para su cuantificación económica.

Por lo que respecta al número de fabricantes que están sujetos a las cargas administrativas contempladas, se ha considerado 20 como número aproximado de fabricantes de bolsas de plástico en España según datos proporcionados por ANAIP. A esta cifra habría que añadir las importaciones directas por parte del sector de la distribución. Esta cifra no se conoce en el momento actual pero podría asumirse, como caso más desfavorable, que todos los socios de ANGED (18), ACES (12) y ASEDAS (18) importan bolsas de plástico directamente, lo que supondría una cifra total de fabricantes de bolsas de 68.

A continuación se muestra la determinación de los costes asociados a ambas cargas administrativas:

<b>CARGAS ADMINISTRATIVAS DEL PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE BOLSAS DE PLÁSTICO</b>						
<b>INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE FABRICANTES DE BOLSAS DE PLÁSTICO</b>						
<b>OBLIGACIONES DE TIPO ADMINISTRATIVO</b>	<b>ARTÍCULO</b>	<b>TIPO CARGA</b>	<b>COSTE UNITARIO</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>COSTE TOTAL</b>
Inscripción electrónica en un registro	10.1	(13)	50	1	68	3.400 €
<b>COSTE TOTAL CARGAS</b>						<b>3.400 €</b>

<b>CARGAS ADMINISTRATIVAS DEL PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE BOLSAS DE PLÁSTICO</b>						
<b>SUMINISTRO ANUAL DE INFORMACIÓN AL MAPAMA</b>						
<b>OBLIGACIONES DE TIPO ADMINISTRATIVO</b>	<b>ARTÍCULO</b>	<b>TIPO CARGA</b>	<b>COSTE UNITARIO</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>COSTE ANUAL</b>
Solicitud Ayuda telemática	10.2	(8)	2	1	68	136 €
<b>COSTE TOTAL CARGAS</b>						<b>136 €</b>

Por lo tanto, se puede concluir que el coste asociado a la inscripción en el registro de los fabricantes oscilará en torno a los 3.400 €, mientras que el suministro de información al MAPAMA conllevará un coste anual de 136 €.

En el cuadro que se muestra a continuación, se ha calculado el ahorro que supone esta medida, con respecto a la presentación de información en las 19 administraciones de



Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, teniendo en cuenta que la puesta en el mercado de bolsas se realiza en todo el territorio nacional.

Puesta en el mercado de bolsas de plástico (n= 68)					
Proyecto RD Registro e información a MAPAMA	Coste unitario (€)	Coste total	Proyecto de RD si Registro e información fuera a cada CA	Coste unitario (€)	Coste total
Presentación telemática de datos para inscripción en Registro	50 x n	3.400	Presentación telemática de datos para inscripción en Registro	50 x19 x n	64.600
Presentación anual de información	2 x n	136	Presentación anual de información	2 x 19 x n	2.584
Total		372			5.168

Teniendo en cuenta las cifras anteriores, aunque el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proyecto del Real Decreto suponga una carga administrativa, al producirse ante una administración este coste es inferior que si se produjera ante las 19 autoridades competentes de las CCAA.

#### e) Impacto presupuestario

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, el real decreto conlleva dos actuaciones que deberán ser asumidos con cargo a los PGE:

- La creación y gestión de la sección de fabricantes de bolsas en el Registro de productores de producto asociado a la gestión de residuos, que deberá gestionar el MAPAMA, con objeto de que el Reino de España cumpla sus obligaciones de suministro anual de información impuestas por la Directiva 2015/720/UE.

- Por otra parte, la directiva prevé también la realización, de forma obligatoria, de campañas de sensibilización sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente del consumo excesivo de bolsas de plástico. Si bien cabe señalar que las campañas de sensibilización son obligatorias en el primer año tras la entrada en vigor de la Directiva 2015/720/UE, pudiendo posteriormente repetirse si las administraciones públicas las consideran necesarias para reforzar el cumplimiento de las medidas y objetivos establecidas en este proyecto de real decreto.

- La integración de las secciones del Registro Integrado industrial en el Registro de productores de productos asociado a la gestión de los residuos, no supone ningún impacto presupuestario en los PGE ya que las secciones de productores de aparatos eléctricos y electrónicos y de pilas, baterías o acumuladores pasaran a ser gestionadas por el MAPAMA y descargadas de la llevanza por parte del MINECO. Dado que no se trata de realizar actuaciones adicionales, éstas se atenderán, en cualquier caso, a través de una redistribución de las partidas presupuestarias, medios económicos o recursos humanos entre los Ministerios

afectados y existentes ya en la Administración General del Estado. En ningún caso podrán generar incremento de gasto público.

El proyecto de Real Decreto no supone un incremento ni disminución de los ingresos públicos.

### **III.3.- OTROS IMPACTOS**

#### **III.3.- a) Impacto por razón de género**

No se deriva ningún impacto de género de los aspectos que se regulan en esta norma.

A los efectos de lo dispuesto en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, se informa que el presente proyecto de Real Decreto no contiene ninguna medida discriminatoria por razón de género.

La valoración del impacto de género en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres, así como en relación con el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad es nula, toda vez que no se deducen del propio objeto de la norma ni tampoco de su aplicación desigualdades en la citada materia.

#### **III.3.- b) Impacto en la familia**

No se prevé ningún impacto en la familia de acuerdo con lo exigido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

#### **III.3.- c) Impacto en la infancia y en la adolescencia.**

No se prevé ningún impacto en la infancia y la adolescencia, derivado del artículo 22 de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, igualmente introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio.

**TABLA DE CORRESPONDENCIAS DIRECTIVA (UE) 2015/720-PROYECTO DE REAL  
DECRETOSOBRE REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE BOLSAS DE PLÁSTICO**

<b>Directiva 94/62CE, modificada por la Directiva (UE) 2015/720</b>	<b>Proyecto de Real Decreto</b>
Art. 3.1 desde bis) hasta sexies) Definiciones	Art. 3 desde a) hasta e) Definiciones
Artículo 4.1. bis. Art. 4.1.bis.a) Objetivos de consumo anual para 31 de diciembre de 2019 y 31 de diciembre de 2025 Último inciso: posibilidad de excluir las bolsas muy ligeras	Artículos 4, 5, 6 y 7. Art. 4.a) Se decide no aplicar esta excepción, dado que es potestativa
Art. 4.1.bis.b) Prohibición de entrega gratuita a más tardar el 31 de diciembre de 2018 Último inciso: posibilidad de excluir las bolsas muy ligeras Obligación de informar a la Comisión sobre el consumo de bolsas de plástico ligeras	Art. 5.1 y anexo I (NOTA: se decide adelantar la fecha al 1 de enero de 2018) Art. 5.2 Art. 11
Art. 4.1.ter) Posibilidad de adoptar medidas para cualquier tipo de bolsas de plástico, independientemente de su espesor	Art. 4.b), Art. 5 y anexo I.
Art. 4.1.quater) Información al público y campañas de sensibilización al menos durante el primer año después del 27 de noviembre de 2016	Art. 9
Artículo 8.bis) primer párrafo Artículo 8.bis) segundo párrafo. Obligación de etiquetado de las bolsas compostables	No necesita transposición ya que contiene un mandato a la Comisión europea Art. 8.1
Art. 20 bis)	No necesita transposición ya que contiene un mandato a la Comisión europea
Art. 22.3.bis) Acuerdo voluntarios	No es obligatoria su transposición