

Administración Pública

Real Decreto 128/2022, sobre instalaciones portuarias de recepción de desechos de buques: implicaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor

La norma adecua el marco regulador nacional a la nueva normativa europea en la materia. No modifica la relación jurídica de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor respecto de los residuos incluidos en el Convenio MARPOL, pero abre la puerta a una futura colaboración entre los gestores de estas instalaciones y los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

ÁREA DE DERECHO PÚBLICO

de Gómez-Acebo & Pombo

1. Introducción

En la presente nota se analiza, desde el punto de vista de su incidencia sobre la gestión de residuos y la normativa reguladora de la responsabilidad ampliada del productor (RAP), el Real Decreto 128/2022, de 15 de febrero, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques, norma que transpone la Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques, por la que se modifica la Directiva 2010/65/UE y se deroga la Directiva 2000/59/CE. La Directiva (UE) 2019/883, con el fin de proteger

el medio marino de las repercusiones negativas de las descargas de desechos por los buques que utilizan los puertos situados en la Unión, persigue trasladar a la gestión de tales desechos los principios informadores de la regulación europea de gestión de los residuos. Como señala su considerando 16, el principio de quien contamina paga, la jerarquía de residuos —que sitúa la reutilización y el reciclado de los residuos por delante de otras formas de valorización y eliminación de residuos—, la recogida separada de residuos o el concepto de 'responsabilidad ampliada del productor' —que atribuye al productor la responsabilidad por los efectos ambientales de los productos que pone en el mercado durante todo su ciclo

de vida— son obligaciones aplicables a la gestión de los desechos generados por los buques.

El nuevo real decreto mantiene en esencia los principales elementos del sistema de gestión de desechos procedentes de buques, no obstante las novedades que se exponen a continuación. Antes de entrar en su análisis, conviene destacar algunas singularidades de la nueva norma que atañen, en particular, a su ámbito de aplicación, tanto en lo referido a los buques y puertos afectados por la norma, como en lo relativo al tipo de desechos que quedan sujetos a ella:

- Su *ámbito de aplicación* (art. 3) abarca ahora todo tipo de buques¹ —cualquiera que sea el pabellón que enarbolesen— que hagan escala u operen en cualquier puerto español², sin más excepción que la de aquellos que estén afectos a

la prestación de servicios portuarios, así como los buques del Estado³.

- Y afecta a tres *tipos de desechos* en la línea prevista en el Convenio MARPOL (Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques), de manera que, según se indica en el preámbulo, «se utiliza el término *desechos de buques* para englobar tres categorías»: los desechos generados por los buques⁴, los residuos de carga⁵ y, como novedad, los desechos pescados de manera no intencionada⁶, todos los cuales tienen la consideración jurídica de residuos a los efectos de lo previsto en el artículo 3a de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

De acuerdo con lo anterior, en suma, no quedarían incluidos dentro del ámbito

¹ La exposición de motivos señala expresamente que quedan incluidos los buques pesqueros y las embarcaciones deportivas o de recreo. La anterior norma sólo hacía referencia a los buques de pesca y a las embarcaciones de recreo, pero no a las embarcaciones deportivas. Según el artículo 2.l, *por embarcaciones de recreo* se entiende cualquier embarcación que tenga una eslora comprendida entre 2,5 y 24 metros, que esté proyectada para fines recreativos o deportivos y esté destinada a ellos y que no transporte más de doce pasajeros.

² El artículo 14 excepciona de elaborar los planes de recepción y manipulación de desechos de buques a las entidades gestoras de los puertos pequeños comerciales caracterizados por tráfico raro o escaso y constituido exclusivamente por embarcaciones y buques de recreo que no realicen actividades comerciales siempre que estén conectados al sistema municipal de gestión de residuos.

³ Las obligaciones de entrega de desechos de buques y de pago de la tarifa indirecta no serán de aplicación a los fondeaderos siempre y cuando los buques no realicen durante el fondeo actividades comerciales de embarque y desembarque de pasajeros o de carga y descarga de mercancías y la escala en fondeadero sea inferior a siete días, a no ser que la capitanía marítima exija al buque la entrega de todos sus desechos por desconocer o no poder conocer el siguiente puerto de escala.

⁴ Se entienden por *desechos generados por buques* aquellos que, siendo distintos de los residuos de carga, estén comprendidos en los anexos I, IV, V y VI del Convenio MARPOL.

⁵ Se entienden por *residuos de carga* los restos de cualquier material de carga embarcado que quede en la cubierta, en las bodegas o en los tanques tras las operaciones de carga y descarga considerados en los anexos I, II y V del Convenio MARPOL.

⁶ Según el artículo 2k: los desechos recogidos en las artes de pesca de forma no intencionada durante operaciones de pesca.

del real decreto los residuos incluidos en el de los distintos reglamentos sectoriales que establecen normas de responsabilidad ampliada del productor para distintos productos (envases, neumáticos de reposición, aceites industriales, aparatos eléctricos y electrónicos, pilas, baterías y vehículos) mientras las citadas normas reglamentarias sectoriales no lo indiquen.

Conviene apuntar también ciertas previsiones contenidas al respecto en el Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (PLRSC), por su relevancia para esta materia:

- El proyecto de ley establece que *el buque*, respecto de los residuos entregados a las instalaciones portuarias, *tiene la condición jurídica de propietario inicial*, a los efectos de dar cumplimiento a la obligación de identificar los residuos de aquél que serán entregados a las instalaciones portuarias receptoras. No obstante, lo exime de la obligación de comunicación previa que el propio proyecto de ley exige para el desarrollo de actividades de producción y gestión de residuos. En ningún caso le atribuye la condición de productor de producto.
- Por su parte, los *gestores* de las instalaciones portuarias receptoras deberán cumplir con las obligaciones de información previstas en la Ley 22/2001, de Residuos y Suelos Contaminados, y, en concreto, deberán llevar un registro de servicios de recepción de desechos de buques que actuará como archivo cronológico de la instalación portuaria receptora a los efectos de lo previsto en el artículo 40 de dicha ley (también previsto en el artículo 64 del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados

para una Economía Circular), siempre y cuando incorpore las restantes informaciones necesarias para constituirlo y la acreditación documental de las operaciones de gestión de residuos. Lo que ya no exige la norma es que deban contar con la correspondiente autorización para actuar como gestor de residuos, como exigía la norma ahora derogada. No obstante, cabe entender que dicha autorización les es exigible a la luz de lo establecido en la actual normativa de residuos.

2. Implicaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor del real decreto de transposición de la nueva Directiva 2019/883

El nuevo real decreto no modifica la eventual relación jurídica de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor respecto de los residuos incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio MARPOL y que son gestionados en las instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques, ni exige obligaciones adicionales en materia de responsabilidad ampliada del productor.

Como hasta ahora, la norma no impone sobre los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, particularmente sobre los colectivos (SCRAP), responsabilidad alguna respecto de la gestión de los residuos desechados en las instalaciones portuarias receptoras, tarea que sigue recayendo sobre los gestores de estas instalaciones. Tales instalaciones deberán financiar los costes de dicha gestión mediante la aplicación del sistema de recuperación de costes hasta ahora vigente.

Lo que sí hace la nueva norma es extender a la gestión de estos residuos en estas

instalaciones algunos de los principios informadores de la legislación europea en materia de residuos, abriendo la puerta a una eventual colaboración, en el futuro, entre los gestores de estas instalaciones y los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

En este sentido y en cuanto a los «desechos pescados de forma no intencionada», sí cabría la posibilidad de que se regulara algún tipo de intervención de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor respecto de tales residuos, pero sólo en la medida en la que los desechos pescados de forma no intencionada procedieran de productos que hubieran sido declarados previamente en España a algún sistema de responsabilidad ampliada del productor y siempre y cuando la normativa reguladora de dicho flujo estableciera los términos y el alcance concretos en los que dichos sistemas debieran intervenir respecto de tales residuos.

A continuación se destacan las *principales novedades* del Real Decreto 128/2022 desde la óptica de la responsabilidad ampliada del productor:

A. *Obligación de recogida separada*

Según el artículo 2i del nuevo real decreto, los desechos de buques tendrán la consideración de residuos con arreglo a lo establecido en el artículo 3a de la Ley 22/2011. El artículo 6 de dicho real decreto exige que los gestores de las instalaciones portuarias receptoras de cada puerto que recojan,

transporten, manipulen o traten desechos de buques harán posible la gestión de los desechos de forma respetuosa con el medio ambiente de conformidad con lo dispuesto en la citada ley.

Con esta finalidad, el propio artículo 6 impone a tales gestores el deber de garantizar la recogida separada⁷ de los desechos de los buques para facilitar su reutilización y reciclado en los términos exigidos en la normativa europea de residuos, en la Ley de 22/2011 y, en especial, en la normativa reguladora de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y pilas y acumuladores (reales decretos 110/2015 y 106/2008, respectivamente). Añade que, para facilitar el cumplimiento de esta obligación de recogida separada, las instalaciones portuarias receptoras tendrán capacidad para recoger las fracciones de desechos de buques por separado de conformidad con las categorías definidas en el Convenio MARPOL, teniendo en cuenta las directrices relativas a este convenio.

Estas *categorías de desechos* se reproducen en el artículo 8 en los siguientes términos:

- a) Convenio MARPOL, anexo I (desechos generados por buques y/o residuos de carga oleosos).
- b) Convenio MARPOL, anexo II (residuos de carga de sustancias nocivas líquidas de los buques).

⁷ El Real Decreto 128/2022 impone con carácter obligatorio la recogida separada, yendo por tanto más allá de lo previsto en la directiva donde se faculta —no se impone ni se exige— a las instalaciones portuarias receptoras para recoger las fracciones de desecho por separado.

- c) Convenio MARPOL, anexo IV (aguas sucias de los buques).
- d) Convenio MARPOL, anexo V (desechos generados por buques y/o residuos de carga del anexo V MARPOL), el cual define la *basura* «como toda clase de restos de víveres –salvo el pescado fresco y cualesquiera porciones del mismo– así como los residuos resultantes de las faenas domésticas y trabajo rutinario del buque en condiciones normales de servicio⁸».
- e) Convenio MARPOL, anexo VI (sustancias que agotan la capa de ozono y residuos de los sistemas de limpieza de los gases de escape).
- f) Desechos pescados de forma no intencionada.

Consecuentemente, entendemos que del juego conjunto de lo previsto en el inciso final del párrafo segundo del artículo 6 y en el artículo 8 se desprende que en las instalaciones portuarias receptoras se deberá realizar una recogida separada de residuos en la que se consideren las fracciones de desechos correspondientes a las categorías enumeradas en el artículo 8 (puesto que en dicha enumeración se recogen las tres categorías de «desechos de buques» incluidas en el ámbito del real decreto: desechos generados por buques, residuos de carga (apartados *a*, *b*, *c*, *d* y

e del artículo 8, todos ellos incluidos en los distintos anexos del Convenio MARPOL) y desechos pescados de manera no intencionada (art. 8f).

B. *Planes de recepción y manipulación de desechos de buques*

El artículo 11 regula los planes de recepción y manipulación de desechos de buques, en cuya elaboración se exige, como hasta la fecha, que se abra un periodo de información pública, con la novedad de exigir expresamente que se dé audiencia pública, «cuando proceda», a los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor. No se ofrece ninguna indicación sobre el alcance de la expresión «cuando proceda», por lo que nuevamente habría que entender que la participación de dichos sistemas en la elaboración de los planes de recepción y manipulación de desechos de buques se produciría sólo en el caso de que la normativa sectorial de responsabilidad ampliada del productor hubiera previsto la responsabilidad de dichos sistemas sobre alguno de los residuos incluidos en el ámbito del real decreto (lo que, como también hemos indicado, hasta el momento no sucede).

C. *Sistemas de recuperación de costes*

Para financiar los costes de la gestión de los residuos en las instalaciones portuarias receptoras se prevén dos tarifas⁹,

⁸ El apéndice II del anexo V, en el que se regula el registro de descargas de basuras, establece las siguientes categorías de basuras: A) plásticos; B) desechos de alimentos; C) desechos domésticos; D) aceite de cocina; E) cenizas del incinerador; F) desechos operacionales; G) cadáveres de animales; H) artes de pesca, e I) desechos electrónicos.

⁹ Las tarifas encuentran su habilitación legal en el artículo 132 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

una directa y otra indirecta, fijadas por la Administración y a abonar por el buque (art. 18).

En el cálculo de la tarifa (anexo IV) se especifican, entre otros, los siguientes costes e ingresos:

- Costes directos (son básicamente los costes operativos):
 - Suministros de infraestructuras para las instalaciones portuarias receptoras (contenedores, instalaciones de tratamiento, etc.).
 - Cánones de arrendamiento financiero del espacio o de los equipos para operar las instalaciones.
 - Gestión de las infraestructuras, incluidos la recogida y traslado para su tratamiento final, el mantenimiento de las infraestructuras, etc.
 - Preparación para la reutilización, el reciclado o la eliminación finales de desechos, incluida su recogida separada.
- Costes indirectos (son los costes administrativos derivados de la gestión del sistema de desechos en el puerto). Entre ellos se cuentan, bajo el concepto 'gestión de programas de gestión de desechos'¹⁰ los regímenes de responsabilidad ampliada del productor y reciclado (se entiende que sólo en el caso

de que los sistemas colectivos de dicha responsabilidad hayan participado en la elaboración de dichos programas, tal como veremos más adelante).

- Ingresos: a) beneficios financieros netos derivados de la responsabilidad ampliada del productor y b) otros ingresos netos procedentes de la gestión de los desechos, como el reciclado (cabría entender que se refiere a los ingresos derivados de la venta de materiales).

Como se ha indicado anteriormente, el real decreto no impone costes adicionales para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor actualmente vigentes en España (como hemos dicho, envases, neumáticos de reposición, aceites industriales, aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y baterías y vehículos), pero sí habilita (art. 18.2d), como hemos visto, ante la eventualidad de que tales sistemas pudieran participar en relación con la gestión de los desechos pescados de manera no intencionada (no con el resto de los desechos incluidos en el ámbito del Convenio MARPOL) en los términos antes comentados.

A este respecto y con la finalidad de que los costes no sean soportados exclusivamente a cargo de los usuarios de los puertos de entrega, el artículo 18.2d del real decreto establece que la entidad gestora del puerto podrá cubrir los costes con otros ingresos alternativos, entre los que incluye, en su caso, los procedentes de los sistemas

¹⁰ No se determina el alcance jurídico de la expresión «gestión de programas de gestión de desechos».

colectivos de responsabilidad ampliada del productor¹¹.

D. Otras cuestiones

- El artículo 17.3 del real decreto exige que se identifique en el documento de entrega de los residuos la existencia específicamente de artes de pesca (tal y como se definen en el anexo III¹²) que contengan plástico mediante documentación separada y complementaria al documento de entrega general. La directiva persigue así contribuir al cumplimiento de los objetivos de prevención de residuos y de abandono de plásticos en el mar previstos en la Directiva SUP (de plásticos de un solo uso), estableciendo previsiones específicamente dirigidas a la gestión sostenible de las artes de pesca.

Cabe prever que, por la propia naturaleza de este tipo de residuos, la futura normativa reguladora de la responsabilidad ampliada del productor aplicable a las artes de pesca pueda establecer una regulación específica que articule la relación entre las instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques y los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de las artes de pesca, toda vez que

este tipo de residuos será desechado casi exclusivamente en este tipo de instalaciones

- El artículo 26 prevé la aplicación del régimen sancionador contenido en la Ley 22/2011 para el caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el real decreto.

3. Conclusiones

El nuevo Real Decreto 128/2022 no modifica la relación jurídica de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor respecto de los desechos de buques incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio MARPOL ni les impone obligaciones adicionales. Estos residuos seguirán siendo gestionados en las instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques y financiados con cargo al sistema de recuperación de costes ahora vigente.

Los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor no se ven obligados por este real decreto a gestionar los residuos incluidos en el Convenio MARPOL que hayan sido recogidos de manera separada en las instalaciones portuarias receptoras.

En cuanto a los «desechos pescados de forma no intencionada», sí cabría la posibilidad de que se regulara algún tipo de intervención de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor

¹¹ Entre tales ingresos alternativos, el artículo 18.2d prevé los procedentes de sistemas de gestión de residuos, la financiación disponible de la Unión Europea, de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas y, en su caso, de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

¹² El anexo III, al definir las artes de pesca, se remite a su vez a la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, sobre la reducción del impacto de ciertos productos de plástico en el medio ambiente (la Directiva SUP), cuyo artículo 3, apartado 4, establece que se entiende por *artes de pesca* «todo artículo o componente de un equipo que se utiliza en la pesca o la acuicultura para atraer, capturar o criar recursos biológicos marinos o que flota en la superficie del mar y se despliega con el objetivo de atraer, capturar o criar tales recursos biológicos marinos».

respecto de tales residuos (art. 18.2d), pero, no obstante, aunque el precepto lo indique de manera expresa, del régimen general de la responsabilidad ampliada del productor regulado actualmente tanto en la Ley 22/2011 (y, en breve, en el Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular) como en las respectivas normas reglamentarias que la regulan en los respectivos sectores, se deriva claramente que dicha intervención sólo se produciría en la medida en que los desechos pescados de forma no intencionada procedieran de productos que previamente hubieran sido declarados en España a algún

sistema de responsabilidad ampliada del productor y siempre y cuando la normativa reguladora de dicho flujo estableciera los términos y el alcance concretos en los que dichos sistemas debieran intervenir respecto de tales residuos.

En todo caso, conviene tener presente la posibilidad jurídicamente reconocida de que los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor participen en el trámite de audiencia que habrá de evacuarse en el marco de los procedimientos de aprobación de los planes de recepción y manipulación de desechos de buques.