



**DOCUMENTO SOMETIDO AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA CON FECHA**  
**28/02/2020**

**CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO QUE GRAVE  
LOS ARTÍCULOS DE PLÁSTICO DE UN SOLO USO DESTINADOS A CONTENER O  
PROTEGER BIENES O PRODUCTOS ALIMENTICIOS.**

Los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prevén la realización de una consulta pública, a través del portal de la web de la Administración competente, en la que se recabe la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus comentarios hasta el 14 de marzo de 2020, a través del siguiente buzón de correo electrónico:

[observaciones.proyectos@tributos.hacienda.gob.es](mailto:observaciones.proyectos@tributos.hacienda.gob.es).

### **1.- Antecedentes.**

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *“Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida”* recoge que el aumento de los impuestos medioambientales y la reducción de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente forman parte de los tres principales retos medioambientales a los que se enfrenta España y que ya se destacaron en el informe *España y la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental* (EIR) de 2017.

En España, los ingresos por impuestos medioambientales, como porcentaje del PIB, figuran entre los más bajos de la UE. Según datos de 2017, España tiene el quinto porcentaje más bajo de la UE. Los ingresos por impuestos medioambientales supusieron únicamente el 1,83 % del PIB, frente a una media de la UE del 2,40 %.

Desplazar la presión fiscal del trabajo a impuestos menos perjudiciales para el crecimiento fue una de las recomendaciones específicas para España en el marco del ejercicio anual del Semestre Europeo entre 2012 y 2014. En el marco del Semestre Europeo, la Comisión ha subrayado en varias ocasiones que existe un potencial para incrementar los impuestos medioambientales



En efecto, los impuestos medioambientales no solo pueden desempeñar un papel importante para sostener el crecimiento económico, sino que contribuyen a desincentivar actividades que generarían costes adicionales en el futuro como gastos sanitarios y otros derivados de las externalidades ambientales negativas.

## **2.- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.**

El plástico es un importante material presente en nuestra economía y nuestra vida cotidiana; cumple funciones múltiples que ayudan a resolver diversos problemas a los que se enfrenta nuestra sociedad. Sin embargo, con frecuencia la forma en que los plásticos se producen, usan y desechan no se beneficia económicamente de un enfoque más «circular» y esta circunstancia perjudica al medio ambiente. Existe una necesidad urgente de abordar los problemas medioambientales que hoy proyectan una larga sombra sobre la producción, el uso y el consumo de plástico. Los millones de toneladas de basura plástica que anualmente acaban en los océanos son uno de los signos más visibles y alarmantes de estos problemas, que cada vez preocupan más a la opinión pública. Cada año, entre 5 y 13 millones de toneladas de plástico (del 1,5 % al 4 % de la producción mundial) acaban en los océanos<sup>1</sup>. En la UE, entre 150.000 y 500.000 toneladas<sup>2</sup> de residuos de plástico acaban cada año en los océanos.

La prevención de residuos es la primera opción del principio de jerarquía de residuos, principio que debe gobernar la política de residuos y que es clave en el ámbito de la economía circular. Por prevención debe entenderse el conjunto de medidas que han de adoptarse antes de que una sustancia, material o producto se haya convertido en residuo. Así, el fin de las medidas ha de ser reducir la cantidad de materiales contaminantes que se consumen para la fabricación del producto y los que genera el propio producto al convertirse en residuo, con potencial impacto sobre la salud humana y sobre el medio ambiente, ya que el mejor residuo es el que no se genera.

En España el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 incluyó los envases como área prioritaria a trabajar para su prevención, tanto con el objetivo de reducir la cantidad, como de fomentar la reutilización y de reducir el impacto asociado a la generación de envases.

Si se tiene en cuenta la evolución de la generación<sup>3</sup> de residuos de envases de plástico en España, desde la aplicación de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, hasta el comienzo de la crisis económica en 2008, los residuos de envases de plástico se han incrementado pasando de casi 1 millón de toneladas en 1997 a casi 1,7 en 2007. Durante el período 2008-2013 se redujo la generación como consecuencia de la caída del consumo, situándose en valores en torno a los 1,3 millones de toneladas; una vez superada la crisis, en 2013, comenzó de nuevo el incremento de la generación de residuos de envases de plástico hasta alcanzar los niveles de antes de la crisis (1,6 millones de toneladas en 2017). Esto muestra la poca efectividad de las medidas de prevención en este ámbito, y eso a pesar de que el peso del envase por cantidad contenida se ha reducido hasta casi los límites técnicos.

En consecuencia, a la vista de lo anteriormente expuesto, con la implantación de un impuesto que grave los envases de plástico de un solo uso, en concreto, aquellos concebidos para contener o proteger bienes o productos alimenticios, se pretende tanto prevenir y reducir su impacto sobre el medio ambiente y la salud humana, como contribuir a la adecuación de la fiscalidad medioambiental española a la media del resto de los Estados miembros, como aconseja la Comisión Europea.

<sup>1</sup> Jambeck et al., *Plastic waste inputs from land into the ocean*, Science, febrero 2015

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/MSFD%20Measures%20to%20Combat%20Marine%20Litter.pdf>

<sup>3</sup> Se asume que la puesta en el mercado de envases es la cantidad de residuos de envases que se genera ese mismo año.



### **3.- Necesidad y oportunidad de su aprobación.**

Conforme a lo establecido en 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, la prevención de residuos es la vía más eficiente para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos y reducir el impacto medioambiental de los residuos. Así pues, señala la Directiva 94/62/CE en sus artículos 4 y 5 que resulta necesario que los Estados miembros adopten medidas en materia de prevención de la generación de residuos de envases y medidas adecuadas para fomentar un aumento de la proporción de envases reutilizables comercializados y la reutilización de los envases, de forma que se logre una reducción en el consumo de envases no reciclables y de envases excesivos.

Más recientemente, en 2018 se ha aprobado una Estrategia Europea Específica para el Plástico para tratar de avanzar hacia una mayor circularidad en este sector proponiendo un conjunto de medidas a desarrollar por la Comisión Europea, los Estados miembros y el sector.

Derivada de la mencionada Estrategia Europea, se ha adoptado también 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.

Según se recoge en la citada Directiva, los productos de plástico de un solo uso incluyen una amplia gama de productos de consumo habitual de rápida evolución que se tiran después de haber sido utilizados una vez para el fin previsto, rara vez se reciclan y tienden a convertirse en basura dispersa. Con el fin de invertir de manera significativa las tendencias de consumo creciente, en su artículo 4 se establece que los Estados miembros deberán adoptar medidas para la reducción del consumo de determinados artículos de un solo uso, citando entre las posibles medidas los instrumentos económicos.

### **4.- Objetivos de la norma.**

Con el establecimiento de un impuesto que grave los envases de plástico de un solo uso, se pretende minorar el número de unidades de estos productos que son puestas en el mercado y, por ende, reducir su consumo, de forma que se prevenga la generación de residuos plásticos, con la consiguiente reducción de los costes de gestión de residuos y, en especial de los que pudieran derivarse de su abandono en el medio ambiente.

Debe servir también para alumbrar nuevos modelos de negocio, y alentar una producción y consumo más sostenibles, priorizando los productos reutilizables y las prácticas correctas de fabricación, sin comprometer la seguridad alimentaria o las propiedades de los productos.

### **5.- Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.**

Tradicionalmente, y según los informes de recomendaciones elaborados por la OCDE, una de las principales ventajas de la instauración de una medida estrictamente fiscal, como puede ser la creación de un impuesto, frente a otro tipo de posibilidades como, por ejemplo, los meramente regulatorios o de incentivo para el desarrollo de determinadas actividades es que, mientras que en las segundas una vez alcanzados los umbrales o requisitos fijados por la normativa desaparece el incentivo para seguir mejorando, en las primeras este aliciente subsistiría al estar directamente relacionada la cantidad a pagar con los hábitos de una producción y utilización razonable de los envases de plástico de un solo uso destinados a contener bienes y productos alimenticios.

Es por ello que una medida eficaz en aras de la consecución de los objetivos que pretende la norma es el establecimiento de un impuesto que grave dichos productos.

No obstante lo anterior, se requeriría de medidas complementarias tales como la colaboración intersectorial a lo largo de la cadena de valor, la concienciación de los consumidores, y la participación de las instituciones públicas.



Todo ello, sin olvidar la importancia que la investigación e innovación en métodos de producción, de reutilización y de generación de productos sustitutos puede tener sin duda en esta materia.