



# La reducción del uso de plástico y de la generación de plásticos como elementos para una alimentación saludable

✦ Marcos M. Pascual González\*

*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Oviedo*

**Resumen:** En este artículo se exponen las medidas que el legislador ha adoptado para alcanzar el objetivo de reducir los residuos alimenticios y el uso de productos de plásticos de un solo uso para los envases de alimentos. Una de esas medidas es el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, como medida fiscal que busca alcanzar el fin primordial de reducir la generación de plásticos.

**Palabras clave:** *Plásticos no reutilizables, residuos alimentarios, reciclaje, envases alimentarios, impuestos.*

\* El presente trabajo se inserta en el Proyecto de Investigación "Consortio COMENSAL Misiones Científicas Sostenibilidad Alimentaria: por un entorno alimentario saludable, sostenible y justo para Asturias". Consejería de Ciencias e innovación del Principado de Asturias (2022-23).

Aunque pueda parecer extraño por no guardar mucha relación, lo cierto es que residuos y alimentación saludable pueden ir de la mano. Cierto es que aquí no se usará el término saludable en tanto referido a la salud corporal, sino en su acepción de provechosa para un fin. Esto es, para alcanzar unos estándares provechosos en el ámbito de la alimentación.

Con este ánimo se analiza la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, la Ley) desde un doble prisma: la reducción de residuos alimenticios y el fomento del uso de alternativas a los productos de plásticos de un solo uso para los envases de alimentos.

También la citada Ley recoge medidas fiscales cuyo objetivo, según se preconiza, es el incentivo de la economía circular. Una de ellas es la introducción en el sistema tributario español de un nuevo impuesto. En realidad, son dos los nuevos impuestos que esta Ley implementa. Pero a los efectos que nos interesa en este estudio, la medida que nos concierne es el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

¿Y a usted, lector, como ciudadano de a pie, le debe o le tiene que interesar los entresijos de este nuevo impuesto? Ciertamente, no es un impuesto que directamente vaya a pagar el consumidor final como sería el caso del IVA. Ni un impuesto con el que haya que lidiar año tras año como el IRPF. El que va a estar obligado a su pago es la empresa que usa determinados plásticos, mientras que el consumidor final solo lo notará, si acaso, en el precio.

Sin embargo, considero que es interesante conocer algo de este impuesto para aclarar algunas dudas que últimamente surgen entre los consumidores. Navegando por algunas redes sociales me he encontrado usuarios que se preguntan que a quién se lo ocurrió la idea de dejar pegado el tapón de plástico al envase de break de la leche o del zumo. En ocasiones capto conversaciones de quejas porque las pajitas de cartón para beber no son lo mismo que las de plástico de siempre. O esa pareja contrariada en el supermercado porque no encontraban los platos de plástico para usarlos en la celebración del cumpleaños de uno de sus vástagos.

Y me quedo con las ganas de decirles: ¡son los impuestos!

Efectivamente, como habrá ocasión de exponer en las siguientes líneas, la razón de que el tapón vaya pegado al envase o que las pajitas sean de cartón o que



no haya ya platos de plásticos en los estantes del supermercado se debe a este nuevo impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

### LA REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO COMO OBJETIVO DE LA LEY

La Ley tiene por objeto sentar los principios de la economía circular a través de la legislación básica en materia de residuos, así como contribuir a la lucha contra el cambio climático y proteger el medio marino. Una de las medidas promulgadas gravita en torno a la reducción del consumo de determinados productos de plástico, así como su correcta gestión como residuo.

Como se verá a continuación, para lograr tal objetivo el legislador establece en ocasiones objetivos cuantitativos de reducción –como es el caso de los vasos y platos de plástico–, mientras que en otras ocasiones aboga directamente por la prohibición de su uso en el mercado –es el caso de las anillas de plástico–. No obstante, también se incluyen medidas más laxas en las que el legislador propone medidas referidas al diseño de recipientes de plástico para bebidas.

Así, y en relación con los objetivos cuantitativos de reducción, se recoge en el artículo 55 de la Ley un calendario de reducción del consumo de determinados productos de plástico de un solo uso. Para alcanzar tal objetivo, todos los agentes implicados en la comercialización se verán obligados a realizar una serie de acciones detalladas en la Ley. Para la consecución de tal reducción del consumo de plásticos, la Ley propone una serie de medidas.

La primera de ellas es el uso de alternativas reutilizables, de plástico compostable o de otro material no plástico como madera, papel o cartón para:

- Las bandejas de plástico que sean envases y con productos monodosis de plástico.
- Las anillas de plástico que permiten agrupar varios envases individuales.
- Los palos de plástico usados en el sector alimentario como soportes de productos (palos de caramelos, de helados y de otros productos).

La segunda medida recogida por la norma para la reducción del consumo de plástico va dirigida específicamente a las administraciones públicas. Deberán fomentar el consumo de agua potable en sus dependencias y otros espacios públicos, mediante el uso de fuentes en condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria o el uso de envases reutilizables.

La tercera medida tiene como destinatarios a los establecimientos del sector de la hostelería y restauración, quienes están obligados a ofrecer siempre a los consumidores, clientes o usuarios de sus servicios, la posibilidad de consumo de agua no envasada de manera gratuita y complementaria a la oferta del mismo establecimiento.

La cuarta medida afecta a los comercios minoristas de alimentación cuya superficie sea igual o mayor a 400 metros cuadrados. Deberán destinar al menos el 20% de su área de ventas a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, incluida la venta a granel o mediante envases reutilizables.

La quinta medida para la reducción del consumo de plásticos contenidas en la Ley pone el foco en los establecimientos de alimentación que vendan productos frescos y bebidas, así como alimentos cocinados. A ellos aquí les obliga a aceptar el uso de recipientes reutilizables (bolsas, táperes, botellas, entre otros) adecuados para la naturaleza del producto y debidamente higienizados, siendo los consumidores los responsables de su acondicionamiento. No obstante, la Ley determina que tales recipientes podrán ser rechazados

por el comerciante para el servicio si están manifiestamente sucios o no son adecuados.

En cuanto a los productos de plástico de un solo uso sujetos a reducción serán los siguientes:

- Los vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones.
- Los recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que:
  - Están destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar.
  - Normalmente se consumen en el propio recipiente.
  - Están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar, incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida u otros alimentos listos para su consumo inmediato, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.

Además de estos objetivos cuantitativos de reducción, y como se había anunciado más arriba, la Ley establece la prohibición como una de sus medidas de actuación. En este sentido se pronuncia el artículo 56 de la Ley al prohibir expresamente la introducción en el mercado de los siguientes productos:

En primer lugar, los productos de plástico que se mencionan en el apartado B del anexo IV, que son los enumerados a continuación:

- Cubiertos (tenedores, cuchillos, cucharas, palillos).
- Platos.
- Pajitas.
- Agitadores de bebidas.
- Recipientes para alimentos sujetos a reducción que estén hechos de poliestireno expandido.
- Los recipientes para bebidas hechos de poliestireno expandido, incluidos sus tapas y tapones.
- Los vasos para bebidas hechos de poliestireno expandido, incluidos sus tapas y tapones

En segundo lugar, queda también prohibida por la Ley la introducción en el mercado de cualquier producto de plástico fabricado con plástico oxodegradable.

Y, en tercer lugar, se prohíben las microesferas de plásticos añadidas intencionadamente.

Pero no todo en la Ley son limitaciones y prohibiciones, sino también incluye propuestas finalistas dejan-



**Pero no todo en la Ley son limitaciones y prohibiciones, sino también incluye propuestas finalistas dejando a los agentes del mercado los medios para alcanzarlo. Son las propuestas de diseño para recipientes de plástico de un solo uso para bebidas de hasta tres litros de capacidad, cuyas tapas y tapones deberán permanecer unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto. Exigencia que será de obligatorio cumplimiento a partir del 3 de julio de 2024. Para fechas posteriores se posterga la obligación de diseñar botellas con un mínimo requerido de plástico reciclado**

do a los agentes del mercado los medios para alcanzarlo. Son las propuestas de diseño para recipientes de plástico de un solo uso para bebidas de hasta tres litros de capacidad, cuyas tapas y tapones deberán permanecer unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto. Exigencia que será de obligatorio cumplimiento a partir del 3 de julio de 2024. Para fechas posteriores se posterga la obligación de diseñar botellas con un mínimo requerido de plástico reciclado.

### LA PREVENCIÓN DE RESIDUOS EN EL SECTOR DE LA ALIMENTACIÓN

Uno de los objetivos generales de la Ley es la adopción de medidas que eviten la generación de residuos en general. Pero también hace hincapié en sectores concretos, como es el caso del de la alimentación.

Para ello recoge en su articulado una serie de fines que deberán ser perseguidos por las autoridades competentes, así como una serie de obligaciones a los agentes empresariales que actúan en el mencionado sector alimentario.

Entre los fines que competen lograr a las administraciones, se pueden destacar los siguientes:

En primer lugar, la promoción y apoyo de los modelos de producción y de consumo sostenibles y circulares.

En segundo lugar, la reducción de la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares.

En tercer lugar, el fomento de la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo hu-

mano, priorizándolo frente a la alimentación animal y a la transformación en productos no alimenticios.

Por su parte, las empresas de la producción primaria, las industrias alimentarias, y las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar, y por este orden, las siguientes acciones para coadyuvar a las administraciones en la consecución de los antedichos fines:

- Primero: la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo.
- Segundo: la alimentación animal y la fabricación de piensos.
- Tercero: su uso como subproductos en otra industria.
- Cuarto: el reciclaje como residuos, preferentemente como compost y, si no, como combustible.

### EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE LOS ENVASES DE PLÁSTICO NO REUTILIZABLES

El impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la utilización, en el territorio de aplicación del impuesto, de envases no reutilizables que contengan plástico, tanto si se presentan vacíos, como si se presentan conteniendo, protegiendo, manipulando, distribuyendo y presentando mercancías. La finalidad del impuesto es el fomento de la prevención de la generación de residuos de envases de plástico no reutilizables, así como el fomento del reciclado de los residuos plásticos, contribuyendo a la circularidad de este material.

Según dispone el artículo 68 de la Ley, los bienes sujetos a gravamen serán los siguientes:

- Los envases no reutilizables que contengan plástico.
- Los productos plásticos semielaborados destinados a la obtención de los envases a los que hace referencia la letra a), tales como las preformas o las láminas de termoplástico.
- Los productos que contengan plástico destinados a permitir el cierre, la comercialización o la presentación de envases no reutilizables.

Como acertadamente pone de relieve Patón García, en la Ley se destaca la relevancia de la no reutilización del envase como requisito imprescindible para formar parte del ámbito objetivo del impuesto (Patón García, 2022:49). No ya pues la no reutilización del plástico que compone el material del envase, sino que es del envase en sí del que se predica la no reutilización para ser gravado por el impuesto.

En consecuencia, si un envase está fabricado con plástico reutilizable pero el envase no lo es, quedará sujeto a gravamen. En aras de conseguir el objetivo de la Ley de reducir los residuos, sin dudas, es una exigencia loable, pues por mucha cantidad de plástico reutilizable que se use para la fabricación de un envase, si este no tiene la misma cualidad, pasará a ser residuo tras su primera y única utilización. En cuyo caso formará parte del ámbito objetivo del impuesto. Solo quedará fuera de él y, además, se integrará en la finalidad de la Ley, si el envase es reutilizable.

---

**El impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la utilización, en el territorio de aplicación del impuesto, de envases no reutilizables que contengan plástico, tanto si se presentan vacíos, como si se presentan conteniendo, protegiendo, manipulando, distribuyendo y presentando mercancías. La finalidad del impuesto es el fomento de la prevención de la generación de residuos de envases de plástico no reutilizables, así como el fomento del reciclado de los residuos plásticos, contribuyendo a la circularidad de este material**

---

Tal y como dispone el artículo 72 de la Ley, constituye el hecho imponible del impuesto la fabricación, la importación y la adquisición intracomunitaria de cualquiera de los productos, antes enumerados, que componen el ámbito objetivo del impuesto. Si se pone en relación esta definición del hecho imponible con la finalidad antes descrita del impuesto, es patente pues que la pretensión del legislador es reducir el consumo de plástico no reutilizable en tanto el impuesto se proyecta sobre la fabricación de productos con tales materiales, pero también sobre los envases y los embalajes de cualquier tipo que envuelva cualquier producto (Calvo Vérguez, 2023).

Asimismo, también estará sujeta al impuesto la introducción irregular en el territorio de aplicación del impuesto de los citados productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto. En este sentido, aclara la Ley que se entenderá que se ha producido una introducción irregular de dichos productos en el territorio de aplicación del impuesto en el supuesto de que quien los posea, comercialice, transporte o utilice, no acredite haber realizado su fabricación, importación o adquisición intracomunitaria, o cuando no justifique que los productos han sido objeto de adquisición en el territorio español.

En definitiva, aunque se pueda incluir al impuesto en la categoría de impuesto extrafiscal de carácter ambiental, a algunos les sorprende que su finalidad sea la recaudatoria (García de Vega y Palao Bastardes). Sin embargo, cualquier impuesto extrafiscal, en mayor o menor medida, se implanta para recaudar fondos con los que contribuir al sostenimiento del gasto público. Eso no quita para que se destaque, por supuesto, su principal finalidad que es la de provocar o incentivar el cambio de comportamientos hacia conductas más respetuosas con el medioambiente (Patón García, 2022: 63). Por otro lado, el artículo 76 de la Ley preceptúa que serán contribuyentes del impuesto quienes fabriquen, importen o realicen adquisiciones intracomunitarias de algunos de los productos antes señalados y que conforman, como se ha dicho ya, el ámbito objetivo del impuesto.

En cuanto a la cuantificación de la deuda tributaria exigible al contribuyente, señala la Ley, en primer lugar, que la base imponible estará conformada por la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenida en los productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto. A esta base imponible se le aplicará un tipo de gravamen que, según dispone el artículo de la Ley, será de 45 céntimos de euro por cada kilogramo de plástico no reciclado.

De la breve reseña hecha aquí se extrae una primera y rápida conclusión como es la de que los fabricantes de envases han de hacer frente a un nuevo impues-

# mercamadrid



Comercialización  
**+3.468.029**  
toneladas



Diariamente:  
**20.000** personas  
**15.000** vehículos

Si eres un profesional de la alimentación tu sitio es **mercamadrid**

**77%** origen  
nacional



**+800** empresas  
especializadas



Alimentando a  
**12 millones** de  
consumidores



**500 km**  
área de  
influencia





to que repercutirán a los clientes, encareciendo así el precio final del producto. Pero si se hace un detenido y reposado estudio se comprueba, por un lado, que la cuota final del impuesto no es tan elevada como para justificar una significativa subida de precios; y, en segundo lugar, que el impuesto solo afecta al uso de plásticos no reciclados, por lo que si en la cadena de producción y puesta en el mercado los productos usados son, fundamentalmente, fabricados con plásticos reciclados, la cuota resultante es menor en tanto la base imponible se reduce considerablemente.

La existencia de este impuesto no es justificación, por tanto, de ninguna subida de precios. Para que quien lea estas líneas se pueda hacer una idea, la cuota líquida resultante para un productor de una bolsa de plástico será, aproximadamente, de 0,00001125 euros. Y eso en el caso de que el productor se limite a cumplir con el mandato normativo de solo usar plástico reciclado para el 50% de la bolsa, porque si aumenta el material reciclado disminuirá la ya considerablemente baja cuota líquida final.

## CONCLUSIONES

Cuando se habla de alimentación saludable se piensa, es indudable, en la salud corporal. Pero también es oportuno pensar que se necesitan alcanzar unos estándares provechosos en el ámbito del sector de la alimentación, como se pretende con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en cuanto a la reducción del consumo de determinados productos de plástico y la reducción de residuos alimenticios.

En relación con los plásticos se establece en la Ley, en ocasiones, objetivos cuantitativos de reducción del consumo de determinados productos de plástico de un solo uso; en otros momentos, directamente, prohibiciones del uso de determinados productos de plásticos, tales como cubiertos, platos, etc.; y, también, propuestas de rediseño de recipientes de plástico, en especial para el caso de recipientes de bebidas.

En cuanto al objetivo de la reducción de residuos alimenticios, el legislador ha propuesto una serie de fines que deberán perseguir las autoridades competentes, así como una serie de obligaciones a los agentes empresariales que actúan en el mencionado sector alimentario.

En la citada Ley se recoge, además, una importante medida fiscal como es el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, con el que se pretende reducir el consumo de plástico no reutilizable en tanto el impuesto se proyecta sobre la fabricación



de productos con tales materiales. Lo reseñable de la configuración del ámbito objetivo del impuesto es que el requisito que hace que un producto quede sometido a gravamen –la reutilización– no es solo en referencia a su composición, esto es, que sea de plástico reutilizable, sino que tal requisito se predica del producto en sí. En el caso de los envases, por ejemplo, el requisito para formar parte del ámbito objetivo, que es la reutilización, no se predica solo del material del que estén hechos, es decir, del plástico, sino que se predica del propio envase, pues si este no es reutilizable quedará sometido a gravamen. Solo quedará fuera del ámbito objetivo del impuesto si el propio envase es reutilizable.

De este modo, si un envase está fabricado con plástico reutilizable pero el envase no lo es, quedará sujeto a gravamen. En aras de conseguir el objetivo de la Ley de reducir los residuos, sin dudas, es una exigencia loable, pues por mucha cantidad de plástico reutilizable que se use para la fabricación de un envase, si este no tiene la misma cualidad, pasará a ser residuo tras su primera y única utilización. ■

## BIBLIOGRAFÍA

- Calvo Vérguez, J.: «La aplicación del nuevo impuesto especial sobre los envases de plásticos no reutilizables», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 54, 2023.
- García de Vega, B, y Palao Bastardes, B.: «La controvertida aplicación práctica del Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables (IEPNR)», *Revista Técnica Tributaria*, nº 141, 2023.
- Patón García, G.: *Fiscalidad de residuos orientadas a una economía circular. Análisis de la Ley 7/2022, de 8 de abril*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022.
- Rovira, M<sup>a</sup> J.: «Nueva Ley de Residuos y Suelos contaminados para una Economía Circular», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 998, 2022.