

Sostenibilidad

Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (II): responsabilidad ampliada del productor y restricciones de plásticos de un solo uso

Éste es el segundo de tres análisis dedicados a las novedades de la nueva Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía circular, que incorpora la Directiva modificada de residuos del 2018 y la Directiva sobre plásticos de un solo uso del 2019, e introduce dos nuevos impuestos para incentivar la economía circular.

BLANCA LOZANO CUTANDA
PEDRO POVEDA GÓMEZ
EDUARDO ORTEU BERROCAL

Grupo de Sostenibilidad de Gómez-Acebo & Pombo

1. Responsabilidad ampliada del productor (título IV)

La ley acomete una regulación muy pormenorizada de la responsabilidad ampliada del productor (RAP) como resultado de la incorporación de los requisitos mínimos fijados sobre esta materia en la Directiva modificada de residuos, que serán, por tanto, aplicables en todos los sectores a los que se aplique esta normativa. Pasamos a destacar algunos aspectos:

Lo primero que hay que señalar, es que el artículo 2 de la ley amplía el concepto de *productor de productos* en relación con la Ley de Residuos y Suelos Contaminados del 2011.

Ahora se entienden por tales, además de la persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos, las siguientes:

- a) Quien «llene» productos de forma profesional.
- b) Quien venda productos procedentes de otro Estado miembro o tercer país y venda directamente a los hogares u otros usuarios mediante contratos a distancia. En este sentido, la ley prevé que sean las plataformas de comercio electrónico quienes asuman, como productores de producto, las obligaciones financieras y de información, así como organizativas

cuando proceda, para los productores que actúen a través de ellas y no estén inscritos en los registros existentes sobre responsabilidad ampliada del productor.

El título IV prevé toda una serie de obligaciones que podrán imponerse al productor del producto si se introducen reglamentariamente, tales como, entre otras: «diseñar productos de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos»; «establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento»; «responsabilizarse total o parcialmente de la organización de la gestión de los residuos», o «utilizar materiales procedentes de residuos en la fabricación de productos». Para introducir estas obligaciones se tendrán en cuenta, entre otras circunstancias, su viabilidad técnica y económica; los impactos ambientales y sobre la salud humana, y, en el caso de la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno de botellas de plástico, el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de recogida separada establecidos en el artículo 59.1. La ley regula el contenido mínimo que deben tener estas normas reglamentarias (art. 41).

Para el caso de que se establezca la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno para envases de un solo uso con relación a ciertos materiales y productos que se determinen reglamentariamente, la disposición adicional decimoséptima de la ley regula las condiciones que regirán su implantación (condiciones que son objeto de desarrollo en el Proyecto de Real Decreto de Envases y de Residuos de Envases).

La ley determina las obligaciones financieras y organizativas para la gestión de los

residuos que deben cumplir los sistemas individuales y colectivos que se constituyan para cumplir con el régimen de responsabilidad ampliada del productor (art. 42). En el caso de que los productores de productos asuman por propia decisión responsabilidades en la gestión de los residuos, deberán cumplir determinados requisitos mínimos (art. 39).

De acuerdo con las previsiones de las directivas europeas, se regula la figura del «representante autorizado del productor del producto», que deberá ser designado por los productores de productos que estén establecidos en otro Estado miembro o en terceros países y que comercialicen productos en España sometidos a las obligaciones de la ley. Podrá ser una persona física o jurídica; los reglamentos de los distintos flujos de residuos podrán establecer los requisitos que deben cumplir (art. 40). Esta medida, unida a la obligación, establecida con carácter general en la ley, de inscripción del productor del producto en las secciones correspondientes del Registro de Productores de Productos (art. 38.2), ha de contribuir significativamente a la lucha contra el fraude y al cumplimiento efectivo de las obligaciones relativas a la responsabilidad ampliada del productor.

La ley regula detalladamente las contribuciones financieras de los productores de productos a estos sistemas (art. 43); como principio general, no excederán de «los costes necesarios para que la prestación de servicios de gestión de residuos tenga una buena relación coste-eficiencia en términos económicos, sociales y medioambientales».

El aspecto más relevante en esta materia es la ampliación de los costes que debe cubrir el productor en comparación con los exigidos por la Directiva modificada de residuos, pues

el legislador español ha establecido que la contribución financiera del productor tendrá que incluir otros costes adicionales a los de la recogida separada de residuos y su posterior transporte y tratamiento (incluido el tratamiento necesario para cumplir los objetivos y metas que se establezcan conforme al artículo 41.1c). Cabe citar así, entre otros, los costes asociados a la recuperación de residuos de la fracción resto o a la recuperación de residuos de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas.

La ley exige que los sistemas colectivos comuniquen con antelación a todos los integrantes del sistema y a la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos las modificaciones de las contribuciones financieras asociadas a la financiación de la gestión de los residuos (art. 47.3)

No se aborda, en cambio, una regulación detallada de los convenios de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor con las Administraciones Públicas que intervengan en la organización de la gestión de los residuos (art. 44). Se remite así a regulación reglamentaria el plazo máximo en el que deberán estar suscritos estos convenios y se prevé la posibilidad de que especifiquen los parámetros y la operativa de cálculo que permitan identificar los costes que deben compensar a las Administraciones Públicas. Lo que sí se dice es que, en caso de que no haya acuerdo, las discrepancias se resolverán mediante arbitraje en los términos que se determinen reglamentariamente.

La ley impone a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor la implantación de un mecanismo de autocontrol adecuado para evaluar su gestión financiera (con auditorías independientes periódicas) y la calidad de los datos recogidos y comunicados (art. 46).

Por otro lado, se enuncian una serie de obligaciones de transparencia de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor tanto mediante la difusión activa de la información a través de sus páginas web como permitiendo el acceso a la información de los consumidores finales de los productos afectados, a los que se les reconoce el derecho a obtener una respuesta razonada, en el plazo de dos meses, sobre el cumplimiento de sus obligaciones y, en particular, sobre las cuantías económicas dedicadas a la gestión de los residuos (47).

En cuanto a la forma de constituirse los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados mantiene el mismo régimen: los sistemas individuales se someten a un régimen de comunicación previa al inicio de sus actividades y de inscripción en el Registro de Producción y Gestión de Residuos (art. 49), y los sistemas colectivos se someten a un régimen de autorización previa, que se solicitará en la comunidad autónoma donde el sistema tenga sus sede y que tendrá validez en todo el territorio nacional (art. 50). Como novedad, se establece que el plazo de la autorización será de ocho años (antes dependía de lo que estableciera la autorización y, en su defecto, era de cinco años).

Con respecto a la previsión de la constitución de garantías y fianzas, la ley se sigue remitiendo a la regulación reglamentaria, pero introduce la siguiente precisión: «la constitución de estas fianzas, seguros o garantías financieras en una comunidad autónoma no impedirá que cualquier otra comunidad autónoma que acredite debidamente incumplimientos del régimen de responsabilidad ampliada del productor por parte de los sistemas individuales o colectivos, pueda solicitar la incautación de las cuantías

correspondientes que se justifiquen, sin perjuicio del procedimiento sancionador aplicable» (art. 51).

Son asimismo destacables las previsiones que introduce la ley para los incumplimientos de las obligaciones por parte de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (art. 52):

- a) La autoridad competente para incoar el procedimiento sancionador será la comunidad autónoma correspondiente al territorio donde se cometa la infracción, la cual podrá asimismo suspender la actividad del sistema en su territorio.
- b) Cuando el incumplimiento se produzca en más de una comunidad autónoma, la resolución será dictada por la que otorgó la autorización, pero la Comisión de Coordinación emitirá con carácter previo un informe valorando la pertinencia de la revocación de la autorización o la ineficacia de la comunicación.

Por último, como novedad respecto de lo estrictamente exigido en las directivas que se incorporan, la disposición final séptima de la ley dispone que, en el plazo máximo de tres años desde su entrada en vigor, se desarrollarán reglamentariamente regímenes de responsabilidad ampliada del productor para textiles, muebles, enseres y plásticos de uso agrario no envases. También podrá incluirse en alguno de los desarrollos reglamentarios la aplicación de este régimen a las cápsulas de café monodosis.

2. Restricciones a los plásticos de un solo uso (título V)

Pasamos a sistematizar las medidas de reducción de los plásticos de un solo uso, que en algunos casos son incluso más exigentes que

las previstas en la Directiva (UE) 2019/904 (Directiva SUP) que se incorpora:

- *Objetivos de reducción* para los vasos para bebidas y recipientes de alimentos en plástico de un solo uso enunciados en el anexo IV, apartado A, y medios para lograrlos:
 - Deben haber conseguido la siguiente reducción en peso con respecto al 2022: el 50 % para el 2026 y del 70 % para el 2030.
 - Para cumplir estos objetivos, los agentes que los comercialicen deben fomentar el uso de materiales reutilizables o de otro material no plástico y, a partir del 1 de enero del 2023, cobrar un precio por cada producto que entreguen al consumidor, diferenciándolo en el ticket de venta. Reglamentariamente, podrán introducirse otras medidas siempre que sean proporcionadas y no discriminatorias.
 - Para otros productos de plástico de un solo uso (tales como los soportes de productos: palos de caramelos y helados), se insta a los agentes que los comercializan a reducir su consumo mediante su sustitución, habilitando al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Democrático para establecer, si fuera necesario, otras medidas.
- *Prohibición de introducción en el mercado de determinados productos de plástico de un solo uso*: los incluidos en el anexo IV, apartado B (como platos, cubiertos o pajitas), cualquier producto fabricado con plástico oxodegradable y productos que contengan

- microesferas de plástico añadidas intencionadamente.
- *Requisitos de diseño:* se establece que, a partir del 3 de julio del 2023, las tapas y tapones de los recipientes de plástico para bebidas enunciados en el anexo IV, apartado C, deberán permanecer unidos al recipiente durante la fase de utilización del producto.
 - *Requisitos de porcentaje de plástico reciclado* para las botellas de tereftalato de polietileno (botellas PET). Deberán cumplirse determinados porcentajes a partir del 1 de enero del 2025 y del 2030. Para lograrlo, se deberá destinar parte del PET recuperado a la fabricación de PET reciclado.
 - *Requisitos de marcado:* se regulan para los productos de plástico de un solo uso mencionados en el apartado D del anexo IV (tales como toallitas húmedas o vasos de plástico) a fin de informar sobre su adecuada gestión y sobre la presencia de plásticos.
- *Recogida separada de botellas de plástico y posibilidad de introducir un sistema de depósito, devolución y retorno:* se fijan objetivos bianuales para su recogida separada con objeto de destinarlas a reciclado y, en caso de que no se cumplan a nivel nacional, se implantará un sistema de depósito, devolución y retorno en todo el territorio que podrá incluir otros envases y residuos de envases.

Además, la ley establece la obligación de regular, antes del 1 de enero del 2025, regímenes de responsabilidad ampliada del productor para artes de pesca, para ciertos productos de plástico de un solo uso no envases, para toallitas húmedas y para globos, y antes del 6 de enero del 2023, para ciertos productos de plástico de un solo uso que sean envases, así como para los productos del tabaco con filtro y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco. En todos estos casos, los costes de responsabilidad ampliada del productor se incrementarán para cubrir los llamados *costes de recogida* de estos residuos en la «basura».