

Sostenibilidad

Real Decreto 1055/2022, de Envases y Residuos de Envases: principales novedades (y II)

El día 29 de diciembre del 2022 entró en vigor el Real Decreto 1055/2022, de Envases y Residuos de Envases, que ha introducido importantes novedades en la materia. Éste es el segundo análisis dedicado a exponerlas.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

PEDRO POVEDA GÓMEZ

Socio coordinador del Área de Medio Ambiente
de Gómez-Acebo & Pombo

EDUARDO ORTEU BERROCAL

Abogado del Área de Derecho Público
de Gómez-Acebo & Pombo

1. Régimen jurídico de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor

1.1. Constitución, comunicación y funcionamiento de los sistemas individuales y colectivos (artículos 19 y 20)

Por lo que respecta a su constitución, en esencia, el real decreto reproduce el régimen de intervención administrativa contenido en la Ley 7/2022:

- a) comunicación —a la comunidad autónoma de su domicilio social—, para los sistemas individuales, con el contenido del anexo V del real decreto;

- b) autorización única, para los sistemas colectivos, con una vigencia de ocho años, otorgada también por la comunidad autónoma de su domicilio social (debiendo cumplir la solicitud con el contenido del anexo VI), pero en este caso con la participación del resto de las comunidades autónomas por medio de la Comisión de Coordinación en materia de Residuos.

El real decreto contiene en su articulado las reglas aplicables para la constitución y la adhesión de los productores a sistemas de responsabilidad ampliada cuando se introduzcan en el mercado

envases de diversas categorías. Así, en el artículo 17.3 se regula cuándo se permite que los productores puedan optar por una combinación de varios sistemas de responsabilidad ampliada del productor en función de los distintos tipos de envases y en el artículo 20.1 se establece, para los sistemas colectivos, que podrán constituirse sistemas «específicos para envases domésticos, envases comerciales o envases industriales, o bien podrán constituirse sistemas mixtos que integren varias de estas categorías, debiendo cumplir las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor para cada categoría previsto en este real decreto».

En cuanto a su funcionamiento, se prevé que el incumplimiento por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de las condiciones de la autorización podrá dar lugar a la incoación de un procedimiento sancionador por la autoridad competente de la comunidad autónoma correspondiente al territorio donde se cometa la infracción, que podrá suspender la actividad del sistema en su territorio. Además, la autoridad competente podrá valorar la ejecución total o parcial de la garantía financiera.

Cuando se produzca el incumplimiento en más de una comunidad autónoma, la Comisión de Coordinación en materia de Residuos emitirá con carácter previo un informe en el que valore la pertinencia de la ineficacia de la comunicación, en el caso de los sistemas individuales, o de la revocación total de la autorización en el caso de los colectivos, siendo competente para dictar la resolución la comunidad autónoma donde se otorgó la autorización.

1.2. *Obligaciones generales de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (artículo 21)*

El real decreto incorpora de manera casi literal las medidas y obligaciones contenidas en la Directiva 2018/851/UE y en la Ley 7/2022, con unas determinaciones específicas sobre los siguientes aspectos:

- Prevé que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor celebrarán acuerdos con otros sistemas de responsabilidad ampliada, cuando proceda, cuando éstos lleven a cabo la gestión de sus residuos de envases para la compensación económica por las operaciones de gestión que hayan realizado.
- Establece que, cuando existan varios sistemas de responsabilidad ampliada del productor para una misma tipología y material de envase, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico podrá publicar en su página web, en caso de estimarlo necesario, la resolución sobre los objetivos mínimos de recogida separada para el periodo anual de cumplimiento que deberán llevar a efecto cada uno de los sistemas en el ámbito estatal y autonómico.
- Dispone que, cuando los sistemas de responsabilidad ampliada del productor organicen la gestión de los residuos, se considerarán como poseedores, a los efectos de que actúen como operadores de traslado (conforme al Real Decreto 553/2020, que regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado).

Con respecto al informe anual que deben remitir los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (individuales y colectivos) a las comunidades autónomas en las que operen, su contenido está detallado en el anexo VII y destaca, como novedad, la exigencia de que, en tal documento, los sistemas colectivos deben informar sobre «situaciones de incumplimiento de las obligaciones financieras» de los productores adheridos al sistema, «indicando también su número de registro», con la clara finalidad de facilitar las funciones de inspección y sanción de las Administraciones competentes.

1.3. *Obligaciones adicionales de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (artículo 22)*

En la relación de estas obligaciones cabe destacar dos novedades con respecto a la regulación contenida en la Ley 7/2022:

- La obligación de que el procedimiento de publicidad y concurrencia para la selección de los gestores que vayan a realizar la gestión de los residuos se lleve a cabo en formato electrónico.
- La exigencia de unos mayores niveles de información pública, transparencia y autocontrol. Se establecen, así, obligaciones de publicidad activa en la página web de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor y, además, se reconoce el derecho de los usuarios o consumidores finales de productos envasados de «obtener una respuesta razonada, en el plazo máximo de dos meses, a las consultas realizadas sobre el modo de cumplimiento

de las obligaciones de la responsabilidad ampliada del productor del sistema colectivo».

1.4. *Alcance general de la contribución financiera de los productores a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (artículo 23)*

El real decreto establece que la contribución financiera que deberá abonar el productor del producto al sistema de responsabilidad ampliada del productor debe cubrir el coste total de la gestión de los residuos incluidos en el ámbito del sistema, según detalla el precepto, así como del resto de las obligaciones del sistema de responsabilidad ampliada, incluidos los costes asociados a la constitución de las garantías financieras exigidas.

Por lo que respecta a las reglas aplicables a estas contribuciones financieras, destaca la obligación de aplicar una «modulación» en función de diversos criterios de economía circular (tipología y cantidad de material utilizado en su fabricación, su durabilidad, que se puedan reparar, reutilizar o reciclar, su superfluidad, la cantidad de los materiales reciclados que contengan, la presencia de sustancias peligrosas u otros factores que afecten a la facilidad para la reutilización, al reciclado de los residuos de envases o a la incorporación de materiales reciclados, entre otros).

Esta modulación supone la aplicación de bonificaciones y penalizaciones que se establecerán por el sistema colectivo de forma transparente y no discriminatoria: podrán aplicarse para ello los criterios recogidos en el anexo VIII del real decreto u otros similares que resulten de

aplicación a los envases pertenecientes a dichos sistemas colectivos y que logren resultados equiparables. Por consiguiente, de momento, los criterios de modulación que establece el real decreto son orientativos, pero se prevé que, en el plazo de cuatro años y tras el análisis de la modulación efectuada, se revisará dicho anexo mediante orden ministerial y pasará a ser vinculante.

Otra novedad importante es la obligación de comunicar a todos los integrantes del sistema y a la comunidad autónoma que otorgó la autorización, con una antelación de tres meses, la previsión de modificación de estas contribuciones financieras (art. 22.4).

1.5. *Garantías financieras (artículos 25 a 27)*

El real decreto da una nueva regulación a la garantía financiera que deben suscribir los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (individuales o colectivos) antes del inicio de su actividad.

Esta garantía financiera tiene como objetivo asegurar la financiación de la gestión de los residuos de envases, de manera que se cumplan los objetivos mínimos del sistema en cuatro supuestos: 1) insolvencia de uno o varios productores en el caso de sistemas colectivos; 2) insolvencia del propio sistema de responsabilidad ampliada del productor; 3) incumplimiento de las condiciones de la autorización o comunicación, y 4) disolución del sistema de responsabilidad ampliada sin que se garantice la financiación de la gestión de los residuos que le correspondían.

La garantía financiera podrá constituirse en cualquiera de las modalidades

establecidas en el Real Decreto 208/2022, sobre las garantías financieras en materia de residuos, y su cuantía se calculará aplicando la fórmula contenida en el anexo IX del real decreto.

1.6. *Reglas específicas para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases domésticos (artículos 28 a 34)*

Además de cumplir los nuevos objetivos de reciclado y valorización fijados en el artículo 10, se establecen unos objetivos específicos de recogida separada no previstos en las directivas que transpone el real decreto (salvo en lo relativo a la recogida separada de botellas de plástico previstos en la Directiva SUP).

El real decreto regula las obligaciones de los comerciantes y distribuidores de productos envasados, de los consumidores y de los entes locales.

Como ya constaba en la legislación anterior, se prevé que la responsabilidad de la organización total de la gestión de los residuos domésticos corresponde a las entidades locales, salvo que éstas establezcan en convenios suscritos con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor que la organización total o parcial será llevada a cabo por éstos.

El real decreto contiene una regulación detallada de los convenios que deberán suscribir los sistemas de responsabilidad ampliada del productor con las Administraciones Públicas que intervengan en la gestión de los residuos de envases domésticos. Estos convenios deberán tener el contenido mínimo previsto en el anexo X y se deberán firmar en un plazo

máximo de doce meses, contados desde la comunicación o autorización del sistema de responsabilidad ampliada. Una novedad importante es que, si los convenios no se firman en este plazo por existir desacuerdo entre las Administraciones (comunidad autónoma o entidad local) y los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, en particular de carácter económico, éstos se solucionarán mediante un laudo arbitral adoptado conforme a la Ley 60/2003, de Arbitraje, y a las reglas específicas que enuncia el real decreto.

En estos convenios se fijará el importe que habrán de abonar los sistemas de responsabilidad ampliada del productor a las entidades locales o, en su caso, a las comunidades autónomas que intervengan en la gestión de los residuos de envases domésticos de los productos puestos en el mercado por los productores por medio de dichos sistemas. Esta financiación cubrirá todos los costes de las operaciones de gestión, además de la amortización y la carga financiera de la inversión en material móvil y en infraestructuras.

Una novedad importante es que la contribución financiera abonada por el productor del producto deberá cubrir, además de los costes de gestión de los envases recogidos separadamente, los derivados de los residuos de envases recuperados de la fracción resto y de la fracción inorgánica de los sistemas húmedo-seco (y de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas). El real decreto precisa que, de los ingresos recibidos en estos casos, las entidades locales o, en su caso, las comunidades autónomas (según quien sea la Administración titular del servicio) «de-

berán destinar al menos el 50 % a financiar acciones orientadas a alcanzar los objetivos de recogida separada establecidos en el artículo 29.2».

Otra novedad relevante, la cual mejora la seguridad jurídica sobre las obligaciones financieras de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor hacia las entidades locales que lleven a cabo la gestión de los residuos domésticos, es la previsión de que los costes específicos de la gestión de los residuos de envases recogidos a través del circuito de gestión de residuos de competencia local se determinarán de acuerdo con los criterios del anexo XI y con las especificaciones establecidas en el anexo XII (en el que se precisan los estándares sobre los distintos costes de la gestión de los residuos). El real decreto estipula, a continuación, que «las entidades locales o las comunidades autónomas podrán realizar actuaciones no previstas en el anexo XI, o efectuarlas más allá de lo establecido en el anexo XII, sin que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor estén obligados a su financiación».

1.7. *Reglas específicas para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases comerciales (artículos 35 a 40)*

El real decreto, en cumplimiento de la obligación que impone la Directiva (UE) 2018/852, aplica el régimen de responsabilidad ampliada del productor además de a los envases domésticos, al resto de los envases comerciales e industriales (a los que hasta ahora no se aplicaba, salvo decisión voluntaria de los productores de producto). En la

regulación que establece cabe destacar los aspectos siguientes:

- Se hacen extensibles a estos envases los objetivos de reciclado previstos en el artículo 10 para los envases domésticos (arts. 36.1 y 42.1, respectivamente).
- Se establecen unos objetivos generales de recogida separada en peso de todo tipo de envases comerciales e industriales del 75 % en el 2027, del 85 % en el 2030 y del 95 % en el 2035 (no hay objetivos de recogida separada por materiales).
- Tanto para envases industriales como para comerciales, se prevé la posibilidad de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor puedan celebrar acuerdos con los poseedores finales de los residuos de envases comerciales e industriales, de forma que sean éstos los que asuman la responsabilidad de la organización de la gestión de los residuos, en nombre de los productores. Para ello, se exige que se establezcan los mecanismos oportunos de información y financiación correspondientes a cada una de las partes. En el caso de los envases industriales, además, el acuerdo se puede alcanzar también con los fabricantes, importadores o adquirentes intracomunitarios de los envases, quienes podrán constituir los correspondientes sistemas de responsabilidad ampliada.
- Para el caso de la responsabilidad ampliada del productor de envases comerciales, se regulan las obligaciones que deben asumir los entes

locales cuando decidan hacerse cargo de la gestión de este tipo de envases de acuerdo con sus ordenanzas y en el marco de los convenios que suscriban con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, así como la compensación económica que por ello percibirán de estos sistemas.

- Se prevé que «si excepcionalmente los residuos de envases industriales acabaran en el circuito de gestión de residuos de competencia local, incluida la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los sistemas de responsabilidad ampliada compensarán al ente local afectado por la totalidad de los costes económicos originados por su recogida y gestión, con independencia de la sanción administrativa que pudiera corresponder».

2. Sistemas de depósito, devolución y retorno (artículos 46 a 48)

2.1. Establecimiento obligatorio del sistema de depósito, devolución y retorno para envases reutilizables

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 7/2022 (art. 37.1b), el real decreto dispone que todos los envases reutilizables se deberán poner en el mercado, obligatoriamente, mediante un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR). Este sistema será también de aplicación a los envases reutilizables comercializados mediante venta a distancia y por máquinas expendedoras automáticas. Únicamente quedan exceptuados los envases reutilizables domésticos cuyo sistema de reutilización dependa del rellenado del

envase por parte del usuario o consumidor a través de productos envasados en envases de un solo uso.

El sistema de depósito, devolución y retorno supone que los productores de productos que introduzcan este tipo de envases deberán cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final y en concepto de depósito, una cantidad por cada envase que sea objeto de transacción; deberán aceptar la devolución o retorno de los envases usados y devolver la misma cantidad que haya correspondido cobrar.

Los productores de producto sólo estarán obligados a aceptar la devolución y retorno de los envases de aquellos productos introducidos en el mercado por ellos. Por su parte, los comerciantes y distribuidores estarán obligados a aceptar la devolución y retorno por los consumidores o usuarios de los envases usados de aquellos productos que comercialicen en sus establecimientos.

El importe que se cobrará en concepto de depósito será fijado libremente por los productores de producto cumpliendo dos requisitos: la cuantía deberá ser suficiente como para garantizar el retorno de los envases usados y habrá de ser igual o superior a diez céntimos de euro por cada unidad de envase reutilizable que se introduzca en el mercado estatal.

Los envases a los que les sea de aplicación lo establecido en este artículo deberán distinguirse convenientemente mediante símbolos y ser claros e inequívocos.

Las obligaciones anteriores serán cumplidas mediante sistemas individuales o colectivos de responsabilidad ampliada

del productor, según las disposiciones que para ellos establece la norma en lo que sea de aplicación.

Se prevé que, si por alguna razón los envases usados o los residuos de envases reutilizables puestos en el mercado mediante un sistema de depósito, devolución y retorno acabaran en el circuito de gestión de residuos de competencia local, los sistemas de responsabilidad ampliada del productor compensarán al ente local afectado por la totalidad de los costes económicos originados por la recogida y gestión de estos envases, con independencia de la sanción administrativa que pudiera corresponder.

2.2. *Establecimiento obligatorio del sistema de depósito, devolución y retorno para determinados envases de un solo uso*

De acuerdo con lo previsto en la Ley 7/2022, se prevé la implantación del sistema de depósito, devolución y retorno obligatorio en el plazo de dos años en el caso de que no se cumplan en el conjunto del Estado los objetivos de recogida separada fijados en el artículo 10.4 del real decreto para determinados envases de un solo uso (botellas de plástico de hasta tres litros de aguas minerales y de manantial; de zumos, néctares o mezcla de frutas y hortalizas recién exprimidas; de concentrados para disolución; de bebidas refrescantes, energéticas e isotónicas, y de bebidas alcohólicas).

El sistema de depósito, devolución y retorno funcionará de modo similar al ya expuesto y deberá implantarse igualmente mediante sistemas de

responsabilidad ampliada del productor, detallando la norma las obligaciones que deberán cumplir los sistemas que se establezcan a tal fin.

2.3. *Establecimiento voluntario de sistemas de depósito, devolución y retorno para envases de un solo uso*

Para el resto de los envases de un solo uso, los productores de producto que los introduzcan en el mercado podrán establecer voluntariamente un sistema de depósito, devolución y retorno a través de los correspondientes sistemas individuales o colectivos de responsabilidad ampliada del productor sometiéndose a las mismas reglas, con la excepción de que no se les aplicará la cuantía mínima del importe que se cobra en concepto de depósito.

3. **Obligaciones de información (artículos 49 a 51)**

Se establece la obligación de que los gestores de residuos de envases que realicen las operaciones de recogida con carácter profesional y de tratamiento de residuos de envases deberán enviar, antes del 1 de marzo del año siguiente al que estén referidos los datos, una memoria resumen de la información que obre en el archivo cronológico regulado en el artículo 64 de la Ley 7/2022. Además, se regula el manejo de esta información; los mecanismos de envío a la Comisión Europea; los mecanismos de suministro de información a los consumidores y usuarios, al público en general y a las organizaciones no gubernamentales, y la cooperación administrativa y el intercambio de información entre las diferentes autoridades competentes (reconociéndose una función importante a la Comisión de Coordinación en materia de Residuos).

4. **Control, inspección y régimen sancionador (artículos 52 a 54)**

La responsabilidad sobre el control, seguimiento y supervisión de las medidas previstas en el real decreto corresponde a las comunidades autónomas, si bien, cuando las entidades locales intervengan en la organización de la gestión, las comunidades autónomas asegurarán su participación en estas funciones.

En particular, la supervisión del cumplimiento de las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor será llevada a cabo por las autoridades competentes autonómicas con los criterios que se establezcan por el grupo de trabajo de envases de la Comisión de Coordinación en materia de Residuos. Como excepción, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico será competente para la vigilancia e inspección y para el ejercicio de la potestad sancionadora en casos de incumplimiento de las actuaciones inherentes al Registro de Productores de Productos (inscripción y declaraciones periódicas), dado el carácter de colegiado estatal de dicho Registro.

Por lo que se refiere a las infracciones y sanciones, el real decreto se remite a lo establecido en la Ley 72022 y, cuando corresponda, al régimen sancionador de la Ley de Industria de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

5. **Disposiciones adicionales**

El real decreto contiene tres disposiciones adicionales con el siguiente contenido:

- gestión de envases de medicamentos (disp. adic. primera);
- aplicación del régimen de responsabilidad ampliada del productor a los

recipientes que se utilizan para contener alimentos y a los vasos de plástico de un solo uso para bebidas, así como a sus tapas y tapones, incluidos en la Directiva SUP (disp. adic. segunda);

- aplicación del régimen de responsabilidad ampliada del productor a difusores y trampas de captura y monitoreo que utilizan insecticidas, feromonas y otros productos para el control de plagas en el ámbito agroforestal (disp. adic. tercera).

6. Disposiciones transitorias

Por último, el real decreto contiene seis disposiciones transitorias que establecen lo que sigue:

- los objetivos transitorios de reciclado y valorización hasta el 2025 (disp. trans. primera);

- los plazos para cumplir las obligaciones de información de los productores de producto (disp. trans. segunda);
- la adaptación al nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor (disp. trans. tercera);
- el régimen transitorio de las garantías financieras constituidas por los sistemas integrados de gestión de residuos de envases (disp. trans. cuarta);
- el régimen transitorio en la modulación de la contribución financiera de los productores a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (disp. trans. quinta);
- el régimen transitorio de la inspección sobre el área de venta (disp. trans. sexta).