

# Análisis del Real Decreto 1093/2024, por el que se regula la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros

La nota analiza el nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor aplicable a los productos del tabaco con filtro y de los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco que contengan plástico y que sean de un solo uso, así como su sistema de gestión.

---

## **PEDRO POVEDA GÓMEZ**

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

## **EDUARDO ORTEU BERROCAL**

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

**E**l Gobierno ha aprobado el Real Decreto 1093/2024, de 22 de octubre, por el que se regula la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y de los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco que contengan plástico y que sean de un solo uso. La norma tiene por objeto establecer el régimen de responsabilidad ampliada del productor (RAP) aplicable a estos productos, dando así respuesta al mandato contenido en el artículo 60 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, norma por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la

Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico de un solo uso («Directiva SUP»). Es esta norma la que impone sobre los Estados la obligación de establecer, no más tarde del 6 de enero del 2023, regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los productos del tabaco con filtros y para los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco que contengan plástico. En uso de la habilitación contenida en el artículo 37.2 de la Ley 7/2022, el Gobierno, aunque con retraso, da cumplimiento a este mandato y regula el régimen de dicho tipo aplicable a estos productos teniendo en cuenta las

disposiciones contenidas en materia de responsabilidad ampliada del productor en el título IV de la mencionada ley.

El objetivo del Real Decreto 1093/2024 no es, como se ha publicado en diferentes medios, habilitar a los ayuntamientos para prohibir fumar en las playas u obligar a los productores de estos productos a reciclar sus residuos. Su objetivo, como se ha indicado, es establecer el nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor para estos productos, un régimen que tiene una finalidad eminentemente preventiva, cual es la de luchar contra el abandono incontrolado de estos residuos y evitar la generación de basura dispersa.

Quedan incluidos en el ámbito de este régimen de responsabilidad ampliada del productor (art. 2) los productos del tabaco con filtros y los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco siempre que contengan plástico, sean de un solo uso y hayan sido introducidos en el mercado español, así como sus residuos. Quedan excluidos los productos reutilizables o rellenables y los fabricados con polímeros naturales no modificados químicamente. Son productores de productos sujetos a dicha responsabilidad (art. 3e) los fabricantes, importadores o adquirientes intracomunitarios responsables de la primera puesta del producto en el mercado español. Los productores no establecidos en España deberán designar un representante autorizado (art. 16.2) para cumplir sus obligaciones relativas a la responsabilidad ampliada del productor. Si no lo hacen, quien comercialice en España sus productos se convierte subsidiariamente en sujeto responsable a efectos de dicha responsabilidad. Las plataformas de comercio en línea que introduzcan en el mercado español productos del tabaco sujetos a la responsabilidad ampliada del productor procedentes de fuera de España serán

responsables subsidiarios si el productor extranjero no ha designado representante autorizado en España.

Los artículos 4, 5 y 6 de la nueva norma regulan diferentes medidas de prevención entre las que se reconoce la posibilidad ya prevista en la Ley 7/2022 de que los ayuntamientos puedan prohibir fumar en las playas; la posibilidad de que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico pueda evaluar la posibilidad de fijar objetivos de prevención para avanzar en la reducción de estos residuos o establecer requisitos de ecodiseño para los productos, y la imposición —a cumplir en el plazo de cinco años desde la aprobación del real decreto— a los productores que superen una cuota de mercado del 2,5 % del total de los productos puestos en el mercado de elaborar planes empresariales de prevención y ecodiseño. En materia de marcado (art. 7), se exige que los productos sujetos a la responsabilidad ampliada del productor incorporen el «marcado SUP» regulado en el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2151 de la Comisión, por el que se establecen normas sobre las especificaciones armonizadas del mercado de productos de plástico de un solo uso enumerados en la Directiva SUP. No hay mercados adicionales.

En materia de gestión (art. 8), el real decreto exige que los residuos de estos productos se depositen en la fracción resto y en las infraestructuras específicas de recogida de estos residuos (que se integran en los sistemas públicos de gestión de residuos en los términos previstos en las ordenanzas locales y comprenden, básicamente, las tradicionales papeleras de la calle, o en los receptáculos específicos instalados al efecto por otros agentes económicos privados identificados en el artículo 10 (canal HORECA, centros de trabajo, locales comerciales y de servicios de más de cuatrocientos metros cuadrados;

centros educativos e instalaciones deportivas). En todo caso, estos residuos se eliminarán mediante depósito en vertedero o incineración. No hay, por tanto, obligación de reciclado de los residuos —pues no es técnica ni económicamente viable— ni de su recogida separada —innecesaria, según señala la propia Directiva SUP precisamente por la inviabilidad del reciclado de los residuos—.

El artículo 9 identifica, además, los lugares donde se concentra habitualmente la basura dispersa (*hotspots*) y donde se deben instalar los receptáculos específicos para la recogida de estos residuos, en los términos establecidos por las correspondientes ordenanzas locales. Entre estos *hotspots* se encuentran las playas; áreas y lugares aledaños; parques públicos, y áreas recreativas; *parkings*, paradas de autobús, metro, taxi u otros medios de transporte públicos; instalaciones deportivas públicas, y otros que se determinen en función de la habitualidad de concentración del residuo. Además (art. 10), en el plazo de seis meses los agentes económicos privados del artículo 10 deberán disponer de receptáculos específicos para la recogida por los municipios de estos residuos en las zonas habilitadas para fumar.

Complementariamente (art. 11), se exige que, en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del real decreto, los receptáculos específicos de los sistemas públicos estén diseñados para poder recoger de manera separada los residuos de los productos del tabaco. Ello no supone que los residuos se deban recoger en general separadamente como método de gestión que facilite el ulterior reciclado del residuo, sino que los receptáculos deberán diseñarse para permitir esa funcionalidad. En el 2030 el Gobierno evaluará la posibilidad de establecer objetivos de

## *Se aplica el régimen de responsabilidad ampliada del productor a los productos del tabaco con filtro*

recogida separada y de reciclado para la gestión de estos residuos.

En cuanto a la regulación específica de la responsabilidad ampliada del productor, el capítulo I del título II del real decreto crea la sección de productores de productos del tabaco (SFT) en el Registro de Productores de Producto, en la que deberán inscribirse los productores en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la norma, aportando la información del anexo I.A (datos generales de la empresa que sean públicos). En caso de cese o baja, ello se debe comunicar al Registro en el plazo de un mes. El cambio de sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP) se debe notificar con tres meses de antelación, como ya es regla general. En el momento de la inscripción, se asigna al productor un número de registro que deberá incluirse en las facturas que acompañen las transacciones comerciales. Cada año se debe remitir al Registro (antes del 31 de marzo) la información sobre la puesta de productos en el mercado (información confidencial que no se hace pública) según el anexo I.B. Según la disposición transitoria segunda, el primer año de reporte será el 2023.

Los artículos 14; 16a, b, c, f, g e i y 23 regulan las obligaciones de responsabilidad ampliada del productor a las que debe darse cumplimiento individual por cada productor, a saber: inscribirse en la sección de productores de productos del tabaco; elaborar planes empresariales de prevención y ecodiseño; poner en el mercado los productos cumpliendo los requisitos de ecodiseño que pueda fijar la Administración; llevar a cabo las obligaciones de marcado;

suministrar información al sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor sobre los datos de puesta en el mercado; velar porque se constituya dicho sistema colectivo y que éste cumpla sus obligaciones; respetar los principios de protección de la salud humana, de los consumidores, del medio ambiente, la aplicación de la jerarquía de residuos y la defensa de la competencia; identificar en la factura el número de registro del productor de producto y la contribución financiera al sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor; facilitar las actuaciones de verificación que realicen este sistema y las Administraciones Públicas sobre los datos de puesta en el mercado y mantener información que acredite el pago de la contribución financiera al menos por un plazo de cinco años.

Los productores (art. 16) pueden dar cumplimiento al resto de sus obligaciones de responsabilidad ampliada mediante un sistema individual o colectivo. Por la naturaleza de la responsabilidad ampliada del productor de los filtros y por las peculiaridades del mercado del tabaco en España —como sector regulado—, se presume que se dará cumplimiento mediante un sistema colectivo (SCRAP) por medio del cual los productores deberán alcanzar objetivos de prevención y gestión (que de momento no hay), efectuar el pago de la contribución financiera a dicho sistema y realizar análisis económicos, técnicos o de otro tipo sobre las medidas de prevención y valorización, así como sobre los impactos en el medio ambiente derivados de la generación de los residuos abandonados. Estos estudios se presentarán a la Comisión de Coordinación en materia de Residuos.

El régimen general de funcionamiento y constitución del sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor, así como el de control y seguimiento, siguen el esquema general

de otros flujos de productos sujetos a dicha responsabilidad. Lo mismo sucede con el proceso de negociación de convenios con las comunidades autónomas (art. 21) —en casos excepcionales, se pueden firmar con los entes locales si éstos lo piden, previa comunicación a y aceptación por la comunidad autónoma— para determinar la financiación que deba abonarse a los entes locales por los costes de gestión de los residuos. Como singularidad se prevé la posibilidad de que los costes se fijen en el convenio mediante cantidades plurianuales por periodos de cuatro años, aunque los costes relativos a la basura dispersa se pueden fijar año a año.

También, como singularidad de esta responsabilidad ampliada del productor, en los casos en que la gestión de los correspondientes residuos no la lleve a cabo el ente local, se prevé (art. 22) la obligación para el sistema colectivo de llegar a acuerdos con los agentes económicos del artículo 10 obligados a instalar receptáculos específicos para financiar dicha gestión. Es una posibilidad muy poco probable, dado que para ello es necesario, primero, que el ente local no asuma dicha gestión de modo expreso en su ordenanza y, segundo, que indique en esa misma ordenanza que esos agentes económicos deberán hacerse cargo de tal gestión.

Aspecto capital en la regulación es el relativo a la contribución financiera del productor al sistema colectivo de responsabilidad ampliada, regulada en el artículo 23 y desarrollada en el anexo IV. El productor debe soportar los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes de la infraestructura específica. Quedan excluidos los derivados de la gestión de los residuos de los productos del tabaco sujetos a la responsabilidad ampliada del productor presentes en la fracción resto depositada en contenedores habilitados por las entidades locales para la recogida de la citada fracción resto (es

decir, los residuos generados en el ámbito doméstico).

Los costes no serán superiores a los necesarios para la prestación de los servicios de manera económicamente eficiente y serán determinados de forma transparente entre todos los agentes implicados. En relación con los costes de limpieza de la basura dispersa se deberá observar el principio de proporcionalidad en su determinación. Las contribuciones financieras deberán ser ecomoduladas, teniendo en cuenta la naturaleza y cantidad de plástico del producto, su potencial de reciclado, la cantidad de material reciclado que contenga, la presencia de sustancias peligrosas u otros factores que afecten a la facilidad de su reciclado. El anexo V fija unos criterios orientativos y no vinculantes sobre ecomodulación.

En concreto, quedan incluidos los siguientes costes (que son objeto de desarrollo en el anexo IV):

- la limpieza de vertidos de basura dispersa, incluida la que llegue a las infraestructuras de saneamiento —aunque su presencia es meramente testimonial—, y su transporte y gestión, costes que quedarán limitados a las actividades emprendidas regularmente por los ayuntamientos;
- la recogida de residuos de los receptáculos específicos desechados en los sistemas públicos de recogida (art. 9) o en los receptáculos específicos instalados por los agentes económicos del artículo 10 y su transporte y gestión; incluye el pago de los propios receptáculos específicos para el caso del artículo 10 —si la gestión no es asumida por

el ente local, el coste será asumido también por el sistema colectivo de responsabilidad ampliada—;

- recogida de datos y de información;
- medidas de concienciación;
- costes de constitución de la garantía financiera (un 30 % del total de los costes de recogida y tratamiento de los residuos, no del coste total del sistema colectivo);
- estudios económicos o técnicos sobre la gestión de estos residuos o sobre su impacto en el medio ambiente;
- costes de organización del sistema colectivo.

Por el carácter preventivo de esta responsabilidad ampliada del productor, es especialmente relevante la regulación de las obligaciones que asumen los productores en materia de concienciación (art. 28). Señala la norma a este respecto que las comunidades autónomas y los entes locales están obligados a realizar campañas de concienciación cuyo alcance puede ser acordado con los sistemas colectivos, que en todo caso están obligados a financiar su coste, el cual quedará reflejado en los convenios. La Comisión de Coordinación en materia de Residuos establecerá de forma indicativa el importe mínimo anual que deberá pagar el sistema colectivo de responsabilidad ampliada por este concepto. Complementariamente, los productores y comerciantes deben informar a los consumidores sobre la correcta recogida o eliminación de estos residuos (vía web y en los puntos de venta).