Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 20 de mayo de 2019, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2019 de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears

(*Boletín Oficial del Estado* núm. 89, de 13 de abril de 2019*)*

ANTECEDENTES

PRIMERO. D. (…), en nombre y representación de la (…) solicita la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de Residuos y Suelos Contaminados de las Illes Balears (*Boletín Oficial de las Illes Balears* número 23 de 21 de febrero). Esta solicitud se realiza mediante escrito con registro de entrada de 10 de abril de 2019, al que se asignó el número de referencia (…), de acuerdo con la legitimación activa para la interposición de dicho recurso que confiere al Defensor del Pueblo los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

SEGUNDO. La petición se dirige contra los artículos 2.2.c), j) y k); 22.1.b; 23.1.d, e y f; 25.2, 4 y 6; 27.7, 8 y 9; y 28.2 y 4 de la Ley.

El artículo 2 de la ley regula su finalidad y objetivos. En concreto, el apartado 2 establece lo siguiente (se transcriben los apartados que se tachan de inconstitucionales):

> 2. A los efectos de lo que establece el apartado anterior, y de conformidad con la legislación básica estatal y la legislación comunitaria, se establecen en las Illes Balears los objetivos siguientes en materia de prevención, reutilización, preparación para la reutilización y reciclaje:
>
> c) Reciclar como mínimo, antes del año 2030, un 75 % de los residuos de envases no industriales, entendiendo como tales la valorización material de los generados.
>
> j) Alcanzar para el año 2030 los siguientes objetivos de reutilización de envases de bebida en el canal HORECA:
>
> i. Aguas envasadas: reutilización de un 40 % de los envases.
>
> ii. Cerveza: reutilización de un 80 % de los envases.
>
> iii. Bebidas refrescantes: reutilización de un 70 % de los envases.
>
> k) Alcanzar para el año 2030 un 15 % de reutilización para los envases usados en canales de consumo diferente del canal HORECA.

El artículo 22 regula las medidas de prevención, reutilización y disminución de la condición de peligrosidad de los residuos. En concreto, el apartado 1.b establece lo siguiente:

1. Las administraciones de las Illes Balears, en el ámbito de las propias competencias, a los efectos de alcanzar un mayor nivel de prevención en la generación de los residuos, entre otras medidas, tienen que adoptar las siguientes:

b) Potenciar, favorecer y regular el mercado de envases retornables con el fin de incrementar aquellos que sean reutilizables. Y fomentar la disminución de los que sean de un solo uso, especialmente de los de reutilización o reciclaje difíciles.

El artículo 23 de la ley establece la regulación relativa a los productos de un solo uso. En concreto, se establece lo siguiente (se transcriben únicamente los apartados que se tachan de inconstitucionales):

1. A partir del 1 de enero de 2021 se adoptarán las medidas siguientes:

d) No se podrá hacer uso de productos alimenticios en monodosis, a excepción de aquellas restricciones establecidas por el Real Decreto 895/2013, ni utensilios de un solo uso en los establecimientos y las empresas turísticas del sector HORECA para el consumo de alimentos y bebidas en el mismo local, a excepción de los consumibles de celulosa.

A partir de la aprobación de esta ley se impulsarán campañas de sensibilización en el sector HORECA para eliminar el uso de productos alimenticios en monodosis y utensilios de un solo uso elaborados con plásticos y otros productos de difícil gestión.

e) Solo se podrán distribuir, comercializar y usar en las Illes Balears las pajitas de bebidas, los bastoncillos para orejas y los bastoncillos para caramelos fabricados con materiales compostables.

f) Las cápsulas de un solo uso de café, infusiones, caldos y otras utilizadas en cafeteras, puestas en venta en las Illes Balears, tendrán que ser fabricadas con materiales compostables o bien fácilmente reciclables, orgánica o mecánicamente.

A tal efecto, los fabricantes, importadores o distribuidores que opten por su reciclaje tendrán que organizar un sistema individual o colectivo que garantice y acredite ante el Gobierno de las Illes Balears el reciclaje correcto de los productos y el cumplimiento de los objetivos de esta ley. El órgano competente en materia de residuos del Gobierno de las Illes Balears autorizará y registrará estos sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

El artículo 25 regula las medidas de prevención de envases. Los apartados 2, 4 y 6 de este artículo establecen lo siguiente:

2. No se podrán distribuir, con carácter general, bebidas en envases de un solo uso en edificios e instalaciones de las administraciones y entes públicos, con independencia de su modalidad de gestión, a partir del 1 de enero de 2021.

4. En los acontecimientos públicos, incluidos los deportivos, que tengan el apoyo de las administraciones públicas, sea en el patrocinio, la organización o en cualquier otra fórmula, se tienen que implantar alternativas a la venta y la distribución de bebidas envasadas y de vasos de un solo uso y, en todo caso, se

tiene que garantizar el acceso a agua no envasada o en botellas reutilizables. Además, se tiene que implantar un sistema de depósito para evitar el abandono de envases y vasos o su gestión incorrecta.

6. No se podrán distribuir paquetes de latas o botellas de bebidas sujetas mediante anillas de plástico ni otros envases colectivos secundarios, que, en todo caso, tendrán que ser de material biodegradable e indicarlo así al consumidor a partir del 1 de enero de 2021.

El artículo 27 regula los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. Los apartados 7, 8 y 9 de este artículo establecen lo siguiente:

7. El Gobierno de las Illes Balears podrá establecer la obligatoriedad de otros sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor o de depósito, devolución y retorno para residuos peligrosos o no peligrosos, a través de los instrumentos de planificación correspondientes, en alguno o algunos de los supuestos siguientes:

a) Si se trata de residuos de difícil valorización o eliminación.

b) Si se trata de residuos cuya peligrosidad exija el establecimiento de este sistema para garantizar la gestión correcta.

c) Cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente.

8. La implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno, en cualquier caso, garantizará la devolución de las cantidades depositadas y retorno del producto para reutilizarlo o del residuo para tratarlo, en aplicación de la responsabilidad ampliada del productor. Ello, con la finalidad de reducir el *littering* (abandono de residuos en el medio), promover la prevención y mejorar la reutilización, el reciclaje de alta calidad y la valorización material de los residuos.

9. El sistema de depósito, devolución y retorno afectará a los envases que delimite el Gobierno de las Illes Balears, con independencia de que se comercialicen en la industria, comercio, administración, sector servicios o en cualquier otro lugar o vía. Para su implantación se observará la obligación siguiente: los fabricantes, importadores, distribuidores mayoristas o minoristas, intermediarios, comerciantes, establecimientos o cualquier otro agente responsable de la primera puesta de los productos en el mercado insular estarán obligados a cobrar a los clientes, hasta el consumidor final, una cantidad individualizada para cada producto que sea objeto de transacción y que fijará el Gobierno de las Illes Balears. Esta cantidad no tendrá la consideración de precio, ni estará sujeta, por lo tanto, a tributación».

Por último, el artículo 28 regula los sistemas de responsabilidad ampliada del productor para residuos de envases. Los apartados 2 y 4 de este artículo establecen lo siguiente:

2. Los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de residuos de envases tienen que compensar a las administraciones por la totalidad de los costes del ciclo de gestión de todos los residuos de envases destinados a valorización, incluida la parte proporcional por los residuos de envases recogidos

no selectivamente y de aquellos procedentes de la limpieza vial y de otros espacios como las playas.

4. Dada la potestad prevista por razones de protección ambiental adicional, que prevé el artículo 30.46 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, si en el año 2020 no se han cumplido los objetivos marcados por esta ley o por la normativa estatal o europea más restrictiva, el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer otros sistemas complementarios de gestión de residuos de envases, como el de depósito, devolución y retorno.

El interesado considera que estos artículos son inconstitucionales por los motivos que se exponen a continuación.

Así, considera el interesado que los artículos 2.2.c), j) y k) vulneran la normativa básica en materia de residuos, que la Constitución atribuye al Estado en exclusiva en el artículo 149.1.23 de la Constitución. En concreto, se estaría vulnerando el artículo 31.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que atribuye al Consejo de Ministros la competencia para adoptar medidas en desarrollo de la responsabilidad ampliada del productor, al fijar unilateralmente objetivos y establecer obligaciones adicionales a los productores.

El mismo argumento se predica respecto del artículo 22.1.b de la Ley 8/2019. Respecto del artículo 23.1.d, e y f, además de esgrimir las razones ya expuestas, considera el interesado que su contenido vulnera el principio de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución, por no respetar el canon de razonabilidad exigible, al establecer medidas restrictivas, incluso prohibiciones de comercialización y uso de determinados alimentos en razón de su envase, innecesarias y absolutamente desproporcionadas. Cita a este respecto el interesado la sentencia del Tribunal 111/2017, de 5 de octubre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Añade el interesado que se vulnera también lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Constitución, que prohíbe a las autoridades adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Además, este artículo contradice lo dispuesto en el artículo 34 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación y las medidas de efecto equivalente. Se cita en este punto la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de febrero de 1979, conocida como Cassis de Dijon.

También considera el interesado que estos artículos son en realidad una norma técnica en el sentido de la Directiva 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

Por último, considera el interesado que se vulneran los artículos 14 y 149.1.13 de la Constitución, ya que se produce una situación de discriminación de los ciudadanos de Illes Balears frente a los ciudadanos de otras comunidades autónomas, y se viola la competencia exclusiva del Estado en materia de bases para la coordinación de la planificación general de la actividad económica, al establecerse restricciones y prohibiciones en el territorio balear a la actividad de distribución y comercialización de determinados alimentos en razón del envase en el que se presentan o el material del que se acompañan.

Los mismos argumentos se predican respecto del artículo 25 apartados 2, 4 y 6 de la ley balear.

Respecto de lo dispuesto en los artículos 27 apartados 7, 8 y 9 y 28 apartados 2 y 4, de acuerdo con la interesada también implican una violación de la normativa básica del Estado, al contradecir lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Ley 22/2011 y, por ende, el artículo 149.1.23 de la Constitución.

En el caso del artículo 28.2, se vulnera lo dispuesto en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, y en concreto su artículo 10.2, que regula la financiación de los sistemas integrados de gestión. Ya que, de acuerdo con este artículo, los sistemas integrados de gestión deberán compensar a las entidades locales que participen en ellos por los costes adicionales que, en cada caso, tengan efectivamente que soportar de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración.

Sin embargo, el citado artículo 28.2 establece que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de residuos de envases tienen que compensar a las administraciones por la totalidad de los costes del ciclo de gestión de todos los residuos de envases destinados a valorización, incluida la parte proporcional por los residuos de envases recogidos no selectivamente y de aquellos procedentes de la limpieza vial y de otros espacios como las playas.

Lo que implica, según el interesado, una contradicción con la normativa estatal que hace a la norma balear incurrir en inconstitucionalidad.

Para concluir, considera el interesado que la ley vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, pues los preceptos cuya inconstitucionalidad se postula son inciertos, poco claros y con efectos no determinados. Se ponen como ejemplo de ello los términos de «monodosis», «productos alimenticios en monodosis» o «acontecimientos públicos».

TERCERO. Una vez expuesto lo anterior, es preciso en primer lugar exponer las siguientes consideraciones acerca de la distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las comunidades autónomas.

El artículo 149.1.23 establece la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de este artículo. Así, la STC 33/2005, de 17 de febrero, sintetiza la doctrina constitucional relevante para la delimitación del alcance funcional de la competencia estatal ex art.149.1.23 CE. Según se indica en el fundamento jurídico 6 de esta sentencia

> lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos.

Lo que les está vedado a las comunidades autónomas es reducir esos niveles de protección (STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6).

Por otra parte, el artículo 30.46 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears establece como competencia exclusiva de la comunidad autónoma la protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado, así como las normas adicionales de protección del medio ambiente.

Por lo tanto, el hecho de que el Estado apruebe la legislación básica en materia de medio ambiente no impide a las comunidades autónomas el aprobar, dentro de su territorio, una normativa ambiental más estricta en las materias en las cuales el Estatuto de Autonomía contempla esa posibilidad. Como es el caso que nos ocupa.

Así, las críticas formuladas a los objetivos contemplados en los distintos apartados del artículo 2, y el mandato a la administración contenido en el artículo 22 carecen de fundamento, por cuanto se trata, en uno y otro caso, del legítimo ejercicio de las competencias constitucionales por parte del Parlamento balear; competencias que amparan tanto el establecer los objetivos que se consideren oportunos como el establecimiento de medidas de prevención en materia de residuos, incluso aunque sean más ambiciosos que los contemplados en la legislación básica del Estado.

Respecto de las regulaciones del artículo 23 de la ley, es necesario realizar una exposición sistemática de las mismas. Así, de acuerdo con los preceptos tachados de inconstitucionales:

a) Se prohíbe el uso de productos alimenticios en monodosis, a excepción de aquellas restricciones establecidas por el Real Decreto 895/2013, y de

utensilios de un solo uso en los establecimientos y las empresas turísticas del sector HORECA para el consumo de alimentos y bebidas en el mismo local, a excepción de los consumibles de celulosa.

b) Solo se pueden distribuir, comercializar y usar en las Illes Balears las pajitas de bebidas, los bastoncillos para orejas y los bastoncillos para caramelos fabricados con materiales compostables; y las cápsulas de un solo uso de café, infusiones, caldos y otras utilizadas en cafeteras, puestas en venta en las Illes Balears, tendrán que ser fabricadas con materiales compostables o bien fácilmente reciclables, orgánica o mecánicamente.

A estos efectos, los fabricantes, importadores o distribuidores de cápsulas de un solo uso de café, infusiones, caldos y otras utilizadas en cafeteras que opten por el reciclaje tendrán que organizar un sistema individual o colectivo que garantice y acredite ante el Gobierno de las Illes Balears el reciclaje correcto de los productos y el cumplimiento de los objetivos de esta ley. El órgano competente en materia de residuos del Gobierno de las Illes Balears autorizará y registrará estos sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

c) A partir de la aprobación de esta ley se impulsarán campañas de sensibilización en el sector HORECA para eliminar el uso de productos alimenticios en monodosis y utensilios de un solo uso elaborados con plásticos y otros productos de difícil gestión.

Respecto del apartado c, no se aprecia vicio de inconstitucionalidad alguno en el impulso de las campañas de sensibilización a las que alude el artículo.

En cuanto a los apartados a y b, que establecen prohibiciones y limitaciones a la distribución y comercialización de determinados productos, se exhiben como argumentos por el interesado una posible violación de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución, así como del principio de libertad de circulación de bienes en todo el territorio español, garantizado por el artículo 139.2 del texto constitucional. Es en este punto donde se cita el fundamento jurídico 4 de la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2017. En concreto, se cita el siguiente extracto:

a) El artículo 38 CE asegura a los individuos la libertad de intercambio comercial; esto es, la capacidad de ofrecer servicios o productos en el mercado (STC 71/2008, de 26 de febrero). Tal libertad es compatible con la regulación de condiciones; típicamente las destinadas a proteger a los consumidores, a preservar el medio ambiente, a organizar el urbanismo o a asegurar la «adecuada utilización del territorio por todos» [STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4.e)]. Ahora bien, el artículo 38 CE impone límites a la configuración legislativa de este tipo de condiciones por parte del Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. Las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un

> canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica. El canon ha de ser más incisivo si los requisitos o condiciones a la libertad de empresa afectan, no ya a su desarrollo o ejercicio, sino al acceso mismo al mercado (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6; 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4, y 89/2017, de 4 de julio, FJ 14).
>
> El artículo 139.2 CE asegura la libre circulación de mercancías y personas en todo el territorio español. Proscribe con ello las regulaciones o medidas de signo proteccionista; esto es, que dificultan injustificadamente en un territorio la comercialización de productos de otras zonas o el ejercicio de actividades empresariales por parte de personas procedentes de otros lugares. Consecuentemente, bajo el prisma del artículo 139.2 CE, cobra relevancia una única modalidad de límite o condición a la libertad empresarial: la que favorece a productos u operadores de un territorio en detrimento de los de otros lugares. Una restricción a la libre circulación de bienes y personas será compatible con el artículo 139.2 CE solo si la autoridad pública que la ha adoptado acredita que no persigue ni produce efectos discriminatorios, por responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y ser idónea, necesaria y proporcionada. No contradice necesariamente el artículo 139.2 CE toda medida que en la práctica produzca efectos restrictivos más onerosos sobre las cosas o personas provenientes de fuera; únicamente lo hará «cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada» (STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2, que cita la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

En opinión de esta institución, no es posible admitir, como pretende el interesado, que la ley balear viola el texto constitucional. De acuerdo con la sentencia citada, tanto la libertad de empresa como la libre circulación de bienes pueden someterse a restricciones o limitaciones, siempre que estas sean razonables al responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean adecuadas para conseguirlo, idóneas y proporcionadas.

El propio preámbulo de la ley contiene la motivación de la misma. Se citan a este respecto los siguientes párrafos:

> Por otra parte, se han mantenido reuniones sectoriales para tratar cuestiones específicas que afectan a diferentes sectores, como por ejemplo el de hostelería o el comercial y, finalmente, se ha tomado en consideración, además de toda la legislación sectorial, estatal y europea vigente y en tramitación, los dos borradores anteriores, de 2001 y 2012, de propuestas de aprobación de una ley balear de residuos.

También en la redacción de la norma se han tenido en cuenta el Plan de Acción de Economía Circular de la Unión Europea que afecta a las diferentes normativas en

materia de residuos, así como las propuestas de modificación de la legislación ambiental en materia de residuos: Directiva marco de residuos, 2008/98/CE, Directiva 1994/62/CE de envases y residuos de envases, Directiva 1999/31/CE de vertederos, Directiva 1987/101/CEE de gestión de aceites usados, Directiva 2006/66/CE de pilas y acumuladores, Directiva 2000/53/CE de vehículos al final de su vida útil, y Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, así como su reciente modificación. Con ello, el legislador pretende renovar los objetivos de reutilización y reciclaje, actualizar la responsabilidad ampliada del productor, consolidar algunos conceptos clave como el de subproducto, establecer instrumentos comunes de medición y control, aumentar las restricciones al vertido de determinados productos y sustancias contaminantes y, en definitiva, mejorar el tratamiento y la gestión de los residuos producidos; todo ello, con ambición propia de mejora ambiental y desde la nueva perspectiva de la Unión Europea.

En la exposición de motivos de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo (Bruselas 2015.12.02) 2015/0275 (COD), por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, se afirma que la economía de la Unión pierde actualmente una cantidad significativa de posibles materias primas secundarias que se encuentran en los flujos de residuos, y que «la Unión desperdicia así oportunidades importantes para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y para crear una economía más circular».

Efectivamente, la adopción de las medidas efectivas que propone el legislador autonómico, así como la aplicación de las mejores técnicas disponibles, persiguen avances reales y significativos en el uso eficiente de los recursos, de los que hay que obtener ventajas económicas, ambientales y sociales importantes en el marco de las nuevas directivas europeas. El motivo esencial es la conversión de los residuos en recursos, que constituye una parte esencial del aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y del «cierre del círculo» en una economía circular. La fijación de objetivos jurídicamente vinculantes en la legislación de la Unión Europea sobre residuos ha sido clave para mejorar las prácticas de gestión de residuos, estimular la innovación en el reciclaje, limitar el uso de vertederos y crear incentivos para modificar el comportamiento de los consumidores.

La Unión Europea entiende que la gestión de residuos se tiene que mejorar con vistas a proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente y proteger la salud humana, garantizar la utilización prudente y racional de los recursos naturales y promover una economía más circular. Para ello, entiende que conviene modificar los objetivos establecidos en las directivas en materia de valorización y reciclaje de los envases y residuos de envases, fomentando la preparación para la reutilización y el reciclaje de residuos de envases con el fin de reflejar mejor la ambición de la Unión de avanzar hacia una economía circular, así como en la lucha contra la contaminación ambiental por plásticos.

En esta línea conviene señalar que en la Asamblea del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP) más de 200 países aprobaron una resolución histórica ante la «crisis planetaria» que comporta la contaminación de

los océanos, especialmente de plásticos (muchos de estos provenientes de envases y productos de un solo uso). El documento incluye diez recomendaciones para poner fin al problema, una de las cuales es un llamamiento a la industria de la alimentación y la bebida y a los grandes supermercados para aplicar «prácticas innovadoras como el uso de sistemas de responsabilidad ampliada del productor como los sistemas de depósito», y prevén en el punto 4.c) que se elaboren y apliquen «planes de acción para la prevención de las basuras marinas y los microplásticos, fomentando la eficiencia en el uso de los recursos, en particular mediante actividades de prevención; incrementando los porcentajes de recogida y reciclaje de desperdicios de plástico; rediseñando y reutilizando productos y materiales; y evitando el uso innecesario de productos de plástico y plásticos que contengan sustancias químicas que son motivo de especial preocupación, cuando proceda».

En este mismo ámbito, la Comisión Europea (CE) llegó a un acuerdo el 18 de diciembre de 2017 con representantes del Parlamento Europeo sobre medidas legislativas en materia de residuos, que se plasmarán en las nuevas directivas que modifican aquellas aprobadas en materia de residuos subiendo el objetivo de reciclaje de residuos urbanos y endureciendo el sistema de cálculo de material reciclado. También hay que mencionar la Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza internacional de los océanos, aprobada el 16 de enero de 2018: una agenda para el futuro de los océanos en el contexto de los ODS 2030 (2017/2055 INI), que destaca el compromiso de la Unión Europea de conseguir la conservación y el uso sostenible de los océanos y los mares, y los recursos marinos identificados en el ODS 14 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En este documento se reconoce la naturaleza transversal de la materia y la necesidad de un enfoque coordinado e integrado para garantizar una mejor gobernanza; se pide a la Comisión que presente propuestas legislativas y trabaje con los estados miembros para mejorarla y para implementar con éxito las acciones enumeradas en la comunicación conjunta, destacando las disposiciones sobre los principios de precaución y de quien contamina paga, y se insta a los estados miembros ribereños a que respeten el deber que les impone Naciones Unidas de prevenir y controlar la contaminación marina.

Efectivamente, estos precedentes sirven para orientar la nueva política ambiental autonómica. El legislador autonómico pretende acertar con medidas y sistemas más efectivos, que hagan posible la consecución de los objetivos que marque la futura legislación de la Unión Europea en materia de residuos.

No se aprecia por lo tanto que las medidas adoptadas en la ley a este respecto sean irrazonables, innecesarias y desproporcionadas, ni que estén dirigidas a obstaculizar el ejercicio de la libertad de empresa ni la libre circulación de bienes, sino a la mejora del medio ambiente en las Illes Balears y, en especial, de lo relativo a los residuos.

Por otra parte, respecto a la prohibición de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente establecida en el derecho comunitario, es necesario en primer lugar recordar que el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su

ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

A su vez, el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 define las razones imperiosas de interés general del siguiente modo (el subrayado es nuestro):

> Razón imperiosa de interés general: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Así, es posible establecer restricciones en el ejercicio de actividades económicas basadas en la protección del medio ambiente, como es el caso. A mayor abundamiento, procede citar aquí el fundamento jurídico 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio de 2017, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de varios preceptos de la Ley 20/2013:

> El concepto de razón imperiosa de interés general tiene su origen en el Derecho de la Unión Europea [si bien, aunque no con tal denominación, el concepto teórico está presente ya en la jurisprudencia de los años 70, por ejemplo, en el asunto Van Wesemael, Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 1979, asuntos acumulados 110/78 y 111/78; sobre libre prestación de servicios y que se refiere a «normas justificadas por el interés general»]. En efecto, tal concepto [junto con el concepto de exigencias imperativas utilizado específicamente en el ámbito de la libre circulación de mercancías desde el asunto Cassis de Dijon, Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1979, 120/78], supuso el reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de la existencia de intereses públicos —más allá de aquellos recogidos explícitamente en los tratados—, capaces de justificar, en ausencia de armonización normativa europea, las medidas de los Estados miembros que obstaculizan el comercio intracomunitario. Las razones imperiosas de interés general y las exigencias imperativas se encuentran, por tanto, en el Derecho de la Unión abiertas a su reconocimiento jurisprudencial, pues es así como se salva la falta de enunciación explícita en el derecho codificado de determinadas finalidades consideradas legítimas.

Respecto a la posible vulneración del artículo 149.1.13 de la Constitución, procede en este punto traer a colación el fundamento jurídico 5 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, que dice lo siguiente:

> Como hemos tenido oportunidad de recordar ya, en relación con la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras muchas, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio y 188/1989, de 16 de noviembre), que «las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de 'las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector' (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y para el logro de fines entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10; y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la 'unidad económica' (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de 'alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial' (STC 96/1990, FJ 3 y en el mismo sentido SSTC 80/1985, FJ 1; y 188/1989, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003 y 230/2003, de 18 de diciembre)» (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3).
>
> No obstante, debemos igualmente subrayar que el artículo 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las comunidades autónomas (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014, FJ 5). Este Tribunal ha señalado que «el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una comunidad autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3.d)]» (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3). No toda medida por el mero hecho de tener una incidencia económica puede incardinarse en este título; es preciso que tenga «una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 141/2014, FJ 5). Y es que si bien es evidente, como ya hemos afirmado, que «el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las comunidades autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquel fija las bases de la planificación económica y coordina la misma», no lo es menos que «dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure

> un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las comunidades autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica (STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 4)» (STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3 y STC 11/2015, de 5 de febrero, FJ 4).

De acuerdo con esta doctrina, ha de entenderse que es conforme con la distribución constitucional de competencias la aprobación por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de la legislación que nos ocupa; sin que el título competencial del artículo 149.1.13 de la Constitución pueda constreñir el ejercicio de las competencias de esa comunidad autónoma en materia de medio ambiente. Por lo que este motivo tampoco puede ser estimado.

Tampoco puede estimarse la alegación de que los preceptos de la ley violan el principio de igualdad de todos los españoles reconocido en el artículo 14 de la Constitución. No se percibe en qué punto pueda establecerse una discriminación de los ciudadanos de las Illes Balears respecto de los del resto del Estado español por el hecho de establecer unas obligaciones determinadas en cuanto a los residuos de determinado tipo y a su gestión.

Valga todo lo anterior respecto de los presuntos vicios de inconstitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 27 apartados 7, 8 y 9 y 28 apartados 2 y 4.

En cuanto al artículo 28.2 de la ley, y su posible contradicción con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, ha de partirse en primer lugar de lo dispuesto en el apartado V del Preámbulo de la Ley 8/2019, que expone la motivación de esta cuestión.

Además, el artículo 10.2 de la Ley 11/1997 establece literalmente que los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero controlado, establecido en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, y el sistema de gestión regulado en la presente sección, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras.

A estos efectos, los sistemas integrados de gestión deberán compensar a las entidades locales que participen en ellos por los costes adicionales que, en cada caso, tengan efectivamente que soportar de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración.

Ello implica que los sistemas integrados deben compensar a las administraciones correspondientes por los costes adicionales que suponga el utilizar dicho sistema en lugar del ordinario de recogida, transporte y tratamiento.

El apartado 2 del artículo 28 de La Ley 8/2019 establece que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de residuos de envases tienen que compensar a las administraciones por la totalidad de los costes del ciclo de gestión de todos los residuos de envases destinados a valorización, incluida la parte proporcional por los residuos de envases recogidos no selectivamente y de aquellos procedentes de la limpieza vial y de otros espacios como las playas.

No se aprecia contradicción entre los dos artículos citados, toda vez que la compensación a la que se refiere el artículo 10.2 de la Ley 11/1997 es, entre otras materias, por la valorización de envases que llevan a cabo los sistemas de gestión; que es precisamente el objeto de la compensación contemplada en el artículo 28.2 de la ley balear. Es cierto que la redacción del artículo 10.2 de la Ley de Envases no es muy afortunada; no obstante, de ello no puede inferirse la inconstitucionalidad del precepto balear.

En cuanto a la violación del artículo 9.3 alegada por el interesado, hemos de considerar que, más que tratarse de inseguridad jurídica en el sentido de que se desconozcan las consecuencias para los operadores jurídicos de los hechos contemplados en la regulación, se trata de términos que pueden resultar ambiguos o equívocos en sí mismos, lo que supone una cuestión diferente. Sin embargo, especialmente en lo relativo al término monodosis, hay que considerar que en el marco de la normativa comunitaria ya existe una definición, si no de monodosis, sí de «productos de un solo uso». Tal definición se contempla en la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, actualmente en tramitación, en los siguientes términos (referida a producto de plástico de un solo uso): un producto fabricado total o parcialmente con plástico y que no ha sido concebido, diseñado o introducido en el mercado para completar, dentro de su período de vida, múltiples circuitos o rotaciones mediante su devolución a un productor para ser rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica es

> suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10).

En el mismo sentido, la STC 46/1990, de 15 de marzo, se refiere a este principio en estos términos en su fundamento jurídico 4

> la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean estas.

Lo anteriormente expuesto no es predicable de los artículos que se tachan de inconstitucionales, por lo que este motivo también dese ser desestimado.

Por último, es necesario referirse a la posible consideración de la ley balear como un reglamento técnico de facto, en el sentido que este término tiene en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información. De acuerdo con la directiva, se consideran reglamentos técnicos de facto las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro que remiten ya sea a especificaciones técnicas, a otros requisitos o a reglas relativas a los servicios, ya sea a códigos profesionales o de buenas prácticas que a su vez se refieran a especificaciones técnicas, a otros requisitos o a reglas relativas a los servicios, cuya observancia confiere una presunción de conformidad a lo establecido por dichas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

A su vez, la directiva define las especificaciones técnicas como una especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad.

Igualmente, se definen como otros requisitos aquellos distintos de una especificación técnica, impuestos a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refieren a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización.

En este punto ha de darse la razón al interesado, al menos en lo que se refiere a las prohibiciones establecidas en el artículo 23 apartados d, e y f y en el artículo 25.6. Respecto de los dos primeros apartados del artículo 26, ya el Tribunal de Justicia de la

Unión Europea se pronunció en este sentido en la Sentencia de 8 de septiembre de 2005 (asunto Lidlr Italia, S.L., C-303/04). También esto es aplicable a lo dispuesto en el artículo 25 apartado 6 de la ley.

En el caso del apartado f, no se impone la obligación absoluta de que las cápsulas de un solo uso de café, infusiones, caldos y otras utilizadas en cafeteras, puestas en venta en las Illes Balears, tengan que ser fabricadas con materiales compostables, sino que pueden ser de otro tipo de materiales, siempre que sean fácilmente reciclables, orgánica o mecánicamente. Para lo cual se establece la necesidad por parte de los fabricantes, importadores o distribuidores que opten por su reciclaje de organizar un sistema individual o colectivo que garantice y acredite ante el Gobierno de las Illes Balears el reciclaje correcto de los productos y el cumplimiento de los objetivos de esta ley. El órgano competente en materia de residuos del Gobierno de las Illes Balears autorizará y registrará estos sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unió n Europea (especialmente la Sentencia de 30 de abril de 1996, asunto CIA Security Internacional, C-194/04), no solo el establecimiento de requisitos respecto de un producto, sino incluso su necesidad de homologación por las autoridades competentes (que era el caso de la citada sentencia), suponen una reglamentación técnica de facto, que debía ser notificada a la comisión de acuerdo con el artículo 5 de la directiva citada. En el mismo caso nos encontramos respecto a la obligación contemplada en el artículo f de someter a autorización administrativa un sistema de responsabilidad ampliada del productor para este tipo de productos.

Por ello, procede iniciar actuaciones con la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca de las Illes Balears, para que informe sobre este extremo y, en concreto, si se cumplimentaron los trámites establecidos en la Directiva 2015/1535.

Ahora bien, dicho lo anterior, hay que aclarar que esta irregularidad no implica una violación del texto constitucional, y así se ha pronunciado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional, quien ha manifestado en varias sentencias que el derecho comunitario, ya sea originario o derivado, no forma parte del canon de constitucionalidad.

Así, la STC 28/1991 sienta claramente esta doctrina en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco contra el artículo de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que declaraba incompatible la condición de diputado de un parlamento autonómico con la de parlamentario europeo. Se invocaba la vulneración del artículo 5 del Acta Electoral Europea, identificando dicha infracción con la de los artículos 93 y 96 de la Constitución. El artículo 93 alude a los tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, advirtiendo que la garantía de su cumplimiento y de las

resoluciones emanadas de los organismos titulares de la cesión corresponde al Gobierno o a las Cortes Generales. El TC reconoce que, desde la integración, el Reino de España se halla vinculado al Derecho comunitario originario y derivado (STJCE Costa/ENEL, de 15 de julio de 1964). Pero señala que esa vinculación no significa que, por mor del artículo 93, se haya dotado a las normas comunitarias de rango y fuerza constitucionales, ni quiere decir que una eventual infracción de esas normas comunitarias por una norma española entrañe una conculcación del artículo 93 de la Constitución. Este precepto es el fundamento de la vinculación, pero se limita a regular el modo de celebración de cierta clase de tratados internacionales. Solo tales tratados pueden ser confrontados con el artículo 93 de la Constitución en un juicio de constitucionalidad, al ser dicha norma suprema la fuente de validez formal de los mismos (fundamento 4).

En cuanto al artículo 96 de la Constitución, señala la sentencia que ningún tratado recibe del mismo más que la consideración de norma que forma parte del ordenamiento interno. Por tanto, la supuesta contradicción de los tratados por normas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de estas: es un puro problema de selección del derecho aplicable, que debe ser resuelto por los órganos judiciales en los asuntos de que conozcan

> En suma, la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que solo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria (fundamento 5).

Por lo que este motivo tampoco puede ser estimado.

No obstante, todo lo anterior, y a pesar de que existe un proyecto de normativa comunitaria que va en la línea de los preceptos legales, tal vez hubiera sido prudente esperar a la aprobación definitiva de la directiva sobre reducción de impacto ambiental de determinados productos de plástico, y sería recomendable que los plazos contenidos en los artículos 23, 25 y 28 de la ley fueran acordes con la legislación estatal, para no producir distorsiones indeseables en el marcado. Lo cual se pondrá de manifiesto a la citada consejería en las actuaciones que se lleven a cabo.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. La solicitud de interposición del recurso de inconstitucionalidad considera que los artículos 2.2 c), j) y k); 22.1.b; 23.1.d, e y f; 25.2, 4 y 6; 27.7, 8 y 9; y 28.2 y 4 de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, incurren en vicio de inconstitucionalidad, por los motivos que se han descrito más arriba.

Sin embargo, como ya se ha demostrado, cabe entender que las modificaciones no vulneran lo dispuesto en la normativa básica del Estado en esta materia (esencialmente la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados); sin que pueda decirse que la ley incurre en inconstitucionalidad.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 20 de mayo de 2019, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.2.c, j y k; 22.1.b; 23.1.d, e y f; 25.2, 4 y 6; 27.7, 8 y 9 y 28.2 y 4 de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears.