

# Anteproyecto de Ley de Residuos (IV)

Julio 2020

## Sistema de Responsabilidad Ampliada del Productor (SRAP)

### Introducción

El Consejo de Ministros aprobó, el pasado martes 2 de junio, el anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, iniciándose, en tal fecha, el trámite de información pública, que prevemos de altísima participación dado el elevado número de afectados por la amplitud y diversidad de sus disposiciones.

El anteproyecto transpone dos de las principales Directivas comunitarias de la Estrategia de Economía Circular: la Directiva 2018/851 marco de residuos, y la Directiva 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, más conocida como directiva SUP, *Single-Use Plastics*.

Centrándonos en el título IV relativo a la responsabilidad ampliada del productor y en las disposiciones del título V relativo a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, el anteproyecto: (i) establece los requisitos mínimos obligatorios que deben aplicarse en el ámbito de la RAP; (ii) crea una sección específica correspondiente a cada flujo de residuos sujeto a RAP en el Registro de Productores de Productos; (iii) implanta nuevas obligaciones, en particular de financiación, para los productores; y (iv) establece la obligación de implantar SRAPs para determinados flujos de residuos.

### Configuración legal de los SRAPs

Como elementos fundamentales del anteproyecto, cabe destacar los siguientes:

- El anteproyecto transpone las disposiciones **Directiva marco de Residuos, y deja el desarrollo de los SRAP por flujo de residuos a la aprobación de futuros Reales Decretos**. No obstante, fija como calendario de aprobación el 5 de enero de 2023.
- El SRAP se deberá implantar a nivel nacional e incorporar **mecanismos de autocontrol** para acreditar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones, y la idoneidad de la información que se suministre sobre el mismo.
- En consonancia con la vigente Ley 22/2011, reglamentariamente cada SRAP podrá **ampliar las obligaciones de los productores** estableciendo, entre otras, normas en relación con: el diseño de los productos para reducir su impacto ambiental; sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización; la obligación de responsabilizarse, total o parcialmente, de la gestión de los

residuos en que devenga sus productos; usar materiales procedentes de residuos en la fabricación de sus productos; o proporcionar información sobre la introducción en el mercado de sus productos.

- Se mantiene la posibilidad de dar cumplimiento a las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada a través de sistemas individuales (apenas utilizados) o colectivos .
- Se mantiene el régimen de intervención y control de forma que:
  - **Régimen de comunicación previa** al órgano competente de la CCAA donde se ubique su sede, e **inscripción en el Registro de producción y gestión de residuos** para aquellos productores que opten por dar cumplimiento a sus **obligaciones de manera individual**.
  - **Régimen de autorización** ante al órgano competente de la CCAA donde se ubique la sede social, válida para todo el territorio nacional, **previo informe de la Comisión de coordinación en materia de residuos, e inscripción en el Registro de producción y gestor de residuos** para aquellos productores que opten por dar cumplimiento a sus **obligaciones de manera colectiva** mediante los SRAP.
- Se introduce *ex novo* el **Registro de Productores de Productos** habilitándose una sección para cada flujo de residuos sujeto a SRAP. Consiguientemente, cada SRAP deberá inscribirse en dicho Registro y remitir periódicamente información. El Registro de Productores de Productos pretender eliminar los Registros actuales lo que puede dar lugar a conflictos.

De hecho, los productores de **aparatos eléctricos y electrónicos, y los de pilas y baterías se encuentran inscritos en el Registro Integrado Industrial, RII**, adscrito al Ministerio de Industria MINECO. Conforme con el anteproyecto, las secciones del RII correspondientes a tales productores se deberán integrar en el nuevo Registro de Productores de Productos en el plazo de tres años desde la entrada en vigor del anteproyecto.

### **Nuevas normas de financiación.**

Como principales novedades, cabe destacar las siguientes:

- La financiación del SRAP se realizará mediante una **cantidad abonada por los productores, en función de sus ventas**—por unidad vendida o por tonelada de producto comercializada—, cuyo importe deberá cubrir todos los costes del sistema.
- A tal fin, se prevé:
  - Exigir a los productores, la financiación total del tratamiento de residuos incluyendo la recogida y la correcta gestión lo que conllevará la necesidad de estructurar modelos de participación público-privada entre las Administraciones y el SRAP, a través de Acuerdos de colaboración por

ejemplos, a fin de determinar y canalizar a las distintas obligaciones en cada caso.

- Se permite modular las tarifas a pagar por productor en función del coste de gestión. De esta manera, se exigirá un mayor importe a aquellos productores cuyos productos no puedan ser reciclados.

### **Posibles conflictos respecto las nuevas obligaciones de financiación: coste de recogida y littering**

El anteproyecto impone unas **obligaciones de financiación adicionales** a los SRAP de **plásticos de un solo uso**, incluyendo los filtros de productos de tabaco:

- El SRAP incluirá el coste de la recogida y limpieza de los vertidos de residuos de determinados productos plásticos (littering).
- Dentro de estos costes de recogida se incluye que los SRAPS financien el establecimiento de las infraestructuras para la recogida— como puede ser el establecimiento de containers para la recogida selectiva o ceniceros en las papeleras—, y el posterior tratamiento y transporte de los residuos.

Nótese que la Ley de Bases de Régimen Local atribuye al municipio, las competencias en materia de limpieza viaria de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL). En consecuencia, habrá que esperar al posterior desarrollo reglamentario de estos SRAP—de plásticos de un solo uso y tabaco— al objeto de examinar, en detalle, cómo se van a articular estas nuevas obligaciones. En la práctica, los SRAP han venido suscribiendo convenios de colaboración con las distintas Administraciones autonómicas para la articulación de estas obligaciones. A modo de ejemplo, ECOEMBES- el sistema de responsabilidad ampliada de envases - ha suscrito distintos convenios marcos de colaboración con las CCAA a los que se han ido adhiriendo los municipios interesados en los que se regulan aspectos tales como la dotación y ubicación de los contenedores.

Respecto al **alcance de los costes**, el apartado 4 del artículo 38 del anteproyecto establece que:

- Los **costes serán determinados por los agentes implicados**—entendemos como tal, la Entidad Local dada la atribución de competencias del artículo 26 de la LBRL y el SRAP— acorde con los principios de eficiencia, rentabilidad económica y transparencia.

Recuérdese que, con respecto a la **eficacia y eficiencia** como criterios para la atribución de la gestión de residuos por parte de las Entidades locales, la jurisprudencia entiende la eficiencia, término económico, como la minimización de los costes, mientras que la eficacia se equipará al mejor logro de los objetivos públicos (protección ambiental) y privados (libertad de

empresa o de libre mercado) en juego, siendo una ecuación costes/beneficios.

- Los costes se limitarán a “(...) actividades emprendidas regularmente por las autoridades públicas o en su nombre”. Esta delimitación se refiere a los servicios de limpieza viaria de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LRBL. Por otro lado, la inclusión de aquellos servicios prestados” en nombre de las autoridades viene referido a aquellas actividades que se prestan en régimen de gestión indirecta.

Respecto a la **metodología de cálculo**, el anteproyecto establece la posibilidad de determinar los costes de la limpieza de los vertidos de basura mediante el establecimiento de cantidades fijas plurianuales. Ello está en línea con la Directiva SUP en donde se determina que la Comisión europea publicará directrices sobre este particular para el pago de los costes del littering de las actividades realizadas por las Administraciones Públicas. Así, el artículo 8.4 dispone que los Estados miembros podrán determinar las contribuciones financieras para los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa mediante el establecimiento de cantidades fijas plurianuales adecuadas y que, incluso, la Comisión europea publicará directrices sobre este particular. Por lo tanto, no debería tratarse de tasas o precios públicos de cada municipio, sino de una cuantificación de costes que tendrá una naturaleza distinta, a expensas de lo que se determine en el Real Decreto de desarrollo.

### **Régimen disciplinario.**

Evidentemente, como potencial Ley que derogará al actual régimen vigente—Ley 22/2011—, el anteproyecto tipifica la inobservancia de determinadas obligaciones derivadas de los SRAP como infracción—comercializar productos sin cumplir obligaciones SRAP, o no cumplir condiciones de la autorización—.

No obstante, determinadas conductas tipificadas sorprenden debido a su falta de concreción, o a su desmedida generalización. En tal sentido, a modo de ejemplo, se tipifica como grave o muy grave, según daño, el abandono, incluido el de la basura dispersa (“littering”), el vertido y la gestión incontrolada de residuos. El concepto de littering, deriva de la Directiva SUP, viene referido a los vertidos de los filtros de tabaco que contienen plástico o colillas que se mezclan con las basuras. Por tanto, tal abandono o vertido o gestión no controlada parece que viene referido a los productores y/o al SRAP de filtros de tabaco que, en su día, se puedan organizar como opción para su correcta gestión.

Por otra parte, también llama la atención la tipificación, como infracción, del incumplimiento de la celebración de acuerdos con las administraciones

*públicas por parte de los sistemas de responsabilidad ampliada, conforme a lo que se determine reglamentariamente.*

Evidentemente, tal y como se ha avanzado, se prevé la instrumentalización entre la Administración y los SRAP de posibles convenios como modelo de participación público-privada para articular o armonizar los intereses de ambas partes en la recogida, separación y clasificación, así como el transporte de determinados residuos para su gestión final, pero, se recuerda, que tales instrumentos se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes—artículo 48,8 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público—. Así, el ordenamiento jurídico reserva el convenio, como acuerdo de voluntades, para cualquier actuación en la que confluyen intereses de la Administración y la persona física o jurídica privada: de forma que se compartan objetivos articulándose la prestación o actuación, de manera concurrente, aunando los distintos intereses. Por tanto, tipificar como infracción la no celebración de acuerdos por parte del SRAP no solo va contra la propia naturaleza del Convenio, sino contra el espíritu y la naturaleza del SRAP.

## **Obligación de implantación de SRAPS para determinados flujos de residuos**

### **Plásticos de un sólo uso**

#### **Antes del 1 de enero de 2025:**

- Globos, excepto los globos para usos y aplicaciones industriales y profesionales, que no se distribuyen a los consumidores
- Toallitas húmedas para higiene personal y para usos domésticos
- Vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones.

#### **Antes del 6 de enero de 2023:**

- Recipientes para alimentos (I) destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar (II) se consuman en el propio envase (III) no precisen de preparación posterior.
- Recipientes para bebidas de hasta tres litros de capacidad, incluidos sus tapones y tapas, y los envases compuestos para bebidas, incluidos sus tapones y tapas.
- Envases y envoltorios fabricados con un material flexible de alimentos destinados a un consumo inmediato en el propio envoltorio o envase sin ninguna otra preparación posterior
- Bolsas de plástico ligeras conforme al Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo.
- Los productos de las artes de pesca que contienen plástico.
- Productos del tabaco con filtro, y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco

## PÚBLICO Y REGULATORIO

El área de Derecho Administrativo y Regulatorio de Ceca Magán Abogados presta asesoramiento a una amplia gama de clientes, desde Administraciones y Entidades Públicas, hasta fondos y compañías privadas, internacionales y nacionales, de distinto tamaño y pertenecientes a los diferentes sectores industriales.

Para ello contamos con un equipo de profesionales altamente preparados, y reconocidos, bajo la dirección de la socia María José Rovira, ofreciendo:

- **Calidad** y soluciones ad hoc
- **Experiencia**
- **Competitividad** en precios
- **Agilidad**

Combinamos tradición con disrupción para ofrecer un producto innovador de alto valor añadido, muy apreciado por nuestros clientes, complementado por las restantes áreas del despacho.

### **María José Rovira**

Socia Área Público y Regulatorio  
[mirovira@cecamagan.com](mailto:mirovira@cecamagan.com)

Calle Velázquez 150 28002 Madrid  
Tfno.: +34 91 345 48 25



## SOBRE NOSOTROS

**Somos un despacho especializado en las áreas clave del Derecho del ámbito empresarial.**

**Fundado en 1973**, en Ceca Magán Abogados contamos con más de 45 años de historia y hemos sido considerados como uno de los 25 principales bufetes nacionales.

Nuestros abogados especializados en las diferentes áreas han sido reconocidos por los más prestigiosos **Directorios internacionales** como Legal 500, Best Lawyers, Chambers & Partners y Leaders League.

Desde nuestras **tres oficinas en España**, la firma apuesta por la mejora continua para lograr la excelencia en el asesoramiento a clientes.





# CECA MAGÁN

ABOGADOS

## MADRID

C/ Velázquez 150  
28002 - Madrid

+34 91 345 48 25

## BARCELONA

Avda. Diagonal 361 Ppal 2º  
08037 - Barcelona

+34 93 487 60 50

## TENERIFE

Avda. Francisco La Roche 19 2º  
38001 - Sta Cruz de Tenerife

+34 92 257 47 84

*#EstiloCeca*