

8

La contribución sobre residuos de envases de plástico no reciclados en el sistema de recursos propios de la Unión Europea

Carlos Bilbao Contreras

8.1. Introducción

El concepto de desarrollo sostenible se encuentra en la reunión de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas de 1984¹. Los trabajos de la Comisión se plasmaron en un informe presentado el 20 de marzo de 1987 en Oslo (Noruega). El estudio se denominaba *Nuestro futuro común*, también conocido como *Informe Brundland*, en honor a la presidenta de la Comisión que elaboró dicho documento. El Informe definía el desarrollo sostenible como:

¹ La Comisión de Medio Ambiente de las Naciones Unidas fue presidida por Gro Harlem Brundtland entre 1983 y 1987.

[...] un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1988, p. 71).

Es decir, un desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras². La publicación del Informe dio visibilidad internacional a la problemática que afectaba a los aspectos sociales y medioambientales a partir de un crecimiento económico continuado³. También motivó que la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitara la celebración de una nueva reunión, en la cual pudiera elaborarse una serie de estrategias para detener los efectos de la degradación del medio ambiente. Todo ello desembocó en la celebración de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, posteriormente denominada Cumbre para la Tierra. La Conferencia reunió a representantes de ciento setenta y nueve países que analizaron el impacto de las actividades socioeconómicas humanas sobre el medio ambiente. En la citada cumbre se adoptaron una serie de convenios sobre cambio climático y biodiversidad. Los Acuerdos concluyeron con la publicación de una declaración con una lista de veintisiete principios en materia de medio ambiente y de desarrollo sostenible. Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible, por tratarse de un objetivo tan extenso que afecta a todos los aspectos socioeconómicos, adquirió una gran ambigüedad como para poder significar cosas distintas (Gracia Rojas, 2015, p. 12). Por todo ello, en la Cumbre se identificaron tres

-
- 2 También se puede encontrar un antecedente remoto del concepto de desarrollo sostenible en las teorías de Thomas R. Malthus recogidas en *Ensayo sobre el principio de la población*, en 1798. El Ensayo puso de relieve los límites de los procesos productivos en la generación de alimentos suficientes para una población con un crecimiento exponencial. Otro de los antecedentes se podía encontrar en David Ricardo, que publicó en 1817 su obra *Principios de economía política y tributación*. El trabajo enfocaba los límites del desarrollo a partir de la distribución de los recursos naturales, en vez de respecto del crecimiento de la población. Las teorías económicas posteriores incorporaron los recursos naturales, junto con el capital y el trabajo en los factores de producción del sistema económico. Así mismo, los bienes naturales pasan a tener una gran relevancia en el comercio internacional a partir de los trabajos del profesor Paul Grugman en 1979. Finalmente se puede destacar la publicación por el Club de Roma del *Informe Meadows*, también conocido como *Los límites del crecimiento* (1972). El informe fue encargado por el citado club al Grupo de Dinámica de Sistemas del Massachusetts del Institute of Technology y elaborado por Donatella Meadows, Jorgen Randers, así como por Dennis Meadows. El documento pone de relieve la existencia de una serie de límites biofísicos en el planeta en relación al progresivo crecimiento de los sistemas socioeconómicos.
 - 3 La influencia del *Informe Brundtland* se manifestó en la inclusión del concepto de desarrollo sostenible en los programas de Naciones Unidas. A este respecto se puede destacar la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Este documento recogía en su tercer principio la definición del *Informe Brundtland*, así como en los objetivos del milenio. Por su parte, la setenta Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York el 25 de septiembre de 2015, adoptó la denominada Agenda 2030, con diecisiete objetivos de desarrollo sostenible.

procesos biofísicos de alto riesgo que afectaban a la vida en el planeta como es la desertificación, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. La identificación de los citados procesos dio lugar a la aprobación de una serie de convenciones a instancia de Naciones Unidas. Entre los documentos elaborados destaca la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, así como la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Esta última convención se configuró como el principal foro de Naciones Unidas para el establecimiento de acuerdos internacionales sobre el cambio climático (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992).

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue adoptada en mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Esta convención también es conocida por sus siglas en inglés UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*). La relevancia de la Convención Marco reside en que dio lugar al establecimiento de conferencias anuales sobre el cambio climático. Entre las medidas contempladas sobresalen las referidas a la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a niveles que no afecten al sistema climático. También destacan las medidas orientadas a la reducción del nivel de emisiones que debería lograrse en un plazo determinado, para procurar la regeneración de los ecosistemas, a la vez que se asegura la producción de alimentos de acuerdo a un desarrollo económico sostenible. Todo lo anterior requería la transformación del vigente modelo de producción y consumo hacia un sistema caracterizado por bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Además, se precisaba evitar la utilización de combustibles fósiles por considerarse como el mayor agente causante del calentamiento global del planeta. Si bien la Convención Marco no configuró un objetivo global de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, conviene destacar el establecimiento de criterios objetivos para su limitación. En este contexto se examinaron las limitaciones de los compromisos adquiridos que dieron lugar a la primera Conferencia de las Partes⁴. Esta se celebró en Berlín en 1995 durante los meses de marzo y abril, justo un año después de la entrada en vigor de los acuerdos alcanzados en la Convención de Río de Janeiro. A partir de este año, y de forma anual, se realizan reuniones de las partes para acordar de forma conjunta soluciones al cambio climático.

4 La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático solamente se refería al CO₂ como gas causante del efecto invernadero. Por todo ello, la lista de gases de efecto invernadero se reguló en la COP 3 celebrada en Japón en 1997 mediante la adopción del Protocolo de Kioto.

La primera Conferencia (COP 1) también es conocida con el nombre de Mandato de Berlín y su relevancia viene dada por el reconocimiento oficial del problema que supone el cambio climático. Se trata del primer debate internacional sobre aspectos medioambientales del cambio climático y de las soluciones propuestas para abordar el problema. Por todo ello, las Partes pusieron fecha a una nueva ronda de negociaciones para decidir la adopción de compromisos más firmes y detallados para los países industrializados. En este contexto se adoptó por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible mediante la *Resolución de 25 de septiembre de 2015*⁵. La Agenda contenía diecisiete objetivos de desarrollo sostenible a alcanzar en un plazo de quince años, en concreto en el horizonte temporal de 2030. Los objetivos se encontraban conformados a su vez por ciento sesenta y nueve metas que se referían a los ámbitos económicos, sociales, así como ambientales. Además, la Resolución implicaba el compromiso de los Estados signatarios para la movilización de los recursos necesarios para su implementación. En materia de sostenibilidad, cabe referirse al objetivo décimo tercero sobre la acción climática por el clima. Este objetivo recogía los criterios establecidos por el quinto informe emitido por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. El informe recomendaba la disminución de la temperatura por debajo de los dos grados centígrados. A tal fin, las economías desarrolladas deberían transformar sus sistemas energéticos, industriales, de transporte, alimentarios, agrícolas y forestales hacia modelos sostenibles de producción.

Posteriormente, entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre de 2015, se celebró en París la vigésimo primera sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21). El Acuerdo se configuró como un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante adoptado por ciento noventa y seis Estados partes. La Conferencia concluyó con la adopción del denominado Acuerdo de París, el 12 de diciembre de 2015, con entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016. El Acuerdo estableció un conjunto de medidas contra el cambio climático para una transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero a partir de 2020. El objetivo específico del Acuerdo era la consecución de una limitación de la temperatura mundial por debajo de dos grados centígrados o preferiblemente en uno y medio en comparación con los niveles preindustriales, con el fin de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Para alcanzar este objetivo a lar-

5 Naciones Unidas, *Resolución A/RES/70/1, de la Asamblea General*, de 25 de septiembre de 2015. Septuagésimo período de sesiones, temas 15 y 116 del programa. [http://www. Naciones Unidas.org](http://www.Naciones Unidas.org).

go plazo, los países se propusieron la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero para lograr un planeta con clima neutro a mediados de este siglo.

8.2. Los programas de acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea

Inicialmente, los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas carecían de una referencia al medio ambiente, porque dichos textos adolecían de atribución expresa a las instituciones comunitarias en este tipo de materias (Carvalho Leal, 2009, p. 13). De tal forma que, como ha señalado Fernández de Gatta Sánchez (1985, p. 727), las materias medio ambientales se abordaban «indirectamente, mediante disposiciones con otra finalidad directa, o, al menos, no refiriéndose directamente al medio ambiente». Si bien Plaza Martín (2005, p. 41) pone de manifiesto que a partir de una interpretación extensiva del Preámbulo del Tratado de las Comunidades Europeas se podía entender atribuida dicha competencia. Por tanto, conviene destacar que una interpretación extensiva del Tratado de la Comunidad Económica Europea posibilitaba la regulación de actuaciones medioambientales (Alonso García, 2013, p. 28). En cualquier caso, conviene destacar que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea fue modificado por el Acta Única Europea en 1987. Este documento incorporó el título VII en el texto fundacional de las Comunidades sobre competencias en materia de medio ambiente. Finalmente, cabe concluir que los artículos 11 y 191-193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea atribuyó a esta la competencia en materia de política de medio ambiente. Así mismo, los ámbitos de actuación de la Unión Europea incluyen la contaminación del aire y del agua, gestión de residuos, así como el cambio climático. De tal forma que a partir de este momento dicha materia se encuentra atribuida expresamente a la Unión Europea (Popeanga, 2013, p. 26). Si bien conviene destacar iniciativas muy tempranas en materia de medio ambiente realizadas por la Comisión con la publicación del primer documento con el propósito de regular el mercado común en 1971. En este documento se instaba a las instituciones europeas a poner en marcha un programa general de acciones para reducir la contaminación, proteger el medio natural y armonizar las medidas ambientales⁶. A partir de este momento las actuaciones de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiental se han materializado en los programas de acción en los que se han concretado los fundamentos y objetivos generales (García Lupiola, 2021, p. 3).

6 Primera comunicación de la Comisión sobre la política medioambiental comunitaria, SEC (71) 2616 final, CES/1971 – 20.23 – 04. <https://archives.eu.eu>.

El primer Plan de acción en materia de Medio Ambiente Consejo se aprobó por el Consejo en 1973⁷. El documento recogía una serie de principios vertebradores de la política medioambiental de las Comunidades Europeas. Entre dichos principios se encontraban la prevención y adopción de medidas para evitar los daños, la evaluación del impacto ambiental, la mejora de los conocimientos científicos y técnicos, el fomento de una opinión pública de protección medioambiental y, finalmente, el que más relevancia ha adquirido es el de «quien contamina paga». El programa puso de manifiesto la vinculación que debe existir entre desarrollo económico y protección del medio ambiente.

El segundo plan de actuación en materia de medio ambiente se aprobó por el Consejo en 1976⁸. Los objetivos de este programa se centraban en el establecimiento de procedimientos de información en materia medioambiental, así como en la aplicación efectiva del principio «quien contamina paga». Así mismo, este plan de acción incidió en la necesidad de establecer normas sobre calidad referida al medio ambiente, productos o procedimientos aplicables a la construcción de instalaciones fijas. En relación a esto último conviene destacar los procedimientos de carácter preventivo a través de la realización de estudios de impacto medioambiental.

El tercer plan de actuación en materia de medio ambiente se aprobó por el Consejo en 1983⁹. Este plan refuerza el carácter preventivo de los procedimientos regulados en los programas anteriores. Si bien conviene subrayar el establecimiento de estándares de calidad ambiental en relación con los recursos naturales. También se destaca la elaboración de controles sobre el impacto medioambiental de determinadas actividades como agricultura e infraestructuras. En relación al principio «quien contamina paga» estableció su vinculación con la obligación de restauración o reparación de los daños medio ambientales causados. Finalmente, la configuración de un marco de ayudas orientadas a la inversión y desarrollo en materia medioambiental.

7 Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medioambiente (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 112, de 20 de diciembre de 1973).

8 Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C139, 13 de junio de 1977).

9 Resolución del Consejo de las CCEE y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las CCEE en materia de medio ambiente 1982-1986 (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 46, de 17 de febrero de 1983).

El cuarto plan de actuación en materia de medio ambiente se aprobó por el Consejo en 1987. Este programa recogió aspectos relevantes del Acta Única Europea que fue adoptado ese mismo año. Todo esto reforzaba el carácter más expansivo de las políticas comunitarias en materia medioambiental. Así mismo, el plan de acción configuró una serie de instrumentos para la gestión del sistema de responsabilidad objetiva ampliada para los daños ambientales causados. También debe destacarse la creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente en 1990, así como el instrumento financiero específico para la protección de la naturaleza y el clima (LIFE) en 1992. Este mismo año se creó la Red Natura 2000, que tiene por objetivo asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats amenazados de Europa, para detener la pérdida de biodiversidad. La citada red está compuesta por un conjunto de áreas protegidas que permiten la coexistencia de actividades humanas sostenibles con la flora y fauna de dicho territorio.

8.2.1. Estimación y remisión de datos base sobre envases de plásticos

El estudio de las cuestiones objeto de este trabajo adquieren un especial interés en los objetivos desarrollados por las instituciones europeas a partir del V Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este plan de acción tiene su origen en la Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, del 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible». Este programa se refería al período 1992-2000. El objetivo era la transformación del modelo de producción y crecimiento que debía basarse en el desarrollo sostenible. El programa continúa realizando aportaciones a los problemas medioambientales referidos al cambio climático, contaminación de las aguas, gestión de los residuos. Sin embargo, también persigue el establecimiento de nuevas relaciones entre los agentes que intervienen en el sector del medio ambiente.

Subsiguientemente, dichas actuaciones fueron desarrolladas por la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases¹⁰. La norma entró en vigor el 31 de diciembre de 1994 con aplicación efectiva el 30 de junio de 1996. La regulación tenía por objetivo la armonización de las normas sobre gestión de envases y residuos de los Estados miembros para reducir su impacto sobre el medio ambiente, así como evitar obstáculos comerciales en el mercado

¹⁰ Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 365/10, de 31 de diciembre de 1994).

de la Comunidad. Así mismo perseguía la mejora del medio ambiente a través de la prevención y reducción del impacto de los envases y residuos de envase sobre el entorno. Merece destacar el artículo doce de esta norma al establecer la obligación de suministro de información por parte de los Estados miembros a la Comisión referida a los envases de plástico¹¹. Esta regulación fue complementada con la Directiva 2004/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases¹². Esta última ordenación introdujo una serie de criterios sobre el concepto de envase a la vez que estableció nuevos objetivos de valorización y reciclado, para ello incorporó un anexo con ejemplos. También se debe destacar la Decisión 2005/70/CEE de la Comisión, de 22 de marzo de 2005, por la que se establecen los modelos relativos al sistema de bases de datos de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases¹³. La relevancia de este acto de ejecución se basa en el establecimiento de los formatos y normas de cálculo referido a los envases, así como los residuos producidos en cada Estado miembro. A este respecto el artículo siete de la citada norma dispone que:

[...] los Estados miembros rellenarán los cuadros presentados en el anexo con periodicidad anual y los remitirán a la Comisión por correo electrónico. Los cuadros abarcarán el año civil completo y, sin perjuicio de lo dispuesto en el

-
- 11 El artículo doce, referido a sistemas de información de la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases, establece que: «1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se creen de forma armonizada, bases de datos sobre envases y residuos de envases, cuando no se disponga de ellas, con objeto de que los Estados miembros y la Comisión puedan controlar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente Directiva. 2. A tal fin, las bases de datos servirán, en particular, para facilitar información acerca de la magnitud, características y evolución de los flujos de envases y de residuos de envases (incluida la relativa al contenido tóxico o peligroso de los materiales de envase y de los componentes usados para su fabricación) en cada Estado miembro. 3. Con objeto de armonizar las características y la presentación de los datos obtenidos y para que los datos de los Estados miembros sean compatibles entre sí, los Estados miembros facilitarán a la Comisión los datos de que dispongan utilizando los formatos que la Comisión adopte, un año después de la fecha de adopción de la presente Directiva y sobre la base del Anexo III con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 21. 4. Los Estados miembros tendrán en cuenta los problemas específicos de las pequeñas y medianas empresas a la hora de suministrar datos detallados. 5. Se facilitarán los datos obtenidos junto con informes nacionales a que se refiere el artículo 17 y se actualizarán en informes posteriores. 6. Los Estados miembros pedirán a todos los agentes económicos afectados que faciliten a las autoridades competentes datos fiables sobre su sector, como estipula el presente artículo».
- 12 Directiva 2004/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 47, de 18 de febrero de 2004).
- 13 Decisión 2005/70/CEE de la Comisión, de 22 de marzo de 2005, por la que se establecen los modelos relativos al sistema de bases de datos de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 86/6, de 5 de abril de 2005).

Reglamento (CE) no 2150/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, se presentarán a la Comisión en un plazo de 18 meses a partir del final del año correspondiente. La Comisión pondrá estos datos a disposición de los interesados en un sitio Internet público. Junto con los cuadros rellenos, los Estados miembros enviarán una descripción adecuada de la manera en que han recopilado los datos. En dicha descripción también se explicarán las estimaciones que se hayan utilizado (Decisión 2005/70/CEE de la Comisión, 1988).

Dichos datos deben comunicarse anualmente a la Comisión para supervisar la ejecución de la primera directiva relativa a los envases y residuos de envases. Este acto tiene relevancia porque posibilita la determinación de los datos sobre los que se asienta la contribución por el plástico de los Estados miembros al presupuesto de la Unión Europea, objeto de este trabajo.

Posteriormente a dichas regulaciones se aprobó la 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 directivas¹⁴. Esta norma también es denominada Directiva Marco de residuos porque estableció el principio de jerarquía como instrumento clave que permitía distinguir la relación existente entre el crecimiento económico y la producción de residuos. Dicho principio estableció un orden de prioridad en las actuaciones en materia de residuos. A este respecto se dispuso la siguiente prelación: primero, la prevención de residuos; segundo, la preparación para la reutilización; tercero, el reciclado; cuarto, la valorización de los envases incluida la energética, y quinto, la eliminación de los residuos. Esta regulación se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados¹⁵. Esta norma supuso la incorporación de nuevos conceptos acuñados en el ámbito de la Unión Europea, como subproducto y el del fin de la condición de residuo. Estos conceptos contribuyeron a delimitar la aplicación del régimen jurídico de los residuos, a la vez que posibilitó la aplicación armonizada en todo el territorio nacional. Además, incorporó el criterio de jerarquía de residuos que debe prevalecer en la legislación para la consecución de una sociedad del reciclado. La citada ordenación estableció un sistema de prevención para el año 2020, de acuerdo a los objetivos de la Unión Europea establecidos para

14 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 (*Diario Oficial de las Comunidades*, L 312/3, de 22 de noviembre de 2008).

15 Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (*Boletín Oficial del Estado*, 181, de 29 de julio de 2011).

los residuos domésticos, de construcción y demolición. La ordenación señalada también estableció un marco regulatorio armonizado para la responsabilidad ampliada del productor y revisó el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados.

Ulteriormente, la Comisión Europea llevó a cabo diversos estudios que ponían de manifiesto que era necesario lograr una mayor armonización entre los Estados miembros para la aplicación de la normativa de residuos, así como establecer nuevos objetivos para el medio y largo plazo, de forma que se contribuyera a hacer un uso más eficiente de los recursos y que los Estados realizaran inversiones en infraestructuras para el tratamiento de los residuos. A tal fin, la última norma comunitaria comentada fue complementada por la Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, que modifica el anexo I de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases¹⁶. Esta ordenación revisó los ejemplos ilustrativos de envases de la directiva anteriormente señalada.

En este contexto regulatorio se aprobó el VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente. Este plan tiene su origen en la Comunicación de la Comisión denominada «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos», para el período comprendido entre el 22 de julio de 2001 y el 21 de julio de 2012¹⁷. La comunicación abogaba por superar el enfoque legislativo y sustituirlo por otro estratégico. La nueva perspectiva debería utilizar instrumentos y establecer medidas diferentes para influir en las decisiones adoptadas por las empresas, consumidores, actores políticos y ciudadanos. Todo esto se plasmó en el establecimiento de una política integrada para los productos en materia de envases como la etiqueta ecológica y la evaluación de su eficacia. El citado programa se plasmó en la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente¹⁸.

16 Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, que modifica el anexo I de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 37, de 8 de febrero de 2013).

17 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos», COM (2001) 31 final —no publicada en el diario oficial—. <https://eur-lex.europa.eu>.

18 Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 242, de 10 de septiembre de 2002).

Los antecedentes del VII Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente se encuentran en la Comunicación de la Comisión de 2014 denominada «Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa»¹⁹. El plan de acción pretendía poner en marcha los objetivos sobre residuos, basándose en la prevención, el diseño ecológico y la reutilización. Sin embargo, en diciembre de ese mismo año la Comisión retiró la propuesta legislativa inicial para proponer nuevas medidas que abarcarían todo el ciclo económico, así como los objetivos de reducción de los desechos. De este modo, en diciembre de 2015 se aprobó el séptimo Plan de Acción para una economía circular en Europa. Dicho plan incluía un total de 54 medidas, sobre las que la Comisión Europea estimaba necesario actuar en los siguientes cinco años para avanzar en la transición hacia la economía circular en la Unión Europea. A este respecto, Fernández de Gatta Sánchez (2014, p. 88) pone de manifiesto que «la principal trascendencia del Programa es que asume la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible como ejes para reforzar a la Unión, en particular para salir de la actual crisis económica». También de este plan se puede destacar una serie de objetivos prioritarios, entre los que sobresale el segundo relativo a la transformación de la Unión Europea en una economía hipocarbónica. En este caso, el plan de actuación se refería a la eficiencia ecológica y competitiva de la economía (Del Valle Baudino, 2024, p. 199), si bien conviene poner de manifiesto que las medidas contempladas incidían en las etapas del ciclo de vida de los productos; entre las que se incluye el diseño y producción, consumo, gestión de residuos, así como el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos mediante su reintroducción en la economía. Asimismo, cabe señalar que este programa incluyó cuestiones transversales vinculadas a todas las etapas del ciclo respecto de cada sector productivo. A tal efecto, el plan establecía cinco áreas que la Comisión consideró prioritarias. Las áreas eran las siguientes: plásticos, desperdicio alimentario, materias primas críticas, construcción y la demolición, biomasa, así como productos con base biológica. Además, el programa contenía el calendario previsto para la aplicación de dichas medidas. El séptimo programa se encontraba regulado por la Decisión 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»²⁰.

19 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa», COM/2014/0398 final. <https://eur-lex.europa.eu>.

20 Decisión 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» (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 150/109, de 14 de junio de 2018).

8.2.2. La estrategia europea para el plástico en una economía circular

En el contexto del VII Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente se sitúa la estrategia europea para el plástico en una economía circular diseñada por la Comisión²¹. La estrategia establece las bases para una nueva economía basada en la producción de productos de plástico que respeten las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, así como el desarrollo de materiales más sostenibles. Por tanto, estas medidas realizan una revisión de la normativa europea relativa a los residuos. Dicha estrategia se plasma en la 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 residuos²². Esta norma modifica algunos artículos de la Directiva Marco de residuos con el objetivo de avanzar en la economía circular. La estrategia se complementa con una serie de informes para el tratamiento de las materias primas fundamentales y plásticos oxobiodegradables, así como el propósito de elaboración de una nueva directiva sobre las instalaciones portuarias de recogida de residuos marinos. Como complemento a la norma comentada se aprobó la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases que tenía como objetivo la reducción y reutilización de los envases de plástico²³.

El ámbito de aplicación de la norma afectaba a todos los envases y sus residuos en el mercado europeo. Esta regulación se encuentra en vigor desde el 4 de julio de 2018 y obligatoriamente aplicable en los Estados miembros a partir del 5 de julio de 2020. A tal efecto, la citada norma exigía a los destinatarios la adopción de medidas basadas en el establecimiento de programas nacionales, así como de incentivos a través de regímenes de responsabilidad ampliada del productor para la disminución de los residuos de envases y promoción del reciclado. Además, los Estados miembros deben fomentar la utilización de envases reutilizables sin comprometer la seguridad alimentaria.

21 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una estrategia europea para el plástico en una economía circular, Estrasburgo, 16.01.2018, COM (2018) 28 final. <https://eur-lex.europa.eu>.

22 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 (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 354/171, de 28 de diciembre de 2018).

23 Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 150/141, de 14 de junio de 2018).

A tal fin los dichos países deben garantizar que los envases puestos en el mercado cumplan con los requisitos básicos recogidos en el anexo dos de la citada directiva. Entre dichos requisitos que afectan a los envases se encuentra la limitación en peso y volumen, reducción del contenido de sustancias peligrosas, así como la realización de un diseño que permita su aprovechamiento mediante reciclado en forma de compostaje o recuperación de energía. Para favorecer la aplicación de la norma, los Estados miembros pueden adoptar de la forma que estimen oportuna sistemas aplicables al depósito y devolución, incentivos económicos o porcentajes mínimos de envases reutilizables puestos en el mercado. Sin embargo, dichos países deben cumplir una serie de normas para el cálculo de las cantidades de envases reciclados y no reciclables a efectos de la cumplimentación de informes para su remisión a las instituciones comunitarias. La remisión de los informes tiene como objetivo la valoración del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos²⁴. Finalmente cabe destacar, de esta norma, la delimitación de una serie de conceptos referidos a los envases. En particular, la norma aclara la diferencia entre los envases valorables en forma de compostaje y los residuos de envases biodegradables. De la misma manera define a los recipientes oxodegradables como aquellos envases de plástico con aditivos que se descomponen en microplásticos en el medio ambiente y por tanto no se consideran biodegradables. Así mismo delimita la responsabilidad del productor de envases²⁵. Estas directivas fueron incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular²⁶. También

24 El primer objetivo establecido por la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases requiere que a fecha de 31 de diciembre de 2025 debe reciclarse al menos el 65% en peso de todos los residuos de envases. En caso, los objetivos de reciclado por material son los siguientes: el 50% de plástico, el 25% de madera, el 70% de metales ferrosos, el 50% de aluminio, el 70% de vidrio y el 75% de papel y cartón. El segundo objetivo establecido en la reseñada directiva a fecha de 31 de diciembre de 2030 requiere que debe reciclarse al menos el 70% en peso de todos los residuos de envases. En supuesto, los objetivos de reciclado por materiales son los siguientes: el 55% de plástico, el 30% de madera, el 80% de metales ferrosos, el 60% de aluminio, el 75% de vidrio y el 85% de papel y cartón.

25 Los regímenes de responsabilidad ampliada del productor son sistemas establecidos para garantizar que los productores asuman la responsabilidad financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto. Esto se realiza mediante el establecimiento de tarifas satisfechas por los productores por poner envases en el mercado. La finalidad de estos regímenes es el fomento del diseño de envases más respetuoso con el medio ambiente.

26 Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (*Boletín Oficial del Estado*, 85, de 9 de abril de 2022). Esta ley estableció una serie de medidas aplicables a aquellos productos de plástico de un solo uso que más frecuentemente aparecen en las basuras marinas, artes de pesca o productos de plástico fragmentable. Entre dichas medidas, destacan la reducción, sensibilización, marcado y ecodiseño de productos de plástico, así como la regulación de la responsabilidad ampliada del productor. De la misma manera se contemplan medidas restrictivas para determinados productos en función de su sustitución por otras alternativas en el mercado. Además, son objeto de revisión aspectos de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, como la responsabilidad del productor del residuo, la aplicación de los conceptos de subproducto, fin de la condición de residuo, la actualización del régimen sancionador.

conviene destacar la Decisión de ejecución (UE) 2019/665 de la Comisión de 17 de abril de 2019 que modifica la Decisión 2005/270/CE, por la que se establecen los formatos relativos al sistema de bases de datos de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases²⁷. Esta regulación actualiza las normas referidas a la contabilización de los envases a efectos de remisión de los datos a la Comisión por parte de los Estados miembros. Además, este cálculo se orienta hacia la consecución de los objetivos de reciclado de acuerdo a los aspectos siguientes:

- La contabilización de los envases de venta reutilizables hasta un máximo del 5% de acuerdo a los objetivos de reciclado (art. 5.2 de la Decisión).
- La contabilización de envases de madera reparados para su reutilización (art. 5.3 de la Decisión).
- La contabilización de la cantidad de metales contenidos en los residuos de envases separados respecto de las cenizas asentadas en el fondo de incineración (art. 6 *bis* de la Decisión).
- La contabilización de los recipientes compuestos se realizará de acuerdo al material contenido en dicho envase, en lugar de al material predominante.
- La norma prevé minoraciones para materiales que constituyan menos del 5% del peso total de la unidad de envasado.

Por tanto, las nuevas normas de contabilización de los envases de plástico y sus residuos tienen como objetivo garantizar el cumplimiento de los objetivos de reciclado. A tal efecto, se establece como norma general que solamente se contabilizan aquellos residuos objeto de una operación de reciclado. Así mismo procede la contabilización cuando hubiera alcanzado el

Los aspectos destacables se refieren al refuerzo de la recogida separada considerada obligatoria para algunos productos y se aplica a todos los ámbitos domésticos o actividades económicas. Si bien la ley no determina una única modalidad para llevar a cabo las recogidas separadas de los residuos de competencia local, sin embargo, cada entidad local podrá establecer modelos de recogida puerta a puerta o con contenedores cerrados. La planificación de la gestión de los residuos es otro instrumento esencial de la política medio ambiental. Por ello, esta ley desarrolla planes a nivel nacional, autonómico y local. De esta manera, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de gestión de residuos y los objetivos mínimos. Por su parte, las comunidades autónomas también elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos recogiendo los elementos mencionados en el anexo VII de la citada norma. De la misma manera, las entidades locales podrán realizar también, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos en coordinación con los anteriores.

²⁷ Decisión de ejecución (UE) 2019/665 de la Comisión de 17 de abril de 2019 que modifica la Decisión 2005/270/CE, por la que se establecen los formatos relativos al sistema de bases de datos de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y residuos de envases (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 112/26, de 26 de abril de 2019).

final de su condición de residuo. La decisión comentada reforma el sistema de suministro de información permitiendo la trazabilidad de los envases y residuos a través de la rastreabilidad de los mismos. En este supuesto se incluyen los datos relativos a la exportación de residuos a países terceros para su reciclado.

También esta regulación introduce cambios en los formatos de comunicación de datos contemplados en la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases, anteriormente comentada. Los formatos deben tener en cuenta la información acerca de los envases reutilizables puestos en el mercado por primera vez, así como el número de rotaciones efectuadas por dichos envases en el año. Todo ello resulta relevante para determinar la proporción que representan los envases reutilizables frente a los envases de un solo uso. Dado que los envases de venta reutilizables pueden contabilizarse en el contexto de los objetivos de reciclado, es preciso establecer una distinción entre ellos y el resto de envases reutilizables. Finalmente, cabe destacar 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 ambiente²⁸, también conocida como Directiva sobre plásticos de un solo uso. Esta norma constituye uno de los instrumentos que la Comisión Europea ha puesto en marcha para avanzar hacia un sector del plástico más circular. También se refiere a la contaminación marina causada por los plásticos de un solo uso y de las artes de pesca que contienen dicho material. Finalmente, conviene hacer referencia al vigente VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente. Este programa tiene su origen en las Conclusiones del Consejo de 4 de octubre de 2019, en las que solicitaba la presentación de un programa para el periodo 2021-2030 a la Comisión Europea. Esta fundamentó el nuevo Plan de Acción en los pilares del Pacto Verde Europeo. A tal fin, la Comisión presentó su propuesta el 14 de octubre de 2020 al Parlamento Europeo y al Consejo. Finalmente, la Presidencia del Consejo y los negociadores del Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo político sobre dicha propuesta el 1 de diciembre de 2021. Dicho acuerdo se adoptó formalmente a través de la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030²⁹. El Plan de Acción entró en vigor el 2 de mayo de 2022. El nuevo plan

28 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 (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 155, de 12 de junio de 2019).

29 Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 (*Diario Oficial*

se centraba en el ciclo de vida de los productos, así como en su diseño para el desarrollo de la economía circular. Esta se orienta hacia el fomento del consumo sostenible teniendo como objetivo la disminución de la producción de residuos y el reciclaje de los envases utilizados. En particular el plan tiene seis objetivos prioritarios de carácter temático. Dichos objetivos se refieren: a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, adaptación al cambio climático, el desarrollo de un modelo de crecimiento sostenible, el objetivo cero en materia de contaminación, la protección, así como la recuperación de la biodiversidad y, por último, la reducción de las presiones climáticas asociadas a la producción o consumo. Además, el Plan de Acción requiere que la Comisión presente un marco de seguimiento basado en un número limitado de indicadores principales. Estos deben incluir indicadores sistémicos que aborden las interrelaciones entre las consideraciones, por un lado, de la política medioambiental, así como social, y de otro, las referidas a política medioambiental en relación con la económica.

8.3. Las fuentes de financiación de la Unión Europea

El sistema de recursos propios de la Unión Europea se puede situar en el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero formalizado en París en 1951. El Tratado configuraba una entidad europea de carácter supranacional que regulaba los sectores del carbón y el acero. En particular, el artículo 49 del acuerdo facultaba a las instituciones de la incipiente Comunidad, entre las que se encontraba la Comisión, para la obtención de recursos económicos necesarios para el desarrollo de sus cometidos. Inicialmente, los recursos provenían de las exacciones sobre la producción del carbón y acero, así como de empréstitos. Sin embargo, este sistema se reconfigura con la firma del Tratado de Roma en 1957. El nuevo Tratado supuso la constitución de la Comunidad Económica Europea. Al principio, los países miembros financiaban las nuevas instituciones mediante un sistema de contribuciones nacionales. Estas se determinaban de acuerdo al tamaño relativo de cada país, si bien el citado Tratado recogía un mandato destinado a la Comisión para que esta estudiase un nuevo sistema de financiación para su presentación posterior al Consejo, de tal forma que las contribuciones de los Estados miembros fueran sustituidas por recursos propios. A esta circunstancia conviene destacar que los ingresos provenientes de las exacciones agrícolas y derechos de aduanas no eran suficientes para asegurar el equilibrio presupuestario de las recientemente creadas Comunidades. A tal fin el Consejo examinó el establecimiento de

de la Unión Europea, L 114/22, de 12 de abril de 2022).

un ingreso de carácter tributario sobre el porcentaje de un impuesto sobre el volumen de ventas aplicado de forma uniforme en todos los Estados miembros. Como resultado de todo ello se aprobó la Directiva 67/227/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios³⁰, también denominada primera Directiva sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido. El artículo primero de la citada Directiva señalaba que «los Estados miembros sustituirán su sistema actual de impuestos sobre el volumen de negocios por el sistema común de impuesto sobre el valor añadido». Esta regulación se complementa con la Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios —Estructura y modalidades de aplicación del sistema común de Impuesto sobre el Valor Añadido³¹—, también denominada segunda Directiva sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido. En este caso, el artículo primero disponía que «los Estados miembros implantarán, conforme a un sistema común, un impuesto sobre el volumen de negocios, en adelante denominado Impuesto sobre el Valor Añadido». Por tanto, los Estados miembros adoptaron el Impuesto sobre el Valor Añadido, de acuerdo a las citadas Directivas, si bien la necesidad de establecer una serie de fuentes de financiación específicas motivó la aprobación por el Consejo de la Decisión sobre Recursos Propios de las Comunidades Europeas³².

30 Directiva 67/227/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios (*Diario Oficial de Comunidades*, 71, de 14 de abril de 1967).

31 Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios —Estructura y modalidades de aplicación del sistema común de Impuesto sobre el Valor Añadido (*Diario Oficial de Comunidades*, 71, de 14 de abril de 1967).

32 Decisión 70/243/CECA, CEE, EURATOM, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (*Diario Oficial*, L 94, de 28 de abril de 1970).

8.3.1. Los recursos propios de la Unión Europea

El origen del sistema de recursos propios de la Unión Europea se encuentra en la Decisión del Consejo de 1970³³. Esta norma supuso un cambio relevante en la configuración de las fuentes de financiación de las Comunidades al optar por un sistema de recursos propios. Los recursos son directamente asignados al presupuesto de las instituciones europeas. Así, el artículo primero de dicha Decisión establecía que las Comunidades debían reunir sus propios recursos en los términos marcados por dicha norma para garantizar el equilibrio de sus presupuestos. En consonancia con todo ello se estableció como recurso que las exacciones agrícolas se encontraran configuradas por una serie de exacciones, primas y aranceles obtenidos en el marco de la Política Agraria Comunitaria. Así mismo se configuraron los derechos de aduanas conformados por los aranceles e impuestos obtenidos en el ámbito del comercio con países terceros³⁴. Todos estos ingresos constituyeron los recursos propios que formarían parte del presupuesto de las Comunidades, junto con cualquier otro ingreso establecido de acuerdo con los Tratados³⁵.

En este sistema de financiación también se debe destacar como recurso propio al obtenido por la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido, como se ha puesto de relieve anteriormente. Este se obtendría por aplicación de un tipo impositivo común a una base imponible fijada uniformemente de acuerdo con las normas comunitarias. El porcentaje no debería ser superior al 1% sobre el Impuesto del Valor Añadido y cuyas bases deberían determinarse de forma uniforme según la normativa comunitaria. El cálculo armonizado del citado impuesto fue progresivamente implementado hasta su recaudación efectiva en 1979. Esto se produjo con la armonización de las bases del citado tributo a partir de la aprobación de la denominada sexta Directiva del Impuesto sobre el Valor Añadido. Posteriormente, el porcentaje aplicable sobre la base armonizada fue incre-

33 De tal forma que el Consejo cumple con el mandato del artículo 201 del Tratado de Roma al adoptar la proposición de la Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. La propuesta reforma el sistema de contribuciones financieras de los Estados miembros y establece un sistema de Recursos Propios.

34 Los ingresos obtenidos por los derechos de aduanas irían adjudicándose al presupuesto de las instituciones europeas de forma progresiva mediante una fórmula que establecía que la cantidad a aportar por este concepto por cada Estado miembro sería igual a la diferencia entre un porcentaje de referencia sobre el total de las exacciones agrícolas y los derechos aduaneros (progresivamente creciente) y el total de las exacciones agrícolas. De esta forma, a partir de 1975 los Estados miembros estuvieron obligados a aportar el total de la recaudación obtenida por ambos conceptos al presupuesto de la Comunidad Europea, mientras que en esos años fueron reduciendo paulatinamente sus contribuciones financieras.

35 A este respecto se puede señalar el artículo 201 de Tratado Comunidad Económica Europea, así como el 173 del Tratado Euratom.

mentándose hasta el 1,40%. Este incremento motivó la incorporación en el sistema de recursos propios una corrección sobre los importes calculados, en el caso de existencia de un perjuicio para un Estado miembro³⁶. Estas modificaciones se introdujeron a través de la Decisión del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades adoptado por el Consejo Europeo reunido en Fontainebleau los días 25 y 26 de junio³⁷. La citada regulación incrementó el límite del 1% relativo al tipo que se aplica sobre la base imponible uniforme del impuesto sobre el valor añadido establecido por la Decisión de 21 de abril de 1970.

Así mismo, el Consejo Europeo decidió que todo Estado miembro que soportara una carga presupuestaria excesiva para su respectiva prosperidad podría beneficiarse de una corrección. Sin embargo, el incremento de los gastos comunitarios provocó la resistencia de algunos Estados miembros lo que motivó el rechazo de los presupuestos de 1979, 1982 y 1985. El rechazo presupuestario se fundamentaba en la tendencia decreciente de los ingresos derivados de los recursos tradicionales y de la entrada de nuevos Estados miembros. Todo ello hacía prever un aumento del gasto y trazaba un sistema financiero insostenible. Con el objetivo de detener las discrepancias de algunos Estados miembros respecto a los presupuestos comunitarios se aprobó una nueva regulación en 1988. Esta se contenía en la Decisión del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad³⁸. En esta ordenación se planteaba la configuración de un presupuesto a largo plazo a la vez que se establecían una serie de límites o techos de gastos en el sistema de financiación. Además, esta norma realizó un cambio relevante en el sistema de recursos propios, al incluir en el mismo una cuarta fuente de financiación. Este nuevo recurso estaba basado en la aplicación de un porcentaje sobre la suma de los Productos Nacionales Brutos de los Estados miembros. El objetivo de este recurso era la mejora de la relación entre las aportaciones de los países y su situación económica. También esta ordenación introdujo un cambio técnico en el sistema al posibilitar a los Estados realizar una retención del 10% sobre los

36 En esta previsión normativa se encontraba la corrección en favor del Reino Unido, también conocida como Cheque Británico, que fue negociado por Margaret Thatcher en 1984. Esta previsión normativa reducía la cuota a ingresar sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido recaudado por el Reino Unido. Esto era debido a que la mayor parte del presupuesto de la Comunidad Europea se dedicaba a financiar la Política Agraria Común, de la cual el Reino Unido se beneficiaba por su reducido sector agrícola.

37 Decisión del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 128, de 14 de mayo de 1985).

38 Decisión 88/376/CEE, Euratom: Decisión del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 185, de 15 de julio de 1988). Esta norma es la tercera referida a los recursos propios que incluía nuevas propuestas promovidas por el entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors.

Derechos de Aduana recaudados. En la anterior regulación, estos derechos eran transferidos a las instituciones comunitarias para, posteriormente, estos órganos reintegrar la parte correspondiente a cada Estado miembro. Finalmente cabe señalar que el recurso propio basado en el Producto Nacional Bruto se sustituyó por el criterio de la Renta Nacional Bruta.

8.3.2. La contribución sobre los residuos de envases de plástico no reciclados

La Unión Europea ha introducido un nuevo recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados generados por los Estados miembros en el año 2021. El nuevo recurso trae causa en la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom³⁹. Este recurso forma parte del marco financiero plurianual 2021-2027 de la Unión Europea. El recurso propio basado en el plástico consiste en una contribución nacional de 0,80 euros por kilogramo de residuos de envases de plástico no reciclados de cada Estado miembro. El tipo de gravamen se aplica sobre las cantidades expresadas en kilogramos de envases de plástico no reciclados. Si bien cabe destacar la existencia de reducciones fijas aplicables a los importes determinados conforme al citado procedimiento. La reducción se aplica a los Estados miembros cuya Renta Nacional Bruta per cápita durante el ejercicio que se toma como referencia se encuentra por debajo de la media de la Unión Europea⁴⁰. La reducción se encuentra justificada a fin de evitar un efecto regresivo en las contribuciones nacionales. La determinación de los importes de envases no reciclados se basa en los datos estadísticos del total de residuos generados y reciclados cada año. Dichas operaciones son comunicadas por los Estados miembros a la Comisión Europea. Sin embargo, los datos necesarios se encuentran disponibles con posterioridad a la cuantificación de la contribución. En este caso, la Comisión determina primero las contribuciones basándose en previsiones acordadas con los Estados miembros⁴¹. Los métodos para la estimación de la cantidad de residuos ge-

39 Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 424, de 15 de diciembre de 2020).

40 Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 424, de 15 de diciembre de 2020).

41 Esta técnica es de aplicación a los recursos propios basados en el Impuesto sobre el Valor Añadido y la Renta Nacional Bruta. Una vez que la Comisión dispone de los datos reales realiza un ajuste de las contribuciones de los Estados miembros. De tal forma que cada año la Comisión recauda las cantidades adeudadas por los Estados miembros que pagaron de menos en proporción a su cuota correspondiente.

nerados se regulan en el Reglamento de Ejecución⁴². A este respecto, cabe señalar que los Estados miembros deben utilizar dos métodos. El primero se encuentra basado en los datos proporcionados por los productores respecto a la comercialización de los envases. El segundo se fundamenta en el análisis realizado sobre el flujo de circulación de los residuos o envases. Finalmente, los Estados miembros deben proporcionar un único cálculo de los residuos generados a partir de los resultados obtenidos por los dos métodos denominado «balance». Por su parte, la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases establece la obligación de determinar el peso de los residuos de envases reciclados cuando los residuos entren en la operación de reciclado. Dicho momento se considera el punto de cálculo. Como excepción a esta obligación, la legislación permite la medición a la salida de cualquier operación de clasificación, siempre y cuando los residuos se reciclen posteriormente y se deduzca el peso de los materiales o sustancias eliminados mediante otras operaciones previas a la operación de reciclado. La justificación de la incorporación de este nuevo recurso por parte de la Unión Europea se basa en el incentivo que supone a los Estados miembros fomentar el reciclado e impulsar la economía circular.

8.3.3. La revisión del Programa de Acción en materia de Medio Ambiente

Una de las novedades de los programas de la Unión Europea en materia de medio ambiente se fundamenta en la supervisión que realiza la Comisión Europea⁴³. Si bien conviene destacar también la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas Europeo, fundamentalmente en lo que se refiere al presupuesto comunitario y en especial a los recursos propios obtenidos para financiar aquel. Por el interés con la materia que nos ocupa se examina a continuación el Dictamen 3/2022 del Tribunal de Cuentas Europeo. Dicho dictamen se refiere a los Ingresos de la Unión Europea basados en los residuos de envases de plástico no reciclados del que se recogen literalmente las conclusiones más relevantes, que son las siguientes (Tribunal de Cuentas Europeo, 2024):

42 Reglamento de Ejecución (UE) 2023/595 de la Comisión de 16 de marzo de 2023 por el que se establece el formulario para el estado sobre el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan, de conformidad con el Reglamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consejo (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L 79, de 17 de marzo de 2023).

43 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones relativa al marco de seguimiento del 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente: «medir el progreso hacia la consecución de los objetivos prioritarios del Programa de 2030 y 2050», Bruselas, 26.7.2022, COM/2022/357 final.

- Los Estados miembros no tenían la preparación suficiente y el apoyo de la Comisión fue pertinente, pero no oportuno, en relación a la contribución sobre el plástico.
- La mayoría de los Estados miembros se han retrasado al transponer la directiva relativa a los envases y residuos de envases, y el seguimiento de los problemas de transposición por parte de la Comisión durará años.
- La Comisión adoptó varias medidas de apoyo a los Estados miembros, pero, en su mayor parte, tras la introducción del nuevo recurso propio.
- La falta de coherencia en la definición de plástico y la inseguridad jurídica lastraron la introducción armonizada del recurso propio. La definición de plástico difiere entre los distintos actos jurídicos.
- Los Estados miembros utilizan métodos de recopilación diferentes y no realizan un balance de los resultados obtenidos.
- No se realizan controles para garantizar que los residuos que reciben las empresas de reciclado se reciclan realmente.

Así mismo, el Tribunal de Cuentas Europeo realizó una serie de recomendaciones a efectos de resolver los problemas técnicos de aplicación de la contribución sobre los envases de plástico no reciclados. Entre las recomendaciones destacaba la aplicación de las enseñanzas extraídas con el propósito de mejorar la fiabilidad de los datos, a la vez que se posibilita su comparación entre los Estados de la Unión Europea. De todo lo expuesto en este trabajo se pone de relieve la necesaria concreción normativa referida a los datos base sobre los que se aplican los tipos de gravamen en la contribución sobre los envases de plástico no reciclados. En este caso, la falta de rigor conceptual pone de manifiesto «la defectuosa producción normativa en la fiscalidad comunitaria» que afecta a algunas normas tributarias, como señala Carrasco González (2008, p. 40). Llegados a este punto se hace necesario el establecimiento de un sistema de valores normativos comunitarios que se trasladen al ámbito tributario. A este respecto, Fuentes Quintana pone de manifiesto que:

[...] la misión de los principios de la imposición es, arrancando del terreno valorativo de los fines, terminar en el campo positivo del sistema fiscal al que transmiten las concretas y determinadas exigencias que afirman el cumplimiento de las finalidades de la tributación (1974, p. 4).

Entre dichos criterios, a nuestro modo de ver, uno de los que garantiza la justicia tributaria es, sin duda, el principio de seguridad jurídica junto a la capacidad económica. A este respecto, García Villarejo (1985, p. 430) destaca que las características de un buen sistema fiscal son «que guarde armonía con los sistemas que rigen en otros países, a fin de evitar distorsiones económicas en el comercio y en la distribución geográfica de los recursos».

8.4. Conclusiones

La adhesión de la Unión Europea a los Acuerdos de París en el ámbito de la «Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático» supuso la aplicación de medidas de carácter medioambiental en el territorio comunitario. Entre las recomendaciones propuestas por la Convención destacaba la aprobación de los objetivos de desarrollo sostenible por las partes signatarias del Acuerdo. En particular, el décimo segundo objetivo se refería a la producción y el desarrollo sostenible que inciden directamente en la disminución de los residuos generados por el consumo, así como en los procesos productivos. En este marco de actuación se inscriben los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea referidos al tratamiento de los residuos, y en concreto a los envases de plástico no reutilizables. A fin de cumplir con los objetivos medio ambientales, a la vez que se financian los programas contenidos en el Pacto Verde de la Unión Europea se incorporó un nuevo recurso propio comunitario. Este recurso se configura como una contribución económica de los Estados miembros a la Unión Europea articulada sobre la cantidad anual de envases de plástico no reciclados por dichos países. La delimitación conceptual de lo referido a envases de plástico no reciclados se contiene en diversas disposiciones comunitarias que se han ido superponiendo en el tiempo. De ahí la dificultad en la concreción de los datos base referidos a la cantidad de plástico no reciclado. Los datos base constituyen la magnitud sobre la que se aplica el tipo de gravamen para determinar la cuota tributaria que se corresponde con la contribución de los Estados a la Unión Europea. En este caso, la falta de rigor normativo para la configuración de los datos base pone de manifiesto la necesidad del establecimiento de una serie de principios normativos aplicables a las normas fiscales y presupuestarias en la Unión Europea.

8.5. Bibliografía

Alonso García, E. (1976). *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa.

Carrasco González, F. M. (2008). Fiscalidad de la Unión Europea y su impacto en el Derecho Tributario Español. En F. Pérez Royo (Ed.), *Curso de Derecho Tributario Español. Parte especial* (pp. 985-1033). Madrid: Tecnos.

Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1988). *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza Editorial.

De Carvalho Leal, V. (2009). El medio ambiente como objeto de protección jurídica en el ámbito comunitario: Hacia un sistema de responsabilidad ambiental. *Nuevo Derecho*, 4 (4), 11-27.

Del Valle Baudino, P. (2024). El rol de los biocarburantes en la descarbonización del transporte. En A. Urquizu Cavalle (Ed.), *Descarbonización, progreso energético y políticas tributarias* (pp. 199-218). Madrid: Aranzadi.

Fernández de Gatta Sánchez, D. (1985). La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción. *Revista de Instituciones Europeas*, 12(3), 723-756.

Fernández de Gatta Sánchez, D. (2014). Unión Europea: VII Programa general de acción en materia de medio ambiente. *Observatorio de políticas ambientales*, 71-121.

Fuentes Quintana, E. (1974). *Introducción a la obra de Neumark F., Principios de la Imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

García Lupiola, A. (2021). Cinco décadas de programas europeos sobre medio ambiente. Un repaso ante la llegada del octavo programa. *Revista catalana de Derecho Ambiental*, 12(2), 1-42.

García Villarejo, A. (1985). Concepto y clasificación. Principios generales de la teoría de la imposición. En A. García Villarejo y J. Salinas Sánchez (Eds.), *Manual de Hacienda Pública* (pp. 423-446). Madrid: Tecnos.

Gracia Rojas, J. P. (2015). A propósito del desarrollo y el medio ambiente. *Citas Ciencia, Innovación, Tecnología, Ambiente y Sociedad*, 1(1), 5-18.

Naciones Unidas (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. Río de Janeiro: Naciones Unidas.

Plaza Martín, C. (2005). *Derecho ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

8. La contribución sobre residuos de envases de plástico no reciclados en el sistema de recursos propios de la Unión Europea

Popeanga, V. (2013). Environmental action programs in the European Union. Evolution and specific. *Annals of the «Constantini Brânçusi», University of Târgu Jiu, Letter and Social Science series*, 3(1), 24-33.

Tribunal de Cuentas Europeo (2024). Informe especial: Ingresos de la UE basados en los residuos de envases de plástico no reciclados. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

