



2 de octubre de 2018

Hon. Nelson Del Valle Colón
Presidente
Comisión de Pequeños y Medianos
Negocios y Comercio
Cámara de Representantes
San Juan, PR

Estimado señor Presidente:

Agradecemos la oportunidad de ofrecer comentarios sobre el Proyecto de la Cámara 1745 (en adelante el “Proyecto”). El mismo propone enmendar la Ley 247-2015, conocida como “Ley para la Promoción de Bolsas Reusables y la Reglamentación del Uso de Bolsas Plásticas en Puerto Rico” (en adelante “Ley 247”), con el propósito de: (i) redefinir el término “bolsa plástica desechable”, a los efectos de prohibir el uso de aquellas bolsas hechas de polipropileno o polietileno no tejido (non woven); (2) hacer extensiva la prohibición del uso de este tipo de producto en los establecimientos de comida; (3) otorgarle jurisdicción concurrente al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (en adelante “DRNA”), al Departamento de Asuntos del Consumidor (en adelante “DACO”) y a los municipios que aprueben ordenanzas relativas a las disposiciones y prohibiciones contenidas en la Ley, entre otras cosas.

La Exposición de Motivos plantea que la Ley 247 se aprobó bajo la premisa de que las bolsas plásticas representaban una amenaza ambiental. Si bien, en cumplimiento con la mencionada Ley, los comercios han dejado de entregar bolsas plásticas, los mismos han optado por hacer disponibles otras bolsas, pero con un costo. No obstante, el proponente explica que estas bolsas también resultan dañinas al ambiente y deben ser erradicadas de Puerto Rico. A esos efectos, se enmienda la definición de bolsas plásticas desechables para que incluyan aquellas hechas de polipropileno o polietileno no tejido. Además la medida requiere que los establecimientos vengán obligados a brindarle a sus clientes gratuitamente bolsas reusables o de papel u otros envases que permitan que estos puedan contener, proteger y transportar apropiadamente los artículos adquiridos.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico (en adelante “CCPR”) es una entidad sin fines de lucro, que agrupa a más de 1,000 empresas además de asociaciones afiliadas. Es la portavoz de los negocios en Puerto Rico, representando a todas las actividades comerciales, industriales, profesionales y los que constituyen la base fundamental de la economía puertorriqueña. Nuestra misión es promover el fortalecimiento de la empresa privada y la integración multisectorial, para fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible de Puerto Rico y una

mejor calidad de vida. La CCPR representa al comercio y la industria, sea esta grande o pequeña, de todos los sectores de la isla, con la intención de fortalecer el desarrollo de nuestros constituyentes, proveyendo conocimientos, representatividad multisectorial, y protegiendo los valores y fundamentos de la libre empresa. Desde este punto de vista hemos evaluado las medidas.

I. La Ley 247-2015

La Ley para la Promoción de Bolsas Reusables y la Reglamentación del Uso de Bolsas Plásticas en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 247-2015, según enmendada, establece la política pública del Gobierno en cuanto al uso de bolsas plásticas. Sobre el particular, la Ley “elimina y prohíbe el uso de bolsas plásticas desechables y se ordena el reemplazo de las mismas por alternativas eco amigables a nuestra flora y fauna, tal y como lo son las bolsas reusables.”

La Ley ofrece como una de las alternativas, el uso de bolsas de papel a un cargo fijo. Dicho cargo que “habrá de cobrarse por los establecimientos comerciales por cada bolsa de papel que se expida para el acarreo de los artículos adquiridos, a petición del consumidor.” La Ley además ordena que los establecimientos tengan bolsas reusables disponibles para la venta.

Finalmente, la Ley también permite que el consumidor lleve sus propias bolsas, aunque sean plásticas al establecimiento. Estas disposiciones son reglamentadas por el Departamento de Asuntos del Consumidor, que aprobó el Reglamento Conjunto sobre la Ley para la Promoción de Bolsas Reusables y la Reglamentación del Uso de Bolsas Plásticas en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico del 30 de noviembre de 2016. El mismo reiteró las disposiciones de la Ley en términos de:

- cesar la práctica de brindar o de cualquier otra forma entregar bolsas plásticas desechables a consumidores para el acarreo de sus artículos o productos;
- permitir a los consumidores utilizar sus bolsas reusables, o cualquier otro tipo de bolsa (incluyendo bolsas plásticas desechables), para acarrear sus artículos o productos adquiridos en el establecimiento comercial;
- a discreción del consumidor, podrán facilitarle bolsas de papel para acarrear sus artículos o productos adquiridos. Disponiéndose, sin embargo, que el establecimiento comercial podrá imponer al consumidor un costo razonable y justificado por la bolsa de papel.
- tendrán disponible en sus establecimientos comerciales bolsas reusables para la distribución gratuita o para su venta a los consumidores, entre otras.

En esta línea, tenemos que objetar el lenguaje utilizado en la Exposición de Motivos del Proyecto que plantea que “esta situación obliga a los consumidores a cargar con los productos comprados en sus propias manos, cosa que para personas de edad avanzada es totalmente dificultoso” y que “muchos (negocios) se han dedicado a la industria de vender bolsas reusables (...) aduciendo a la falta de tenencia de bolsas para proveerle a sus clientes”. La Ley provee suficientes alternativas para el acarreo de los productos adquiridos. Los comercios lo único que han hecho

es dar fiel cumplimiento a la Ley 247 y no puede recaer sobre ellos la responsabilidad de asegurar que sus clientes también cumplan con su parte al traer sus propias bolsas.

Por otro lado, el comercio necesita estabilidad en las reglas de juego para poder ser exitoso en proveer los servicios a un costo razonable y contar con cierta ganancia para asistir en el desarrollo económico de la Isla. Al momento la CCPR ha comentado al menos seis medidas que buscan enmendar la Ley 247 de alguna manera. Solo una ha considerado la dificultad que esto ha representado para el comercio. Entendemos que casi siempre hay espacio para mejorar. Sin embargo, los proyectos que hemos evaluado tienen propuestas encontradas entre sí, lo que nos hace pensar que hace falta un dialogo más amplio sobre el tema y mayor educación e información previo a tomar una decisión que pueda afectar al comercio.

II. Prohibición de bolsas

Uno de los objetivos de esta medida es prohibir el uso de bolsas de polipropeno y polietileno aun cuando éstas sean totalmente reciclables. Además, obliga al establecimiento a proveer gratuitamente bolsas reusables o de papel para transportar los artículos comprados.

En la discusión original del proyecto el DACO presentó una objeción general a que se requiriera utilizar bolsas de papel, según sugiere este proyecto. De acuerdo con el Informe Positivo del Senado de Puerto Rico sobre el P. de la C. 1100 emitido el 25 de junio de 2015, “[e]l DACO muestra una preocupación en torno al lenguaje de la medida ya que se permitiría el uso de bolsas de papel para el despacho de los productos comprados, como alternativa y en sustitución a las bolsas plásticas, una vez estas sean prohibidas. Recomiendan que se ausculte el impacto económico que dicha alternativa podría ocasionar a los comerciantes y consumidores. Entienden que las bolsas de papel podrían ser más onerosas a los detallistas y, consecuentemente, a los consumidores, a quienes podría pasarse dicho costo.” Esta preocupación debe seguir latente al día de hoy, particularmente tomando en consideración la delicada condición de muchos de los comercios en Puerto Rico.

En el pasado hemos expresado que existe mucha confusión en cuanto a los productos reciclables o eco amigables, y que resulta sumamente importante educar sobre el uso adecuado si la idea es reducir la cantidad de basura.

Por ejemplo, las bolsas de papel, recomendadas en este proyecto son vistas por muchos como la mejor alternativa. Sin embargo, éstas también acarrear serios problemas ambientales. De acuerdo al Dr. Eric Masanet de la Universidad Northwestern, “la ciencia demuestra que movernos de plástico a papel no es necesariamente más ‘verde’. En vez, puede simplemente cambiar el impacto ambiental de reducir este tipo de basura a aumentar el uso de recursos y las emisiones de gases de invernadero.”¹ Si bien los arboles pueden parecer una mejor fuente de material, convertir la madera en papel requiere un proceso que consume altas cantidades de

¹ <https://ecomylths.org/2014/05/27/myth-paper-bags-are-greener-than-plastic/>

energía. De hecho, se estima que la producción de bolsas plásticas produce menos emisiones de gases de invernadero y utiliza menos agua y químicos que el papel.²

La Agencia Ambiental de Inglaterra ha determinado que el proceso de hacer bolsas de papel puede ser “significativamente peor” que el uso de plástico en términos de su impacto en la salud humana, y el ecosistema. De la misma forma, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (en adelante “EPA” por sus siglas en inglés), en el informe Energy and Environmental Profile of the U.S. Pulp and Paper Industry estableció que “[p]aper manufacturing is a highly energy-intensive process,” Además plantean que requiere grandes cantidades de agua, y químicos que pueden emitir gases tóxicos y peligrosos al aire y al agua. A la vez señalan que la industria de papel genera más de 12 millones de toneladas de basura al año.³

Por otro lado, un estudio realizado en Inglaterra en el 2009 comparó varios tipos de bolsas e incluyendo de papel, polietileno, y tela entre otras y encontró, entre otras cosas, que las bolsas de papel, tenían que ser reusadas al menos 3 veces para reducir su impacto ambiental en comparación con las bolsas plásticas de uso sencillo, mientras que las bolsas de tela tenían que ser utilizadas 131 veces.⁴ Un estudio similar se publicó este año por el Ministerio de Comida y Ambiente de Dinamarca. El mismo concluye que las bolsas plásticas son mejores para el ambiente que las bolsas de algodón reusables.⁵ De la misma forma, un estudio del gobierno Australiano publicado en el 2007, encontró que las bolsas plásticas tienen una huella de carbono “carbon footprint” menor que las de papel.⁶ Ello se debe al consumo de energía y el uso de químicos en la creación del producto, entre otras cosas.

Por otro lado, el uso de bolsas reusables si no son usadas de forma adecuada podría traer riesgos de contaminación cruzada. De hecho el uso de bolsas reusables ha causado graves problemas de salud e incluso muertes en el pasado.⁷ Ello, ya que no son lavadas luego de cada uso por lo que van recolectando bacterias en cada uso. Esto puede causar gastroenteritis y otras enfermedades.

En conclusión, este es un tema sobre el cual no hay una respuesta certera. Todas las bolsas que no sean reusadas, que no sean utilizadas correctamente y que sean desechadas de forma incorrecta tendrán un impacto ambiental. A esos efectos recomendamos que se realice una campaña educativa sobre la necesidad de reusar y reciclar, y que la misma esté acompañada con una infraestructura de reciclaje robusta que pueda atender las necesidades de los comerciantes

² Id.

³ https://www.energy.gov/sites/prod/files/2013/11/f4/pulppaper_profile.pdf

⁴

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/291023/scho0711buan-e-e.pdf

⁵ <https://www.theverge.com/2018/5/12/17337602/plastic-tote-bags-climate-change-litter-life-cycle-assessments-environment>

⁶ http://www.zerowaste.sa.gov.au/upload/resources/publications/plastic-bag-phase-out/LCA_shopping_bags_full_report%5B2%5D_2.pdf

⁷ Michaels, [In DC ‘Skip the Bag, Saver the River’ is Making Us All Sick](#), published on January 23, 2013 in Forbes.com

sin conllevar gastos adicionales al sector privado. De hecho, en una comparecencia reciente sobre el Proyecto de la Cámara 994 que proponía “prohibir la venta y despacho de comida o bebida en productos fabricados con poliestireno expandido o “foam”, la Administración de Desperdicios Sólidos planteó que “lo ideal sería poder atraer mercados de reciclaje a nuestra isla que trabajen con este y otros materiales reciclables que aquí se generen.”⁸

Cualquier intento de manejar los desperdicios en Puerto Rico tiene que comenzar con atender adecuadamente la infraestructura para reciclar, compostar o procesar esos desperdicios. Sirve de poco requerir que los comercios inviertan en otro tipo de contenedores o bolsas, si estas no pueden ser procesadas luego o si van a ocasionar enfermedades por el uso inadecuado. Se tiene que buscar un acercamiento holístico a la situación que no se puede limitar a imponer obligaciones adicionales a los comerciantes.

III. Establecimientos de comida

Esta medida propone incluir a los establecimientos de comida. Sin embargo, en la discusión original de la Ley 247-2015 (Proyecto de la Cámara 1100) se dejó fuera de la aplicación de la Ley a los establecimientos de comida, ello en parte tomando el ejemplo del municipio de Rincón cuando aprobó la Ordenanza Núm. 6 Serie 2013-14. Muchos de estos establecimientos cuentan con márgenes sumamente pequeños, por lo que el aumento en el costo de otro tipo de bolsa, que por su naturaleza es más cara, generaría un impacto económico sustancial en esta industria. Asimismo, el acarreo de comida preparada requiere un tipo de bolsa particular para que el alimento no se riegue, vire, etc. Nos remitimos además a los comentarios anteriores sobre el peligro de la contaminación cruzada.

Por otro lado, el lenguaje de la medida se podría interpretar como que incluye los envases de comida. Sin embargo esta Cámara de Representantes ya se expresó en cuanto a esta prohibición. Al considerar el P. de la C. 994, la Comisión concluyó que “[a]unque en términos generales, vemos con buenos ojos la intención plasmada por el autor en el proyecto, las comisiones están imposibilitadas de refrendarlo debido a que el poliestireno expandido o “foam” es un producto que posee propiedades eficaces que facilitan la conservación de alimentos perecederos. Esto, hace imposible su aprobación.” Conforme a ello, representaría un riesgo de salud dicha aplicación.

IV. Entrega de bolsas sin costo

La medida propone enmendar Ley Núm. 247-2015, según enmendada, conocida como “Ley para la Promoción de Bolsas Reusables y la Reglamentación del Uso de Bolsas Plásticas en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, con el fin de establecer que los establecimientos comerciales vengan obligados a proveer gratuitamente bolsas a sus consumidores.

⁸ Véase Informe Negativo sobre el P. de la C. 994, de la Cámara de Representantes de Puerto Rico.

La CCPR se opone a la aprobación de esta enmienda. La Ley 247, según aprobada, provee varias alternativas para el consumidor y para que el mismo no tenga que incurrir en gasto alguno por la compra de bolsas. Según explicamos anteriormente, la Ley y su reglamento autorizan a los consumidores a utilizar sus bolsas reusables, o cualquier otro tipo de bolsa (incluyendo bolsas plásticas desechables), para acarrear sus artículos o productos adquiridos en el establecimiento comercial. El consumidor tiene una gran variedad de alternativas para acarear sus productos. No se le puede imponer una carga adicional al comercio para que compre bolsas que por su naturaleza son más caras y que no pueda cobrar por éstas. Mucho menos cuando el consumidor tiene la libertad para llevar la bolsa que prefiera.

Al final, el objetivo de los negocios es servir una necesidad de la ciudadanía de forma que permita al negociante obtener una ganancia. El gobierno no puede seguir imponiendo cargas a los comercios, muchos de los cuales cuentan con márgenes mínimos de ganancias. El gobierno tampoco debe seguir cambiando la reglamentación de cómo hacer negocios en Puerto Rico. Esto le quita certeza a aquellas personas que quieran invertir en Puerto Rico y a la vez limita la rentabilidad de los modelos de negocios planificados bajo las reglas actuales.

V. Agencia a cargo

Actualmente la fiscalización de la Ley 247 recae sobre el DACO, que ya ha hecho una campaña informativa y ha aprobado un reglamento. La medida propone además que el Departamento de Recursos Naturales (DRNA) pueda fiscalizar el cumplimiento de la Ley. A esos efectos, el Secretario del DRNA tendrá que aprobar un reglamento sobre el particular y estará facultado a imponer multas o expedir boletos según sea reglamentado. Lo propuesto, sin embargo diluye la responsabilidad de las agencias, ya que no hay campos específicos de intervención de cada agencia por lo que cualquier podría intervenir con un comerciante que encuentre en 'incumplimiento'. Ello podría tener el efecto de que el mismo comerciante sea multado por las dos entidades por la misma infracción. Ello además duplica el costo de implantación de la Ley tanto para las agencias como para aquellos comerciantes que interesen revisar las multas o boletos impuestos.

Además, este andamiaje dificulta el cumplimiento con la Ley ya que ahora contará con dos reglamentos diferentes, implantados por agencias que podrían tener interpretaciones diferentes de sus disposiciones.

Conforme a ello, recomendamos que la fiscalización de la Ley se mantenga en el DACO que ya ha diseñado un andamiaje, que es conocido por los comerciantes, para lograr su cumplimiento.

VI. Conclusión

A esos efectos, nos oponemos a que se apruebe reglamentación adicional a una conducta que ya está regulada por la Ley 247. El lenguaje de la Ley 247 es claro, y cumple con la intención del legislador de hacer un balance adecuado entre las partes. Lo propuesto trastocaría ese balance e impondría una carga sumamente onerosa en los comercios.

Sugerimos, que se implante un programa educativo sobre la forma adecuada de usar y desechar las bolsas, de cualquier tipo, a modo de reducir en términos generales la acumulación de desperdicios en Puerto Rico. Asimismo, recomendamos que se trabaje en la infraestructura de reciclaje, para atender de forma adecuada los desperdicios reciclables.

Quedamos a la disposición de esta Honorable Comisión para discutir el tema más a fondo.

Atentamente,



Kenneth Rivera-Robles, CPA, Esq., CVA, CGMA, CM&AA
Presidente