

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**9788** *Pleno. Sentencia 100/2020, de 22 de julio de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 1893-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad. Competencias sobre protección ambiental y ordenación de la actividad económica: constitucionalidad del precepto legal foral que establece limitaciones progresivamente más estrictas al uso de bolsas de plástico.*

ECLI:ES:TC:2020:100

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías, y los magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1893-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo 23, apartado primero letra a) y apartado 2, de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de Navarra. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 22 de marzo de 2019, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 23, apartado 1 letra a) y apartado 2, de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.

a) El escrito de interposición comienza identificando el objeto del recurso y las competencias en conflicto. Denuncia la vulneración de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) de forma mediata, a través de la vulneración del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores, que se adopta como normativa básica del Estado dictada al amparo de las competencias que le confiere dicho título. Afirma que la ley impugnada resulta, en términos generales, acorde con la distribución constitucional de competencias a excepción de lo previsto en los apartados 1 a) y 2 de su art. 23, sobre «utilización de bolsas de plástico y de la venta de vajilla de un solo uso y de productos

envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso», en el que se limita el uso de bolsas de plástico en los siguientes términos:

«1. A partir del 1 de julio de 2018:

a) Se prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras.

[...]

2. A partir del 1 de enero de 2020:

Se prohíbe la entrega de bolsas de plástico al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online, a excepción de las bolsas de plástico compostable que cumplan los requisitos de la norma UNE-EN 13432:2000 o equivalente y estas no podrán ser entregadas o distribuidas de forma gratuita.»

Alega que tales disposiciones suponen una vulneración de lo previsto en los arts. 2 –«Ámbito de aplicación»– y 4 –«Medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico»– del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores.

Conforme al art. 2:

«Quedan incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio del Estado, así como los residuos generados por dichas bolsas.»

El art. 4 dispone las siguientes medidas:

«1. A partir del 1 de julio de 2018:

a) Se prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras y de las bolsas de plástico con espesor igual o superior a 50 micras con un porcentaje igual o mayor al 70 por 100 de plástico reciclado.

b) En el caso de la excepción para las bolsas de plástico con espesor igual o superior a 50 micras prevista en el apartado anterior, los comerciantes deberán disponer de documentación proporcionada por el fabricante que acredite dicho porcentaje.

c) Los comerciantes cobrarán una cantidad, por cada bolsa de plástico que proporcionen al consumidor. Para determinar el precio de las bolsas de plástico, los comerciantes podrán tomar como referencia los precios orientativos establecidos en el anexo I.

d) Asimismo, los comerciantes informarán a los consumidores de los precios establecidos, exponiéndolos al público en un lugar visible e incluyendo una referencia al cumplimiento de las obligaciones contenida en los apartados anteriores.

2. A partir del 1 de enero de 2020:

a) Se prohíbe la entrega a los consumidores, en los puntos de venta de bienes o productos, de bolsas de plástico fragmentables.

b) Las bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras contendrán un porcentaje mínimo del 50 por 100 de plástico reciclado.

3. A partir del 1 de enero de 2021, se prohíbe la entrega de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos,

excepto si son de plástico compostable. Los comerciantes podrán también optar por otros formatos de envase para substituir a las bolsas de plástico.

4. Todas las medidas incluidas en este artículo afectarán tanto a las bolsas de plástico que se entreguen en los puntos de venta de bienes o productos como a las que puedan suministrarse en la venta online, así como a las entregadas a domicilio [...]

La disposición final primera de este real decreto dispone que «tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 13 y 23, de la Constitución».

El abogado del Estado considera que las medidas para la reducción del consumo de bolsas de plástico y su calendario de aplicación en todo el territorio nacional que establecen los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, han sido dictadas al amparo del apartado 13 del art. 149.1 CE. Por ello considera que los preceptos impugnados, al no respetar lo dispuesto en la regulación establecida en estos artículos, incurren inconstitucionalidad mediata (cita, entre otras de la STC 28/2017, de 16 de febrero, FJ 4, entre otras).

b) Para llegar a esta conclusión analiza en primer lugar el objeto y los títulos competenciales invocados por la Comunidad Foral de Navarra para adoptar la ley impugnada. Constata que conforme al artículo 1 de la misma su objeto es «la prevención de la generación de residuos y la mejora en su gestión con el fin de cumplir con la jerarquía de residuos y alcanzar los objetivos de la economía circular y cambio climático en el marco de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con lo establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados». Por ello, considera que su adopción se fundamenta en la competencia que el artículo 57 c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra le atribuye en materia de protección ambiental adicional a la Comunidad Foral de Navarra (LORAFNA), en relación con el art. 149.1 23 CE.

c) A continuación se refiere a la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de medio ambiente y a sus límites. Argumenta que las comunidades autónomas, al ejercer sus competencias materiales, también aquellas sobre protección medioambiental, no pueden menoscabar las regulaciones que hayan podido ser adoptadas por el Estado en ejercicio de su competencia horizontal sobre ordenación general de la economía conforme al art. 149.1.13 CE. De modo que, en ausencia de una regulación estatal que se refiera a la utilización de bolsas de plástico, la Comunidad Foral podría, en principio, en ejercicio de su competencia en materia de protección ambiental realizar tal regulación, sin perjuicio de tener que respetar al hacerlo el resto del ordenamiento jurídico incluyendo los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, particularmente el principio de necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, cuando en ejercicio de su competencia horizontal sobre ordenación general de la economía el Estado adopta, conforme al art. 149.1.13 CE, una regulación sobre tal cuestión que suponga una uniformización normativa de la materia en todo el territorio nacional, la Comunidad Foral no podrá realizar una regulación que la contravenga. Cita en apoyo de esta conclusión, entre otras, la STC 79/2017, de 22 de junio –y las SSTC 110/2017, de 24 de octubre; 111/2017, de 5 de octubre, y 119/2017, de 31 de octubre, que se remiten a la primera– en la que se distingue entre «garantías estructurales» y «garantías dinámicas» de la unidad económica, siendo las primeras aquellas que suponen un límite directo desde la Constitución a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos, y las segundas las constituidas por los títulos competenciales horizontales reservados al Estado fundamentalmente en los apartados 1 (sobre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes) y 13 (sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) del art. 149.1 CE, que le permiten intervenir normativamente cuando las garantías estructurales se demuestran insuficientes para asegurar la unidad de mercado [STC 79/2017, FJ 11]. En definitiva,

argumenta que el ejercicio de la competencia sobre normas adicionales sobre protección del medio ambiente no puede interferir en este caso con las normas emanadas del Estado al amparo del art. 149.1.13 CE.

d) Prosigue el abogado del Estado con una exposición de las actuaciones estatales dirigidas a reducir el consumo de bolsas de plástico. Pone de relieve que el Real Decreto 293/2018 tiene por objeto, conforme a su artículo 1, la adopción de «medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico», por una parte, y, por otra, «evitar la pérdida de recursos materiales y económicos que supone el abandono de las bolsas de plástico y su dispersión en el medio ambiente». Con tal fin su ámbito de aplicación, a tenor de su artículo 2, se extiende a «todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio del Estado, así como los residuos generados por dichas bolsas», sin formular distinción alguna por razón del territorio. Considera que esta regulación establece una uniformización –también en relación a lo que se refiere al momento temporal de su entrada en vigor– de las medidas adoptadas en el territorio nacional y que entra por tanto dentro del supuesto del art. 149.1.13 CE, esto es, 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), que ampara las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines [STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b)], entre los que la doctrina constitucional ha incluido la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) entre otros. Afirma que la regulación sobre eliminación de bolsas de plástico del Real Decreto 293/2018 pretende establecer un régimen común para todo el territorio nacional aplicable al sector de la distribución comercial a fin de evitar la generación de distorsiones, tanto en el propio mercado de los productores de bolsas como en el funcionamiento y la capacidad de suministro de las empresas de distribución.

Concluye, en definitiva, que la regulación contenida en los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, al contribuir a eliminar los obstáculos al comercio interautonómico y tener como finalidad evitar las distorsiones de la competencia que podría ocasionar una pluralidad de regulaciones autonómicas, se ampara en las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE para garantizar y promover la unidad de mercado (se citan las SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6, y 79/2017, de 22 de junio, FJ 5).

El abogado del Estado destaca también la naturaleza económica que tiene la regulación en materia de envases, se refleja en que la regla 13 del art. 149.1 CE ha sido invocada habitualmente como título competencial de normas reguladoras de la materia como son, a título de ejemplo, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y su reglamento de desarrollo y ejecución aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, conjuntamente con la regla 23 del art. 149.1 CE. Alega, asimismo, que es la finalidad económica vinculada con el establecimiento y funcionamiento del mercado interior la que funda la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, pues la directiva se justifica en el ejercicio por la Unión de la competencia del art. 114 Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sobre mercado interior y no en el ejercicio de aquellos otros títulos competenciales de la Unión en materia de medio ambiente.

En consonancia, la disposición final primera del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo prevé que el mismo «tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1, reglas 13 y 23 de la Constitución». No obstante, considera que en lo que se refiere a la fijación de los plazos de prohibición de un determinado producto, o a la posibilidad de utilización de otro, el título competencial prevalente de la norma reglamentaria estatal es el art. 149.1.13 CE. Argumenta que de lo contrario –esto es, si se considerase que el título que justifica la norma estatal no es el art. 149.1.13 CE sino que es el recogido en el art. 149.1.23 CE sobre medio ambiente– se permitiría a las

comunidades autónomas establecer normas adicionales de protección y por tanto no cabría aplicar una regulación uniforme sobre la materia en todo el territorio nacional. Ello supondría que la promoción de los rasgos del mercado único a través de los títulos horizontales del Estado (arts. 149.1.1 CE y 149.1.13 CE) tendría un límite en lo que se refiere al medio ambiente, pues en este ámbito cabría una fragmentación del mercado a través de una pluralidad de regulaciones autonómicas más protectoras de aquel, sin que el Estado pudiese establecer una normativa uniforme. La consecuencia sería, a su juicio, la imposibilidad de que, en aquellos supuestos en los que el propósito de las regulaciones autonómicas fuese proteger el medio ambiente, el Estado pudiese promover, a través del ejercicio de sus competencias transversales, la unidad de mercado.

e) Finalmente en el escrito de interposición del recurso se examina si entre la norma básica estatal y la norma foral recurrida existe contradicción. Se destaca, en primer lugar, que el apartado 1 a) del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018 contiene una regulación, con efectos a partir de 1 de julio de 2018, más restrictiva que la del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores, ya que contempla la prohibición de entrega gratuita de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos excluyendo únicamente de esta prohibición las bolsas de plástico muy ligeras y no, como sí hace el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, a las bolsas de plástico con espesor igual o superior a 50 micras con un porcentaje igual o mayor al 70 por 100 de plástico reciclado.

Por lo que respecta al apartado 2 del artículo 23 (con efectos a partir del 1 de enero de 2020) el abogado del Estado aprecia las siguientes diferencias con respecto a la regulación prevista en el artículo 4 del Real Decreto 293/2018: (i) el real decreto contempla un horizonte temporal más amplio para prohibir la dispensación de las bolsas de plástico ligeras y muy ligeras (el 1 de enero de 2021), mientras que la Ley Foral adelanta dicha prohibición (considera que lo hace a partir del 1 de julio de 2018 para las bolsa de plástico ligeras y a partir de 1 de enero de 2020 para las bolsas de plástico muy ligeras); (ii) la Ley Foral prohíbe, a partir de 1 de enero de 2020, la entrega al consumidor en puntos de venta de bienes o productos de cualquier bolsa de plástico a excepción de aquellas que sean de plástico compostable que cumplan con los requisitos de la norma UNE-EN 13432-2000 o equivalente; sin embargo, el Real Decreto 293/2018, permite, además de las de material compostable, la entrega de bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras que contengan un mínimo del 50 por 100 de plástico reciclado.

Por todo ello considera que en lo que respecta a la entrega de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras existe una contradicción insalvable por vía de interpretación entre lo dispuesto en los arts. 4 y 2 del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo y lo establecido en los apartados 1 a) y 2 del artículo 23 de la Ley Foral 14/2018.

2. El Pleno del tribunal, mediante providencia de 7 de mayo de 2019, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes.

3. Por escritos registrados en el tribunal los días 23 y 31 de mayo de 2019, los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado pusieron en conocimiento del tribunal los acuerdos de las mesas respectivas dando por personadas a las cámaras y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. El día 6 de junio de 2019 tuvo entrada en el registro general del tribunal el escrito de alegaciones del Gobierno de Navarra.

a) El escrito comienza alegando que el recurso es extemporáneo por incumplimiento del requisito establecido en el art. 33.2 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) para que sea aplicable el plazo de interposición de nueve meses a partir de la publicación de la ley. Señala que en este caso se reunió la Junta de Cooperación conforme al art. 69 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen Foral de Navarra con el fin de adoptar un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para la resolución de discrepancias; sin embargo, la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra» del acuerdo alcanzado en el seno de dicha Junta se produjo una vez transcurridos los tres meses desde la publicación de la Ley Foral 14/2018 impugnada (la publicación de la ley tuvo lugar en el «Boletín Oficial de Navarra» número 120 de 22 de junio de 2018, mientras que el referido acuerdo lo fue en el «Boletín Oficial del Estado» número 237 de 1 de octubre de 2018, y en el «Boletín Oficial de Navarra» número 190, de ese mismo día 1 de octubre de 2018), y, según sostiene el Gobierno de Navarra, tampoco se tiene constancia de que el mencionado Acuerdo se pusiera en conocimiento del Tribunal Constitucional en dicho plazo.

b) A continuación identifica el objeto del recurso y expone cuál es la justificación de la Ley Foral 14/2018. La letrada de la Comunidad Foral de Navarra pone de manifiesto, en primer lugar, que dicha ley se adopta «con el objeto de prevenir la generación de residuos y la mejora en su gestión y con la finalidad de cumplir con la jerarquía de residuos y alcanzar los objetivos de la economía circular y cambio climático, en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en la gestión en materia de protección del medio ambiente y para establecer normas adicionales de protección», tal y como se declara en su exposición de motivos. Sitúa dicha ley en el contexto del Derecho ambiental de la Unión Europea, y, en concreto, en el marco de la Directiva 2008/98 del Parlamento y el Consejo, de 19 de noviembre de 2008, de residuos (en adelante Directiva Marco de residuos), así como en el de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminantes (en adelante, Ley estatal de residuos), que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva Marco de residuos. Pone de relieve la letrada de la Comunidad Foral de Navarra que el plan de residuos de Navarra 2017-2027 se adopta precisamente en cumplimiento de las obligaciones que impone dicha ley y que la Ley Foral 14/2018 se aprueba de conformidad con las previsiones de este.

Respecto del art. 23 de la Ley Foral, sobre el que versa en concreto este recurso de inconstitucionalidad, destaca asimismo que tiene como finalidad la protección del medio ambiente, ya que lo que pretende es la minoración de residuos mediante la reducción del consumo de bolsas de plástico. El objeto de esta norma está en consonancia, según señala su exposición de motivos, con la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, y con el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores, si bien «[l]a prohibición de entrega de bolsas de plástico se extiende a todas las bolsas, incluidas las de más de 50 micras, para lograr un efecto global de prevención evitando que la prohibición de las ligeras afecte al crecimiento en el consumo de bolsas de más de 50 micras. Además, fija la fecha de 1 de enero de 2020 para la prohibición de bolsas excepto compostables para acompañarla al cronograma en el plan de residuos de Navarra 2017-2027 de obligatoriedad de recogida selectiva de materia orgánica».

c) La letrada de la Comunidad Foral de Navarra argumenta que el art. 23 de la Ley Foral encuentra pleno acomodo constitucional en las competencias de Navarra en materia de medio ambiente. Recuerda que en este ámbito, de conformidad con el art. 149.1.23 CE, corresponde al Estado la competencia para adoptar legislación básica, sin perjuicio de la de las comunidades autónomas para dictar normas adicionales de

protección. Por lo que respecta a Navarra, el art. 57 c) LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología en el marco de la legislación básica del Estado. De modo que el art. 23 de la Ley Foral se dicta en el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo y de adopción de normas adicionales de protección de la Comunidad Foral.

d) Defiende, asimismo, que el art. 23 de la Ley Foral no contraviene los apartados 1 y 2 del artículo 4 del Real Decreto 293/2018 y que las disposiciones impugnadas cumplen con lo preceptuado por estos últimos, si bien establecen un régimen jurídico más protector del medio ambiente. Por lo que se refiere a las diferencias entre estas disposiciones –que califica de «no significativas»– destaca que a partir del 1 de julio de 2018 el Real Decreto 293/2018 solo permite la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico muy ligeras y de bolsas con espesor igual o superior a 50 micras aunque tenga un porcentaje igual o mayor al 70 por 100 de plástico reciclado, mientras que la Ley Foral [art. 23.1 a)] –que permite también la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico muy ligeras al igual que el real decreto–, solo difiere en que no permite la entrega gratuita de bolsas de plástico con espesor igual o superior a 50 micras con un porcentaje igual o mayor al 70 por 100 de plástico reciclado. Además, el apartado 2 del artículo 23 prohíbe a partir del 1 de enero de 2020 la entrega a los consumidores, gratuitamente o no, de bolsas que no son de plástico compostable, mientras que al art. 4 del Real Decreto 293/2018 lo que prohíbe es la entrega a los consumidores –también gratuitamente o no– de las bolsas de plástico fragmentables [apartado 2 a)], y exige a las bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras que contengan un porcentaje mínimo del 50 por 100 del plástico reciclado [apartado 2 a)], quedando por tanto prohibidas todas las demás. Finalmente, dado que el real decreto prohíbe también a partir del 1 de enero de 2021 la entrega –gratuita o no– de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras que no sean de plástico compostable, la única diferencia en dicha fecha será que a partir de ese momento el real decreto sigue permitiendo la entrega de bolsas de plástico de espesor superior a 50 micras, siempre que contengan un porcentaje mínimo del 50 por 100 del plástico reciclado y no sean fragmentable, mientras que la Ley Foral sólo permite su entrega si son compostables.

Tras exponer tales diferencias, argumenta que tanto lo dispuesto en la Ley Foral como en el real decreto se ajusta a lo exigido por la normativa de la Unión Europea. En concreto a las disposiciones que el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva (UE) 2015/720 inserta en el art. 4 de la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, estableciendo ambas normas nacionales unas medidas más protectoras que las de la citada directiva. A su vez, pone de relieve que los apartados 1 a) y 2 del art. 23 de la Ley Foral contienen una normativa más protectora para el medio ambiente que las del Real Decreto 293/2018, si bien considera que las diferencias entre ambos textos normativos no son «significativas», y que la normativa navarra respeta las prohibiciones que contiene el citado real decreto y lo establecido en esta materia por las directivas de la Unión Europea.

e) En relación con el Real Decreto 293/2018, el Gobierno de Navarra alega que las medidas contenidas en el art. 4 del Real Decreto 293/2018 persiguen como finalidad primordial la protección del medio ambiente –y no la unidad de mercado, ni la unidad económica–, y que por ende encuentran su fundamento en la competencia que el art. 149.1.23 CE confiere al Estado, y no la regla 13 del mismo artículo.

Frente al argumento del abogado del Estado según el cual dicha disposición se incardina en la ordenación del sector económico de la distribución comercial y responde a la necesidad de mantener la unidad de mercado, la letrada de la Comunidad Foral de Navarra invoca la doctrina del Tribunal Constitucional sobre alcance del art. 149.1.13 CE para argumentar lo contrario: recuerda que en la STC 79/2017 el tribunal declaró que «las denominadas «garantías dinámicas» del mercado único amparan a «todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la «unidad de mercado» (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o 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), para argumentar que esta no es la finalidad que persiguen los apartados 1 y 2 del artículo 4 del Real Decreto 293/2018, de modo que no cabe incardinarlos dentro de las «garantías dinámicas» a las que se refiere el Tribunal Constitucional en esta sentencia 79/2017. Además, como declara el tribunal en esta misma sentencia, dado que el texto constitucional garantiza tanto un mercado único como la autonomía de sus nacionalidades y regiones, es preciso buscar un adecuado equilibrio entre ambos principios, «pues la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las comunidades autónomas» (FJ 2). Recuerda, por otra parte, que ya desde la STC 125/1984, el Tribunal Constitucional viene afirmando que se ha de efectuar una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE, con la finalidad de no vaciar los títulos competenciales de las comunidades autónomas.

Considera que avala su conclusión de que las medidas contenidas en los apartados 1 y 2 del art. 4 del Real Decreto 293/2018 persiguen como finalidad primordial la protección del medio ambiente, el hecho de que ni el preámbulo ni disposición alguna del real decreto mencionan ni la unidad de mercado ni ninguna de las finalidades económicas que le atribuye la representación del Estado, y tampoco mencionan la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En cambio, sí se refiere a la Ley estatal 22/2011 de residuos que, conforme a su disposición adicional primera «tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución». Además, afirma que el artículo 1 y la disposición final segunda del Real Decreto 293/2018 corroboran que el propósito fundamental que persigue esta regulación es el de protección del medio ambiente. Considera también igualmente indicativa la propia rúbrica del artículo 4 del Real Decreto 293/2018, que es la de «Medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico».

Concluye que el título prevalente para realizar el correcto encuadramiento de dichos apartados aducidos por la representación del Estado como vulnerados, es el que atribuye al Estado competencias para adoptar la legislación en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), y que no se acredita de contrario que las medidas contenidas en el mismo tengan una incidencia económica. Pero incluso aceptando que dichas medidas pudieran tener alguna repercusión económica, el título competencial más específico y por tanto prevalente, es el de protección del medio ambiente.

f) De la anterior argumentación se deriva que, puesto que el apartado 1 a) y apartado 2 del artículo 23 de la Ley Foral que se impugnan establecen una norma adicional de protección del medio ambiente, sus disposiciones no invaden la competencia estatal recogida en el apartado 13 del art. 149.1 CE, por lo que procede la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad

5. El día 10 de junio de 2019 tuvo entrada en el registro general del tribunal el escrito de alegaciones del Parlamento de Navarra.

a) El escrito comienza examinando las disposiciones objeto del recurso. A continuación, alega que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia no sólo para desarrollar la legislación básica de protección del medio ambiente, sino también para establecer normas adicionales de protección, y denuncia lo que considera un exceso competencial del regulador estatal al atribuir carácter básico al Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, conforme a un título competencial (el previsto en el art. 149.1.13 CE) no amparado por la Ley 22/2011 estatal de residuos. Afirma que en el caso de los preceptos impugnados prevalece la protección del medio ambiente sobre la ordenación general de la economía y que la normativa estatal de contraste contraviene la doctrina emanada por el Tribunal Constitucional.

El letrado del Parlamento de Navarra argumenta que la disposición final primera de la mencionada Ley estatal de residuos atribuye a esta norma la condición de «legislación



básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución». Asimismo, señala que en el apartado tercero de la disposición adicional segunda de esta ley, al amparo del título competencial estatal de protección del medio ambiente, se dispuso que «reglamentariamente se establecerá el calendario de sustitución de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable, así como las fórmulas previstas para el cumplimiento de dicho calendario». Por otra parte, con arreglo a las facultades de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente y ecología conferidas a la Comunidad Foral de Navarra por el artículo 57 c) LORAFNA –en el marco de la legislación básica del Estado–, el Gobierno de Navarra aprobó el plan de residuos de Navarra 2017-2027 y, posteriormente, el Parlamento de Navarra la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, que desarrolla la normativa básica estatal e incrementa el nivel de protección de acuerdo con sus competencias y el mandato que la Constitución establece en su artículo 45.

b) A continuación, aborda la delimitación entre legislación básica estatal en materia de medio ambiente y la normativa autonómica de desarrollo, citando a tales efectos la doctrina constitucional sentada, entre otras, en la STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2. Destaca, en síntesis, que el establecimiento de la legislación básica estatal no es óbice para la implantación de medidas autonómicas suplementarias que salvaguarden adicionalmente el medio ambiente. Por otro lado, recuerda que es el propio tribunal quien debe decidir acerca de qué es lo básico en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, rechazando cualquier calificación apriorística de la normativa estatal que el tribunal ha reiterado (con cita de la STC 32/1981, de 28 de julio).

c) El letrado del Parlamento Navarra se opone a la alegación de la abogacía del Estado que defiende la prevalencia de la competencia estatal en materia de planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) sobre la protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), en la adopción de las disposiciones del Real Decreto 293/2018. Sostiene que dicho real decreto se dictó en desarrollo de la Ley estatal de residuos, cuya disposición final primera la calificó como básica en razón a la protección del medio ambiente conforme al art. 149.1.23 CE, a excepción de algunos artículos y disposiciones cuyo carácter básico residenció en otros títulos competenciales (pero sin aludir en ningún caso al del art. 149.1.13 CE). De este modo el apartado tercero de la disposición adicional segunda de la Ley estatal de residuos –precepto básico al amparo del art. 149.1.23 CE– dispuso que «[r]eglamentariamente se establecerá el calendario de sustitución de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable, así como las fórmulas previstas para el cumplimiento de dicho calendario». De manera que el calendario de sustitución de las bolsas comerciales de plástico previsto por la normativa básica estatal fue plasmado en el Real Decreto 293/2018 sobre la base del título competencial en materia de protección del medio ambiente. Considera que invocar *ex novo* el título competencia en materia de planificación general de la economía previsto en el art. 149.1.13 CE, con el fin de incrementar las atribuciones del Estado mediante una competencia transversal en perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, supone un notorio exceso competencial que debe conducir a la inaplicación del Real Decreto 293/2018 en los aspectos que obstaculicen la competencia del legislador foral en materia de protección del medio ambiente o, en su caso, a declarar que no es básico al exceder en la operación de desarrollo reglamentario el texto de la Ley estatal de residuos.

d) Argumenta que en este caso el conflicto entre el título competencial de planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y el de la protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), debe resolverse con la prevalencia de este último. Pone de manifiesto que, dado que la disposición final primera del Real Decreto 293/2018 no identifica el título concreto en que se ampara cada artículo, residenciándolo genéricamente en las reglas 13 y 23, corresponde al tribunal identificar la competencia en base a la cual se establece el referido calendario de sustitución de las

bolsas de plástico (con cita, entre otras, de la STC 153/1989, de 5 de octubre). Afirma a favor de la prevalencia del art. 149.1.23 CE que la conexión entre la protección del medio ambiente y la reducción del consumo de las bolsas de plástico por su efecto contaminante es más que manifiesta. Por lo que se refiere al título del art. 149.1.13 CE, alega la doctrina constitucional sobre los límites a los que debe ajustarse el ejercicio de esta competencia estatal, con cita de la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 6, según la cual «la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las comunidades autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal, que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas». Considera también que la regulación que efectúa el Real Decreto 293/2018 del calendario de reducción del consumo de las bolsas de plástico constriñe las posibilidades que la Constitución otorga a las comunidades autónomas de desarrollar e incrementar en su ámbito territorial el nivel de protección ambiental establecido en la legislación básica de protección del medio ambiente, vulnerando el principio de proporcionalidad. Concluye que, a la vista del indudable carácter ambiental del citado calendario, así como de la delimitación que el Alto Tribunal ha hecho de la competencia transversal referida en la regla 13 del art. 149.1 CE, no cabe duda de que el título competencial específico y prevalente sobre el que se enmarca la presente controversia es el de la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1.23 CE). A mayor abundamiento, alega que tampoco puede admitirse la prevalencia de la planificación general de la política económica cuando los artículos en cuestión suponen un régimen de protección medioambiental que, si bien resulta superior al previsto por el regulador estatal, no contraviene en absoluto la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, cuyos principios han sido traspuestos tanto al Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, como a la propia Ley Foral 14/2018, de 18 de junio. A lo que añade que, dadas las competencias de la Unión Europea en materia de protección del medio ambiente, la normativa nacional debe trasponer necesariamente las diferentes directivas dictadas sobre la materia, de manera que el ejercicio por parte del Estado de la potestad legislativa con carácter básico únicamente puede hacerse efectiva en base a la invocación del título otorgado por el art. 149.1.23 CE. Precisa, además, que la operación de adecuación del derecho interno al Derecho de la Unión Europea no exige en todo caso que se haga mediante normas básicas (con cita de las SSTC 102/1995, de 26 de junio; 58/2015, de 18 de marzo, FJ 2, y 142/2016, de 21 de julio, FJ 4).

e) Finalmente, el escrito de alegaciones analiza la incidencia del título transversal de planificación general de la actividad económica sobre los preceptos impugnados. Alega que, si bien el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado las facultades de dirección general de la economía y de los diferentes sectores productivos, no otorga a los órganos centrales un nuevo título competencial de carácter omnímodo que, en base al principio de unidad de mercado, pueda justificar la intromisión en las competencias normativas y de ejecución atribuidas a las comunidades autónomas –con cita, en particular, de la STC 34/2013, de 14 febrero–. Recuerda el alcance del título competencial sobre las bases de la planificación general de la actividad económica (tal y como se sintetiza, entre otras en la STC 135/2012, de 19 de junio, F.2), y destaca, como reitera la STC 79/2017, FJ 5, que dicho título 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) [...] 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, y 141/2014, FJ 5)».

En definitiva, alega que la planificación general de la actividad económica, y dentro de ella la unidad de mercado, debe compatibilizarse con la diversidad normativa derivada de un Estado compuesto, por lo que el tribunal ha fijado criterios generales para encauzar dicha diversidad. Así, el art. 139.2 CE sobre unidad de mercado impone a las comunidades autónoma los siguientes tres límites: que actúen en el marco de sus competencias, que la regulación diferenciada que puedan introducir sea adecuada y proporcionada al fin que persiguen, y que preserven la igualdad entre todos los españoles, todo lo cual no es sinónimo de uniformidad (por todas, STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6). Defiende el letrado del Parlamento Navarro que las medidas de mayor protección del medio ambiente que regula el art. 23, apartado 1 a) y apartado 2 no suponen una vulneración del principio de unidad de mercado por cuanto, si bien establecen un cronograma más exigente en la progresiva disminución del consumo de bolsas de plástico que el regulado por el Estado en el Real Decreto 293/2018, respetan los límites impuestos por la doctrina constitucional:

En primer lugar, la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad se adopta en el ejercicio de las competencias en materia de protección del medio ambiente asumida por la Comunidad Foral [artículo 57.1 e) LORAFNA], tal y como ya se ha puesto de manifiesto, y que las disposiciones en cuestión son adecuadas y proporcionadas al fin perseguido.

En segundo lugar, defiende que es adecuada al fin establecido tanto por la Directiva (UE) 2015/720 como por el Real Decreto 293/2018 de alcanzar una reducción sostenida del consumo de bolsas de plástico ligeras, no resultando desproporcionada la introducción de medidas cuyo único propósito es mejorar las condiciones ambientales. Frente a las alegaciones de la abogacía del Estado de que la regulación foral es susceptible de generar distorsiones –tanto en el propio mercado de las bolsas de plástico, como en el funcionamiento de las empresas de distribución–, así como problemas de abastecimiento de las referidas bolsas, el letrado del Parlamento de Navarra sostiene que se trata de meras aseveraciones carentes de todo respaldo documental o económico y que son claramente insuficientes en un litigio de carácter competencial como el presente para justificar que la regulación navarra pueda ser inadecuada y desproporcionada al establecer restricciones adicionales en el consumo de las bolsas de plástico con respecto de las previstas por el Estado. Considera que no puede aceptarse el argumento de que la prohibición de entregar bolsas de plástico ligeras gratuitamente en Navarra afecte al principio de unidad de mercado o a la ordenación general de la economía, por cuanto dicho producto continúa plenamente disponible, aunque supeditado al pago de un precio que, por otro lado, también ampara el Real Decreto 293/2018. Del mismo modo, rechaza que pueda calificarse como inadecuado o desproporcionado el adelanto en la prohibición de la entrega de las bolsas de plástico que el legislador foral anticipa en un año –1 de enero de 2020 en Navarra y 1 de enero de 2021 en el Estado–, por cuanto ambas normas en conflicto persiguen la misma finalidad –juicio de adecuación– y el legislador navarro dota de margen suficiente a los distribuidores –dieciocho meses–, para adecuarse a las nuevas condiciones relativas al consumo de bolsas de plástico –juicio de proporcionalidad–. En apoyo de sus argumentos invoca la jurisprudencia constitucional según la cual «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, 'es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan' (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2)». De modo que para levantar esa carga, no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda ni la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, sino que es necesario que el escrito del recurso «contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción

de éstos con la norma fundamental» (SSTC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 7 B); 214/1994, de 14 de julio, FJ 3, y 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1). A mayor abundamiento, alega que en el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2018 cuyos preceptos se impugnan (y la consiguiente aplicación del primero de los preceptos impugnados: la prohibición de la entrega gratuita de las bolsas de plástico ligeras desde el 1 de julio de 2018) no se han advertido distorsiones en el mercado de productores de bolsas de plástico, ni de desabastecimiento de bolsas de plástico compostable entre las empresas de distribución, ni en suma, obstáculo alguno a la libre circulación de los bienes, lo que pone de manifiesto la adecuación y proporcionalidad de las medidas implantadas en los preceptos recurridos.

Finalmente, considera que las disposiciones impugnadas de la Ley navarra también cumplen con el último límite dispuesto por la doctrina constitucional, ya que la introducción de las medidas impugnadas no vulnera la igualdad de los ciudadanos. Recuerda a tales efectos que «la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional (139.1 CE) no puede ser entendida como rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones» (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13). De modo que los ciudadanos residentes en las distintas comunidades autónomas puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferentes en las parcelas correspondientes a dichas competencias y consecuentemente, tengan diferentes derechos en cada una de dichas materias.

Concluye, en definitiva, que las medidas introducidas por el legislador navarro son normas adicionales de protección en materia de medio ambiente que respetan, tanto la legislación básica del estado, como las directivas comunitarias objeto de trasposición a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, y el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, y no conllevan la fragmentación del mercado ni contravienen el sistema económico general. Por el contrario, la invocación del art. 149.1.13 CE para atribuir al Estado competencias dirigidas a limitar las medidas establecidas en los preceptos forales impugnados, además de constituir un exceso competencial no previsto en la legislación básica, suponen una intromisión ilegítima en las competencias de desarrollo legislativo asumidas por Navarra en materia de protección medioambiental.

6. Mediante providencia de 21 de julio de 2020, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El presidente del Gobierno interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 23.1 a) y 23.2 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad. En los preceptos impugnados se establecen limitaciones a la utilización de bolsas de plástico en los siguientes términos:

«Artículo 23. Utilización de bolsas de plástico y de la venta de vajilla de un solo uso y de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso.

#### 1. A partir del 1 de julio de 2018:

a) Se prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras.

[...]

2. A partir del 1 de enero de 2020:

Se prohíbe la entrega de bolsas de plástico al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online, a excepción de las bolsas de plástico compostable que cumplan los requisitos de la norma UNE-EN 13432:2000 o equivalente y estas no podrán ser entregadas o distribuidas de forma gratuita.»

El abogado del Estado considera que estos preceptos incurren en una inconstitucionalidad mediata o indirecta porque, a su juicio, vulneran disposiciones del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores. Afirma que son contrarias a lo dispuesto en los arts. 2 y 4 del citado real decreto, que, según alega, han sido promulgados como normativa básica del Estado al amparo de la competencia conferida por el art. 149.1.13 CE bajo el título de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Considera que este título es prevalente sobre el del art. 149.1.23 CE –protección del medio ambiente–, que la disposición final primera del real decreto cita indistintamente junto con aquel para justificar la competencia del Estado.

Según el artículo 2 del referido Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo (que establece su «ámbito de aplicación»):

«Quedan incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio del Estado, así como los residuos generados por dichas bolsas.»

El artículo 4 dispone las siguientes medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico:

«1. A partir del 1 de julio de 2018:

a) Se prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras y de las bolsas de plástico con espesor igual o superior a 50 micras con un porcentaje igual o mayor al 70 por 100 de plástico reciclado.

[...]

2. A partir del 1 de enero de 2020:

a) Se prohíbe la entrega a los consumidores, en los puntos de venta de bienes o productos, de bolsas de plástico fragmentables.

b) Las bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras contendrán un porcentaje mínimo del 50 por 100 de plástico reciclado.

3. A partir del 1 de enero de 2021, se prohíbe la entrega de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos, excepto si son de plástico compostable. Los comerciantes podrán también optar por otros formatos de envase para substituir a las bolsas de plástico.

4. Todas las medidas incluidas en este artículo afectarán tanto a las bolsas de plástico que se entreguen en los puntos de venta de bienes o productos como a las que puedan suministrarse en la venta online, así como a las entregadas a domicilio [...]»

Las contradicciones que aprecia el abogado del Estado entre las disposiciones de la Ley Foral que impugna y las del real decreto que invoca son las siguientes:

a) El art. 23.1 a) de la Ley Foral 14/2018 –con efecto a partir de 1 de julio de 2018–, contiene una regulación más restrictiva que la del Real Decreto 293/2018 –a la que igualmente se da efecto a partir de 1 de julio de 2018–, ya que, al prohibir la

dispensación de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, excluye de esta prohibición «las bolsas de plástico muy ligeras»; pero no, según dispone el Real Decreto 293/2018, «las bolsas de plástico con espesor igual o superior a 50 micras con un porcentaje igual o mayor al 70 por 100 de plástico reciclado».

b) En cuanto al art. 23.2 –que tiene efecto a partir del 1 de enero de 2020–, la demanda señala los siguientes puntos controvertidos: (i) el real decreto fija el 1 de enero de 2021 para la entrada en vigor de la prohibición de dispensar bolsas de plástico ligeras y muy ligeras, mientras que la Ley Foral establece plazos más reducidos, pues fija el 1 de julio de 2018 para la entrada en vigor de la prohibición de dispensación de bolsas de plástico ligeras y el 1 de enero de 2020 para la entrada en vigor de la prohibición de dispensación de bolsas de plástico muy ligeras; (ii) la Ley Foral prohíbe a partir de 1 de enero de 2020 la entrega al consumidor en puntos de venta de bienes o productos de cualquier bolsa de plástico, a excepción de aquellas que sean de plástico compostable que cumplan con los requisitos de la norma UNE-EN 13432-2000 o equivalente; pero no incluye la entrega de bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras que contengan un mínimo del 50 por 100 de plástico reciclado, permitidas por el Real Decreto 293/2018 además de las de material compostable.

La letrada de la Comunidad Foral de Navarra plantea la excepción de inadmisibilidad del recurso alegando que es extemporáneo y, de modo subsidiario, solicita la desestimación. El letrado del Parlamento de Navarra solicita igualmente la desestimación. Ambas partes defienden, en esencia, que el art. 23 de la Ley Foral 14/2018 se aprueba por la Comunidad Foral en legítimo ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente, conforme al art. 149.1.23 CE y al art. 57 c) LORAFNA, y que los artículos 2 y 4 del real decreto estatal, que se alegan como norma de contraste, son normativa básica aprobada por el Estado en ejercicio de la competencia de medio ambiente, la cual, conforme al art. 149.1.23 CE, prevalece sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas de mayor protección. Entienden, por consiguiente, que las disposiciones forales en cuestión no incurren en inconstitucionalidad mediata por supuesta vulneración del art. 149.1.13 CE y respetan la competencia del Estado en materia de medio ambiente. Los representantes del Parlamento y del Gobierno de Navarra consideran, en suma, que el Gobierno del Estado incurre en una invocación abusiva de la competencia que el art. 149.1.13 CE confiere al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en detrimento de las competencias que el art. 149.1.23 CE reconoce a las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección en defensa del medio ambiente.

## 2. Análisis de la causa de inadmisibilidad alegada.

La representación del Gobierno autonómico alega que el recurso es extemporáneo. Sostiene que para que el recurso pueda presentarse en el plazo de nueve meses que establece el art. 33.2 LOTC es preciso cumplir el requisito previsto en la letra c), consistente en que el acuerdo al que se llegue en la comisión bilateral de cooperación entre la Administración General del Estado y la comunidad autónoma sobre la iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional «dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley». El Gobierno de Navarra afirma que este requisito no se ha cumplido, pues, una vez reunida la junta de cooperación (art. 69 LORAFNA), el acuerdo alcanzado se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» («BOE») y en el «Boletín Oficial de Navarra» transcurridos los tres meses desde la publicación de la Ley Foral impugnada (la ley se publicó en el «Boletín Oficial de Navarra» número 120, de 22 de junio de 2018, y el acuerdo se publicó en el «BOE» número 237, de 1 de octubre de 2018, y en el «Boletín Oficial de Navarra» número 190, de 1 de octubre). La letrada de la Comunidad Foral añade que no tiene constancia de que el mencionado acuerdo se pusiera en conocimiento del Tribunal Constitucional en plazo.

La causa de inadmisibilidad alegada debe ser desestimada. El 14 de septiembre de 2018 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de la ministra de política territorial y función pública comunicando el acuerdo de la junta de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra en relación con la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, de 3 de septiembre de 2018, según el cual se decide iniciar negociaciones para resolver las discrepancias surgidas, comunicarlo a este tribunal a los efectos que se contemplan en el artículo 33.2 LOTC e insertarlo en el «BOE» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

La comunicación al tribunal tuvo lugar, por tanto, dentro del plazo de tres meses establecido por el artículo 33.2 c) LOTC, dado que, como ya se ha señalado, la Ley Foral 14/2018 se publicó en el «Boletín Oficial de Navarra» de 22 de junio de 2018. En el mismo acuerdo se adoptó también la decisión de insertarlo en los respectivos boletines oficiales. La publicación en el «BOE» se dispuso finalmente por resolución de la secretaria general de coordinación territorial de 20 de septiembre de 2018 («BOE» núm. 237, de 1 de octubre de 2018), y, en el caso del «Boletín Oficial de Navarra», por Resolución 490-2018, de 17 de septiembre, de la directora general de presidencia y Gobierno abierto («Boletín Oficial de Navarra» núm. 190, de 1 de octubre de 2018).

Se han cumplido, en definitiva, los requisitos establecidos en el artículo 33.2 c) LOTC, por lo que no concurre la causa de inadmisión alegada.

### 3. Encuadramiento competencial.

#### A) Consideraciones preliminares.

El abogado del Estado fundamenta la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad en la infracción de los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo. Alega que estos preceptos, dictados por el Estado en virtud de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13 CE, contienen la regulación básica sobre reducción del uso de las bolsas de plástico.

El recurso plantea, por tanto, un supuesto de inconstitucionalidad mediata. Para apreciar que la norma impugnada incurre en este tipo de inconstitucionalidad es preciso, como reiteradamente ha declarado el tribunal, que concurran dos condiciones: la primera, que la norma estatal que se considera infringida por la ley autonómica sea básica, en el doble sentido material y formal, y la segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 82/2017, de 22 de junio, FJ 5; 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 2; 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6, y STC 16/2020, de 28 de enero, FJ 3).

El juicio de inconstitucionalidad mediata exige, por tanto, determinar con carácter previo el alcance de las competencias del Estado y de la Comunidad Foral y para ello es preciso efectuar el encuadramiento competencial de las medidas adoptadas por las normas en conflicto.

Para efectuar este encuadramiento competencial ha de tenerse en cuenta, por una parte, que los títulos competenciales operan *ope constitutionis*, por lo que «el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los estatutos de Autonomía y las leyes a las que estos y aquella remitan» (entre otras, SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 2, y 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 3). Y por otra, que en los supuestos en los que, como ocurre en el presente caso, los actos o disposiciones en conflicto inciden en materias que pueden incardinarse en diversos títulos competenciales, para efectuar una correcta calificación competencial ha de tomarse en consideración tanto el sentido o finalidad de estos títulos como el de las normas o actos controvertidos (SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3; 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2, y 62/2018, de 7 de julio de 2018, FJ 2, entre otras

muchas). Asimismo, el tribunal ha señalado que en estos casos, aunque el criterio general es el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica, este criterio no tiene un valor absoluto, ya que en ciertos sectores las competencias específicas y las generales «han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso» (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4, y 64/2018, de 7 de junio, FJ 2, entre otras muchas).

B) Ámbito material de los títulos competenciales y estatutarios invocados por las partes.

a) El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado competencia para disponer la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección». El art. 57 c) LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral de Navarra, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología.

El tribunal ha destacado que, en materia de medio ambiente, «lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (SSTC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, entre otras muchas). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma no es el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, sino su propia finalidad tuitiva [SSTC 102/1995, FJ 9, y 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6 b)].

Ha de tenerse en cuenta también que la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos –que es inexcusable para hacer efectivo un desarrollo sostenible y jurídicamente vinculante como expresión del principio rector de la política social y económica consagrado en el art. 45 CE–, implica «que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica» (entre otras, STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, y STC 87/2019, de 25 de julio, FJ 4).

b) La regla competencial del art. 149.1.13 CE sobre «bases y coordinación de la planificación de la actividad económica» atribuye al Estado, conforme a la jurisprudencia constitucional, «una competencia para ‘la ordenación general de la economía’ que ‘responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos’ (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). Se trata, pues, de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la ‘necesaria coherencia de la política económica’ y que ‘exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores’ (STC 186/1988, FJ 2)». Esta doctrina se reitera, entre otras, en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; 147/2017, de 14 de diciembre, FJ 2, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5.

En la STC 79/2017, FJ 5, el tribunal declara 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)». El tribunal subraya también que, conforme a consolidada jurisprudencia constitucional, «el art. 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). Asimismo, es doctrina de este tribunal que no toda medida que incida en la actividad económica puede incardinarse en este título. Para ello es preciso, como se ha indicado, 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, y 141/2014, FJ 5)».

En la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 79/2017, FJ 2) se sostiene también que las reglas 1 y 13 del art. 149.1 CE parten «del necesario encaje de dos elementos esenciales de nuestra construcción constitucional como son ‘el esencial principio de unidad del sistema, en su manifestación de unidad de mercado o de unicidad del orden económico general’ y ‘la diversidad regulatoria también consustancial a un Estado compuesto’ y recuerda que ‘la Constitución prevé una serie de técnicas orientadas a asegurar la unidad de mercado entre las que cita, las competencias exclusivas del Estado ‘que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad’, el respeto a los derechos fundamentales, los límites que resultan de distintos preceptos del título VIII de la Constitución como la libertad de circulación de bienes, capitales y servicios... declarando que ‘junto a aquellos preceptos del título VIII de la Constitución que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias, este Tribunal ha reconocido que, cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio)’ (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3)».

C) Objeto y finalidad de las disposiciones en conflicto.

a) Como han puesto de relieve las partes, las disposiciones en conflicto introducen medidas en nuestro ordenamiento interno dirigidas a la ejecución de la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras. La expresada directiva, que se adopta para abordar el grave problema de las bolsas de plástico que se arrojan al medio ambiente, se dicta al amparo del art. 114 TFUE («Mercado interior») y tiene como objetivo impulsar una reducción sostenida en el nivel de consumo medio de bolsas de plástico ligeras. Según se expone en el considerando décimo de esta norma europea, la reducción de dicho consumo se enmarca en la órbita de los objetivos y principios establecidos en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, aprobada sobre la base del antiguo art. 175 Tratado constitutivo de la Comunidad Europea («Medio ambiente»), con el objeto de «establecer medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso» (art. 1).

b) En el ordenamiento interno el análisis de estas disposiciones ha de encuadrarse en el marco establecido por la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Esta ley, dictada en transposición de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, tiene como objeto «regular la gestión de los residuos impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos» (art. 1). En la disposición adicional segunda se establecen importantes medidas dirigidas a la reducción del consumo de bolsas de plástico. De acuerdo con lo dispuesto en la disposición final primera de esta ley, estas medidas «tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución».

La disposición final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio faculta al Gobierno para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para su desarrollo. Al amparo de esta habilitación se aprobó el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores, que es la norma de contraste que aduce el abogado del Estado para fundamentar la inconstitucionalidad mediata que imputa a los preceptos de la Ley Foral recurridos en este proceso. La exposición de motivos de este real decreto hace hincapié en que su objetivo «es incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015», y se hace eco de que el fin de la citada directiva, y por tanto del real decreto, es reducir el consumo de bolsas de plástico ligeras para dar solución al grave problema ambiental que el uso de estas bolsas ocasiona. No obstante, a tenor de lo establecido en el artículo 1.1 de este real decreto, el objeto de esta norma no es solo establecer medidas de protección del medio ambiente, pues se dispone que también tiene como objeto prevenir y reducir los impactos adversos que los residuos generados por las bolsas de plástico producen en determinadas actividades económicas, así como evitar la pérdida de los recursos materiales y económicos que supone su abandono y su dispersión en el medio ambiente.

La disposición final primera del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, establece que esta norma se dicta al amparo del art. 149.1.13 y 149.1.23 CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente. No especifica, sin embargo, el título concreto en que se ampara la regulación de cada uno de sus artículos.

c) Finalmente, la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, cuyas disposiciones sobre reducción del uso de bolsas de plástico aquí se enjuician, tiene como objeto, conforme se pone de manifiesto en su preámbulo y en el artículo 1, «la prevención de la generación de residuos y la mejora en su gestión con el fin de cumplir con la jerarquía de residuos y alcanzar los objetivos de la economía circular y cambio climático en el marco de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con lo establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados». En el preámbulo de esta ley se afirma que se dicta «en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en la gestión en materia de protección del medio ambiente y para establecer normas adicionales de protección».

#### D) Determinación del título competencial prevalente.

El contenido de las disposiciones en liza –tanto las disposiciones forales como las estatales– revela que estas normas se adoptan, en el marco de las normas de la Unión Europea y de las dictadas por el Estado para su transposición al ordenamiento interno, con el objetivo de hacer frente a los problemas ambientales que generan los residuos de las bolsas de plástico. En suma, las medidas que estas normas prevén tienen como objeto la protección del medio ambiente.

Ahora bien, esta apreciación no obsta a que estas medidas puedan tener también una finalidad económica, pues, como se ha indicado, el art.1.1 del Real Decreto 293/2018, en el inciso final, expresamente señala que a través de ellas se pretende también evitar tanto los daños que los residuos que generan este tipo de bolsas originan a algunas actividades económicas, como las pérdidas de recursos económicos que supone su abandono y su dispersión en el medio ambiente. Asimismo, como alega el abogado del Estado, la restricción del uso de las bolsas de plástico afecta también al sector económico de la distribución comercial y, por este motivo, este tipo de medidas es susceptible de incidir en el funcionamiento del mercado.

No puede, pues, descartarse que las normas enjuiciadas puedan tener una incidencia en la actividad económica y, por ello, para efectuar el encuadramiento competencial de la materia que estas normas regulan es preciso determinar si las medidas que en ellas se prevén, además de tener como objeto la protección del medio ambiente, tienen una repercusión en la actividad económica general que justifique que el Estado, al amparo de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13 CE, pueda establecer una legislación uniforme que limite el ejercicio de las competencias autonómicas en materia medioambiental.

El tribunal acepta que las medidas sobre reducción del consumo de bolsas de plástico establecidas tanto por el Real Decreto 293/2018 como por la Ley Foral 14/2018, que impone restricciones más estrictas en Navarra, tienen incidencia en la actividad económica, pues no solo afectan al mercado de las bolsas de plástico, sino que también inciden en la distribución comercial. Ahora bien, para que el legislador estatal, al amparo de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE, pueda establecer una regulación uniforme sobre esta materia no basta con que las medidas adoptadas tengan incidencia en la actividad económica. Insistimos en que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, «no toda medida por el mero hecho de tener una incidencia económica puede incardinarse en el título del art. 149.1.13, sino que 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, y 141/2014, FJ 5)» (entre otras muchas, SSTC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4, y 79/2017, FJ 5). Por ello, como también se ha señalado, el tribunal impone «una lectura restrictiva» (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014, FJ 5) del título del art. 149.1.13 CE.

Esta jurisprudencia comporta que el Estado solo puede ampararse en el art. 149.1.13 CE para establecer medidas de carácter económico que afecten a las competencias autonómicas cuando estas medidas tengan una incidencia directa y significativa en la economía o sean necesarias para garantizar el mercado único. En este último caso, para que estas medidas puedan estar justificadas será preciso que la actividad regulatoria ejercida por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias tenga entidad suficiente para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado.

El legislador estatal, por tanto, en virtud de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13 CE no puede corregir distorsiones mínimas o no sustanciales del mercado que puedan producirse como consecuencia de la actividad regulatoria autonómica ni imponer a las comunidades autónomas medidas económicas que afecten el ejercicio de sus competencias si estas medidas no tienen, por sí mismas o agregadas a otras que puedan adoptar el resto de comunidades autónomas, una incidencia relevante en la actividad económica general. Si así lo hiciera a través de esta vía se «podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las comunidades autónomas» (SSTC 141/2014, FJ 5; 5/2016, y 79/2017, FJ 5), lo que conllevaría una vulneración del orden constitucional de competencias.

En el caso que enjuiciamos no existen suficientes elementos para que el tribunal pueda apreciar que las medidas controvertidas tienen una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general ni tampoco se advierte que tengan entidad suficiente como para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento

del mercado. Como pone de manifiesto el Gobierno de Navarra, ni en el preámbulo ni en disposición alguna del Real Decreto 293/2018 se menciona la unidad de mercado –ni, desde luego, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado– ni se hace referencia a ninguna de las finalidades económicas que le atribuye la representación del Estado. Sí se refiere esta norma, por el contrario, a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, la cual, como se ha señalado, tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente (disposición final primera).

Tampoco en la «Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico», elaborada por el Gobierno en diciembre de 2016, se pone de manifiesto que estas medidas sean necesarias para evitar alteraciones sustanciales del funcionamiento del mercado. En el apartado «Impacto económico general» de la citada memoria se señala que el real decreto puede producir un impacto en la economía general, pero se aclara que este impacto se va a producir no por las medidas que ahora enjuicia el tribunal, sino por otras distintas (la creación de una sección de fabricantes de bolsas de plástico en el registro de productores de producto y la realización de campañas de sensibilización sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente del consumo excesivo de plástico), cuya ejecución va a suponer un gasto a cargo de los presupuestos generales del Estado. En relación con la prohibición de distribución gratuita de las bolsas de plástico y la fijación de un precio mínimo por bolsa –que es la medida afectada por la controversia competencial planteada en este proceso constitucional– la memoria citada se limita a señalar que el incremento de precio de estas bolsas va a ser asumido por el consumidor y tiene como fin disuadir de su consumo para conseguir, de este modo, reducir el número de bolsas de plásticos abandonadas, lo que repercutirá positivamente en otros sectores económicos, como puede ser el turismo o el servicio de limpieza. En cuanto a los «Efectos en la competencia y en el mercado», considera que esta norma va a incrementar el consumo de otras bolsas, como puedan ser las de papel, lo que va a favorecer el desarrollo de otros sectores industriales. Respecto de la «garantía de la unidad de mercado» afirma simplemente que «[e]l real decreto es plenamente respetuoso con el principio de garantía de la unidad de mercado, que regula la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado».

En definitiva, de acuerdo con lo expuesto en la referida memoria, las razones económicas que determinan la aprobación de esta norma no son las de establecer una regulación para evitar que la posible existencia de regulaciones autonómicas sobre esta materia pueda ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado, ni adoptar medidas que incidan de forma significativa en la actividad económica general, sino disponer medidas que disuadan al consumidor del uso de este tipo de bolsas y conseguir así reducir los efectos negativos que las bolsas de plástico causan al medio ambiente.

Por último, tampoco la demanda evidencia que las disposiciones en cuestión tengan una incidencia significativa sobre la actividad económica general, ni, en particular, sobre el sector de la distribución comercial, ni que la adopción de estas medidas sea necesaria para evitar distorsiones de la competencia o un menoscabo de la unidad de mercado, que son las circunstancias que justificarían que el Estado, al amparo del art. 149.1.13 CE, pudiera establecer medidas de carácter económico aunque incidieran en ámbitos competenciales de las comunidades autónomas. Examinada la demanda, el tribunal aprecia que la carga argumentativa exigida no se ha efectuado en el caso que se somete a su enjuiciamiento. Las afirmaciones de carácter genérico formuladas son insuficientes a efectos de considerar cumplida esta exigencia.

Por todo ello ha de concluirse que las medidas sobre la restricción del uso de las bolsas de plástico que establecen los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018 no tienen una incidencia directa ni significativa sobre la actividad económica general ni tampoco tienen por objeto establecer una regulación uniforme que garantice el mercado único.

Por ello no puede considerarse que esta regulación haya sido dictada al amparo de la competencia que sobre esta materia atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE.

En consecuencia, como las medidas establecidas en las normas en conflicto tienen como finalidad primordial la protección del medio de ambiente –así se deduce del análisis de esta normativa, como se ha expuesto– han de encuadrarse dentro de esta materia y, por tanto, el juicio de constitucionalidad habrá de efectuarse tomando en consideración las competencias que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.23 CE corresponden al Estado y las que, en virtud del art. 57 c) LORAFNA, ha asumido la Comunidad Foral de Navarra.

4. Juicio de constitucionalidad mediata del art. 23.1 a) y 23.2, de la Ley Foral 14/2018.

Examinaremos a continuación si los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018 cumplen con los requisitos formales y materiales para ser considerados como legislación básica de medio ambiente, y si se produce o no una contradicción insalvable entre estos preceptos y el art. 23.1 a) y 23.2 de la Ley Foral 14/2018.

Desde el punto de vista formal, conforme a la jurisprudencia del Tribunal, la legislación básica «habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas» (entre otras muchas, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5). En este caso, el Real Decreto 293/2018 respeta este requisito, puesto que las disposiciones relacionadas con la reducción del consumo de determinadas bolsas de plástico tienen un contenido técnico, y su calendario establece, asimismo, determinadas medidas escalonadas en el tiempo de carácter coyuntural o circunstancial, susceptibles de cambios o variaciones en función del avance de la ciencia y de la técnica y de parámetros económicos. De hecho, la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que contenía un primer calendario para la sustitución de las bolsas plástico de un solo uso, fue modificada para remitir su regulación a normas de carácter reglamentario.

Desde el punto de vista material, al encontrarnos en materia de medio ambiente, lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple, como ya se ha señalado, «una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos» (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 101/2005, de 20 de abril, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, entre otras). Por ello, las medidas previstas en el Real Decreto 293/2018 para reducir el consumo de bolsas de plástico han de respetarse en todo el territorio nacional. Las comunidades autónomas no pueden rebajar ese nivel de protección, ya sea retrasando la entrada en vigor de las prohibiciones del art. 4 del real decreto, ya sea eximiendo de su aplicación alguno de los tipos de bolsas a los que afecta el real decreto. Esto no obsta, sin embargo, para que las comunidades autónomas puedan adoptar normas adicionales con niveles más altos de protección, bien adelantando el calendario o ampliando su ámbito de aplicación, siempre que tales disposiciones no entren en colisión con otros valores constitucionales.

Este es el caso del artículo 23.1 a) y 23.2 de la Ley Foral, que ha establecido medidas más protectoras que las previstas en el art. 4 del real decreto estatal. En el artículo 23.1 a) ha prohibido desde el 1 de julio de 2018 la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, en la entrega a domicilio y en los suministros en venta online, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras (el art. 4.1 del real decreto permite la entrega gratuita no solo de las bolsas de plástico muy ligeras, sino también las de espesor igual o superior a 50 micras

con porcentaje igual o mayor de 70 por 100 de plástico reciclado) y en el artículo 23.2 se prohíbe desde el 1 de enero de 2020 la entrega al consumidor de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras que no sean compostables en los puntos de venta de bienes y productos, así como la entrega a domicilio u online (el art. 4.3 del real decreto no establece esta prohibición hasta el 1 de enero de 2021 y permite hasta esa fecha la entrega al consumidor de un tipo de bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras que contengan un porcentaje mínimo de 50 por 100 de plástico reciclado).

En definitiva, el artículo 23.1 a) y 23.2, de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad no es contrario a las disposiciones establecidas por los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018 como legislación básica en materia de medio ambiente, ya que establece un nivel más alto de protección. Por consiguiente, no cabe apreciar que estos preceptos vulneren el orden constitucional de competencias.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil veinte.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Antonio Narvárez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Firmado y rubricado.