

Sostenibilidad

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

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 primero de los dos análisis dedicados 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

Novedades más destacables

Establece objetivos cuantitativos de prevención de generación de envases no vinculantes y medidas para su consecución dirigidas, entre otros agentes, a los comercios minoristas de alimentación, medidas tales como presentar a granel las frutas y verduras frescas que se comercialicen enteras.

Fija los objetivos cuantitativos de reutilización a nivel estatal e introduce algunas medidas para su consecución, remitiendo las demás a las Administraciones en su respectivo ámbito de competencias.

Incorpora los objetivos de reciclado de envases en todo el territorio del Estado para el 2025 y el 2030 que introdujo la Directiva europea de envases y residuos de envases, así como objetivos de contenido y de material reciclado en el diseño de los envases, obligatorios para ciertos productos de la Directiva SUP (plásticos de un solo uso) y a los que aspirar para otros.

Establece objetivos de recogida separada por tipo de material vinculando la consecución de tales objetivos con el alcance de la contribución financiera que debe abonar el productor para cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada (RAP).

Regula las recomendaciones y obligaciones de marcado de los envases (algunas nuevas y no previstas en la normativa europea), que en la legislación anterior se remitían a la normativa comunitaria.

Crea la sección de envases en el Registro de Productores de Producto, en la que todos los productores deberán inscribirse y a la que habrán de remitir anualmente la información que detalla, y establece la obligación para los comercios de comercializar únicamente productos envasados que cuenten con el correspondiente número de registro.

Respecto de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor:

- Regula de manera pormenorizada las obligaciones que corresponden en materia de responsabilidad ampliada del productor a los distintos agentes económicos, y no sólo a los productores de producto, diferenciando para estos últimos entre las que deberá cumplir de manera individual y las que deberá cumplir de forma colectiva.
- Establece la ampliación de las obligaciones a los productores que pongan en el mercado envases comerciales e industriales, hasta ahora exceptuados según la Ley de Envases y Residuos de Envases.
- Desarrolla el régimen para la constitución de los sistemas individuales (comunicación) y colectivos (autorización) e incorpora las nuevas obligaciones que deberán cumplir los sistemas en cuanto a su organización y funcionamiento de acuerdo con las previsiones de la ley y de la Directiva marco de residuos. Se exigen mayores niveles de información pública, transparencia y autocontrol, así como de adecuación a la normativa de defensa de la competencia.
- Determina que la fijación por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de las contribuciones financieras que deben abonar los productores de producto se llevará a cabo siguiendo criterios de economía circular y no únicamente por peso de material o peso del envase (ecomodulación) y establece con carácter orientativo tales criterios.
- Establece 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, de la fracción inorgánica de los sistemas húmedo-seco (y de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas).

Regula, en desarrollo de las previsiones de la Ley 7/2022, los sistemas de depósito, devolución y retorno que deberán o podrán implantarse en determinados supuestos para los envases de un solo uso y, con carácter obligatorio, para los envases reutilizables, los cuales, a su vez, deberán gestionarse en el marco de sistemas individuales o colectivos de responsabilidad ampliada del productor.

1. Introducción

El Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de Envases y Residuos de Envases, desarrolla la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, e incorpora al ordenamiento interno español la nueva Directiva de envases y residuos de envases (Directiva 2018/852/UE), así como las medidas sobre responsabilidad ampliada del productor contenidas en la Directiva relativa a la reducción del impacto de determinados productos plásticos en el medio ambiente (Directiva 2019/904/UE, conocida por el acrónimo «SUP»: *single use plastic*).

El real decreto, mediante su disposición derogatoria única, sustituye y deroga la anterior normativa sobre esta materia, constituida por la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases (que se mantuvo en vigor por la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados, hasta que aprobase un nuevo reglamento, pero con rango reglamentario), su reglamento de desarrollo y ejecución (aprobado por Real Decreto 782/1998) y otra serie de normas reglamentarias enumeradas —con buena técnica legislativa—.

Hay que tener en cuenta que esta norma es posible que tenga que revisarse pronto, pues el 30 de octubre del 2022 se hizo pública la propuesta de un nuevo reglamento comunitario de envases y residuos de envases que sustituirá a la vigente directiva de envases y estará dotado, como es propio de esta norma europea, de efecto directo.

El real decreto reviste naturaleza de legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente conforme a lo dispuesto en los artículos 149.1. 13.ª y 23.ª de la Constitución española.

La entrada en vigor del real decreto tuvo lugar el 29 de diciembre del 2022, con excepción de las nuevas obligaciones de marcado, que no entrarán en vigor hasta el 1 de enero del 2025 (disp. final quinta).

2. Definiciones (artículo 2)

Se incluyen definiciones procedentes de la Directiva 2018/852/UE, entre las que cabe destacar las de *envase reutilizable* y *envase compuesto*.

Con relación a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, se añaden las definiciones de *envase industrial*, *envase comercial* y *prestadores de servicio de envases reutilizables*.

También con respecto a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, se revisan las definiciones de *envasador* y de *productor de producto* —conceptos clave para aplicar el régimen de responsabilidad ampliada del productor— para atender a las circunstancias derivadas del aumento de las ventas a distancia y de las plataformas de comercio electrónico, dándose el caso de que el envasador, en muchas ocasiones, no tiene sede social en España. Para ello, se precisa lo siguiente:

- a) En «el caso de los envases empleados en las ventas a distancia, tendrá la consideración de *envasador* el titular del comercio responsable de la venta, respecto de esos envases».
- b) Tendrán, por su parte, la consideración de *productores de producto*, «los envasadores o los agentes económicos dedicados a la importación o adquisición en otros Estados miembros de la Unión Europea de productos envasados para su

puesta en el mercado». Con ello, el criterio temporal para atribuir la responsabilidad en materia de responsabilidad ampliada del productor es el de la primera comercialización en España del producto envasado de manera profesional.

- c) Cuando, «en los productos envasados puestos en el mercado mediante marcas de distribución [“marcas blancas”], no se identifique al productor de producto, ejercerá como tal el titular de la marca de distribución con sede en España bajo la cual se comercialice el producto».
- d) En el caso «de aquellos productos envasados por encargo de un tercero que actúa como responsable de su puesta en el mercado [“maquilas”], ejercerá este último como productor de producto».
- e) Cuando «a través de las plataformas de comercio electrónico se introduzcan en el mercado productos envasados procedentes de fuera de España y el productor no haya designado representante autorizado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2, dicha plataforma actuará, subsidiariamente, como productor de producto a efectos de las obligaciones financieras y de información, así como organizativas cuando proceda, reguladas en este real decreto, respecto de esos envases». El citado artículo 17.2 del real decreto establece que «[l]os productores de producto que estén establecidos en otro Estado miembro o en terceros países y que comercialicen productos en España, deberán designar a una persona física o jurídica en territorio español como representante autorizado a efectos del cumplimiento de las obligaciones del productor del producto» (en este aspecto, el real decreto ha sido más estricto que

la Ley 7/2022, en cuyo artículo 40 sólo se establece que, en estos casos, se podrá designar un representante autorizado).

En cuanto al propio concepto de *envase*, no se introducen cambios significativos respecto de la normativa anterior, pero su regulación se completa con previsiones específicas sobre tipos concretos de envases, como ocurre con los envases domésticos, comerciales e industriales, los envases superfluos o los envases de servicio.

Se introduce el concepto de la *reciclabilidad de los envases*, de especial importancia para aplicar las medidas relativas al cálculo de los objetivos de reciclado.

3. Objetivos y medidas de prevención (artículos 6 y 7)

El real decreto fija los objetivos cuantitativos que pretenden alcanzarse en materia de prevención, esto es, de reducción de la cantidad y el impacto de los residuos de envases sobre el medio ambiente. Los objetivos nacionales que introduce el real decreto son de carácter orientador y los cuantitativos reproducen los de la Ley 7/2022.

Llama la atención el hecho de que no se impongan obligaciones de prevención vinculantes ni a los productores ni a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. Se prevé, no obstante, que las autoridades competentes puedan adoptar medidas de prevención dirigidas a reducir la cantidad y el impacto de los residuos de envases sobre el medio ambiente siempre que respeten los requisitos que establece el artículo 12.1 del real decreto (que no comprometan las funciones esenciales del envase ni los niveles de seguridad e higiene necesarios para el producto y

el consumidor) y que sean proporcionadas y no discriminatorias.

Sí se recogen, en cambio, medidas de prevención vinculantes dirigidas a los comercios minoristas de alimentación, como son:

- Presentar a granel las frutas y verduras frescas que se comercialicen enteras, salvo las frutas y hortalizas envasadas en lotes de 1,5 kilogramos o más y las que se envasen bajo una variedad protegida o registrada o cuenten con una indicación de calidad diferenciada o de agricultura ecológica, así como las frutas y hortalizas que presentan un riesgo de deterioro o merma cuando se venden a granel.
- En el caso de los comercios minoristas de alimentación cuya superficie sea igual o mayor de cuatrocientos metros cuadrados, destinar al menos el 20 % de su área de ventas a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, incluida la venta a granel o mediante envases reutilizables.
- En el caso de comercios que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público igual o superior a trescientos metros cuadrados, informar a los clientes de los impactos ambientales y obligaciones de gestión de los residuos de los envases de los productos que adquieran. Esta obligación se impone también a las plataformas de comercio electrónico y a los comercios que realicen ventas a distancia.

También se recoge la obligación, introducida por la Ley 7/2022, de que los establecimientos de hostelería y restauración ofrezcan siempre a los clientes la posibilidad de consumir agua no envasada de forma gratuita. De momento,

son pocos los hoteles y restaurantes que ofrecen esta posibilidad sin necesidad de que el cliente lo pida y no se ha instaurado aún la costumbre existente en otros países, como Francia, de solicitar «agua natural».

Por último, se establece que los promotores de eventos festivos, culturales o deportivos, tanto públicos como privados, deberán implantar, desde el 1 de julio del 2023, alternativas a la venta y la distribución de bebidas en envases y vasos de un solo uso, garantizando además el acceso a agua potable no envasada.

4. Objetivos y medidas de reutilización (artículos 8 y 9)

El real decreto fija a nivel estatal los objetivos cuantitativos de reutilización, esto es, de incremento de puesta en el mercado de envases reutilizables, previendo que podrán ser revisados a la vista de la información disponible en la sección del Registro de Productores de Producto.

En cuanto a las medidas, con carácter general se remite su adopción a las distintas Administraciones en el ámbito de sus competencias. El real decreto hace referencia, en particular, a las medidas de carácter económico y acuerdos voluntarios y establece que deberán priorizarse las iniciativas para la normalización y estandarización de envases y la sustitución de envases de un solo uso por otros reutilizables y reutilizados en el marco de la contratación de las compras públicas. Estas medidas deberán respetar los requisitos que establece el artículo 12.1 ya expuesto, serán proporcionadas y no discriminatorias y se ajustarán al derecho de la Unión Europea.

Como medidas vinculantes para la reutilización de aplicación directa se prevén las siguientes:

- Los establecimientos de alimentación que vendan a granel alimentos y bebidas deberán aceptar el uso de recipientes reutilizables (bolsas, táperes y botellas, entre otros) adecuados para la naturaleza del producto adquirido y debidamente higienizados, siendo los consumidores los responsables de su acondicionamiento y limpieza.
- Los comercios minoristas con una superficie útil para la exposición y venta al público igual o superior a trescientos metros cuadrados dispondrán de envases reutilizables para el consumidor final, ya sea de forma gratuita o cobrando un precio.
- Se establece el número mínimo de referencias de bebidas en envases reutilizables que se deban comercializar en cada segmento de establecimientos minoristas, determinado según los metros cuadrados de su superficie comercial. Este número de referencias podrá incrementarse mediante orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Los establecimientos minoristas deberán prestar el servicio de retorno de envases reutilizables.

5. Objetivos y medidas de reciclado y valorización (artículos 10 y 11)

El real decreto establece los objetivos de reciclado y valorización que deberán cumplirse en el ámbito de todo el territorio del Estado para los años 2025 y 2030, que coinciden con los marcados por la Directiva 2018/852/UE. Además, precisa que los objetivos de recogida separada de botellas de plástico de un solo uso fijados en la Ley 7/2022 (art. 59.1) deberán cumplirse en el ámbito de todo el territorio del Estado.

Las comunidades autónomas deberán cumplir, como mínimo, estos objetivos de reciclado y recogida separada con los residuos de envases generados en su territorio. El real decreto especifica, a este respecto, que los residuos de envases que se trasladen de una comunidad autónoma a otra para su tratamiento se computarán en la comunidad autónoma en la que se generó el residuo.

La evaluación del cumplimiento de estos objetivos es importante, en especial por lo que respecta a la recogida separada de botellas de plástico, dado que la Ley 7/2022 prevé que el incumplimiento de los fijados en los años 2023 o 2027, a nivel nacional, dará lugar a la implantación en el plazo de dos años de un sistema de depósito, devolución y retorno en el que se podrán incluir otros envases y residuos de envases (art. 59.2 y disp. adic. decimoséptima).

El real decreto determina los datos que deberán utilizarse para evaluar el cumplimiento de los objetivos de recogida separada y de reciclado a nivel estatal y autonómico. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico calculará y publicará anualmente en su página web el grado de cumplimiento de estos objetivos de acuerdo con la normativa de la Unión Europea y con el método que establece su anexo II.

Para la promoción del reciclado de residuos de envases, el real decreto prevé las medidas siguientes:

- Se garantizará la recogida separada por materiales de los residuos de envases domésticos, comerciales e industriales, considerando al menos las siguientes fracciones: papel, plástico, madera, metales ferrosos, aluminio, vidrio y papel-cartón. Se permite, no obstante, tal como prevé la

Ley 7/2022, la recogida conjunta de plástico, metal y de otro tipo de residuos que contengan estos materiales, siempre que se garantice su adecuada separación posterior, a los cuales, añade el real decreto los residuos de envases de madera.

- Se garantizará la recogida separada de residuos de envases peligrosos de competencia local, en la forma y lugar que se establezcan en sus ordenanzas, antes del 31 de diciembre del 2024.
- Se indica el porcentaje de contenido de plástico reciclado que cada productor de producto «tratará» de que tengan los envases de plástico fabricados con plástico no compostable, sin perjuicio de que deban cumplir los requisitos de contenido de plástico reciclado que establece la Ley 7/2022.
- En la contratación pública, las Administraciones Públicas incluirán la adquisición de productos en envases reutilizables y fácilmente reciclables o en envases fabricados con materiales reciclados cuya calidad cumpla las especificaciones técnicas requeridas.

Las comunidades autónomas podrán introducir cualesquiera otras medidas, en particular las de carácter económico, siempre que se ajusten al derecho comunitario y no supongan una traba al comercio, a la libre competencia, o al mercado único.

6. Diseño, requisitos y obligaciones de marcado de los envases (artículos 12 y 13)

Los envases deberán diseñarse de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos, si bien teniendo en cuenta siempre que

no se comprometan las funciones esenciales del envase ni los niveles de seguridad e higiene necesarios para el producto envasado y el consumidor.

Los fabricantes o importadores de envases sólo podrán introducir en el mercado los envases que cumplan los requisitos que precisa el real decreto relativos a la fabricación, a su composición y a la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables. Los requisitos básicos se enuncian en el anexo III y se presumirá su cumplimiento si los fabricantes cumplen determinadas normas UNE.

El real decreto regula las recomendaciones y obligaciones de marcado, que en la legislación anterior se remitían a la normativa comunitaria. Entre dichas obligaciones, cabe señalar las siguientes:

- Todos los envases, tanto domésticos como comerciales e industriales, deberán indicar su condición de reutilizables.
- Se prohíbe el marcado de los envases con las palabras «respetuoso con el medio ambiente» o cualesquiera otras equivalentes que puedan inducir a su abandono en el entorno.
- Los envases domésticos indicarán la fracción o contenedor en la que deben depositarse una vez que se conviertan en residuos y, cuando proceda, el símbolo asociado al sistema de depósito, devolución y retorno por medio del cual se gestionen.
- Los envases reutilizables y los envases de plástico compostable indicarán en el etiquetado que el envase está certificado según la norma europea UNE EN 13432:2021

y, si están fabricados en compostaje doméstico o industrial, llevarán la indicación «No abandonar en el entorno».

7. Obligaciones de información sobre la puesta en el mercado de envases (artículo 13)

Antes del 29 de marzo del 2023, todos los productores de productos deberán inscribirse en la sección de envases del Registro de Productores de Producto creada por el real decreto.

Para la inscripción, el productor deberá aportar la información establecida en el apartado 1 del anexo IV, que será pública salvo los datos de carácter personal protegidos por la normativa estatal vigente, y un certificado de pertenencia a un sistema individual o colectivo de responsabilidad ampliada del productor.

Una vez que se haya inscrito, al productor se le asignará un número de registro que deberá figurar en las facturas y en cualquier otra documentación que acompañe a las transacciones comerciales de productos envasados.

8. Obligaciones de información en materia de envases (art. 16)

Todos los productores inscritos están obligados a declarar cada año la información sobre los envases puestos por primera vez en el mercado enunciada en el anexo IV.2 del real decreto (referida a las cantidades en peso por tipo de material de los envases que introduzcan en el mercado, así como el número de unidades, con el desglose que detalla).

Los plazos para efectuar las primeras declaraciones están detallados en la web del

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico¹, debiendo remitirse dicha información con carácter retroactivo para los años 2021 y 2022 (así lo establece la disposición transitoria segunda, lo que supone una discutible aplicación retroactiva de una carga hasta ahora inexistente).

9. Obligaciones generales de los productores de producto (artículos 17 y 18)

El artículo 17 del real decreto enuncia las obligaciones generales que deben cumplir los productores de producto. Algunas de ellas, según precisa el precepto, deberán cumplirse por medio de la constitución de los correspondientes sistemas individuales o colectivos de responsabilidad ampliada del productor (éste es el caso, por ejemplo, de alcanzar, como mínimo, los objetivos de reciclado fijados en el artículo 10 del real decreto) y, al resto, se les dará cumplimiento de manera individual.

Los productores de producto que estén establecidos en otro Estado miembro o en terceros países y que comercialicen productos en España deberán designar a una persona física o jurídica en nuestro territorio como representante autorizado a efectos del cumplimiento de estas obligaciones.

Entre las obligaciones generales de los productores figura la de elaborar y aplicar planes empresariales de prevención y eco-diseño regulados por el artículo 18 del real decreto cuando cumplan las condiciones que éste precisa. Interesa señalar que esta obligación ya existía, aunque los planes se denominaban «de prevención de residuos de envases».

¹ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/flujos/envases/Registro-productores-producto-seccion-envases.aspx>

Están obligados a aplicar un plan de prevención y ecodiseño los productores de producto que, a lo largo de un año natural, introduzcan en el mercado una cantidad de envases igual o superior a la que fija el real decreto en función de su composición (p. ej., veinte toneladas si se trata exclusivamente de plástico).

Estos planes se aplican con carácter quinquenal y pueden elaborarse de forma individual

por los productores de producto o por los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor en los que participen. La principal novedad en la regulación de estos planes respecto de la anterior legislación estriba en que ya no se exige que los planes sean aprobados por la comunidad autónoma en la que se vayan a ejecutar; ahora únicamente se requiere la remisión de un informe a la comunidad autónoma (en el plazo de tres meses desde su finalización).