



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA RESPONSABILIDAD
AMPLIADA DEL PRODUCTOR DEL PRODUCTO EN EL
DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑOL**

Autor: Blanca Valera Caballero

5 E3-Analytics

Área de Derecho civil

Tutor: Carlos de Miguel Perales

Madrid

Abril, 2024

ÍNDICE

RESUMEN	4
PALABRAS CLAVE	4
ABSTRACT	5
KEY WORDS	5
LISTADO DE ABREVIATURAS	6
I. INTRODUCCIÓN	7
1.OBJETO DEL TRABAJO: LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR	
7	
2.OBJETIVOS PERSEGUIDOS EN ESTE TRABAJO.....	10
3.METODOLOGÍA DEL TRABAJO.....	11
II. LA ECONOMÍA CIRCULAR Y SU RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR	12
III. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR	17
1.EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA EUROPEA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR.....	17
2.ANÁLISIS SOBRE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR EN LA DIRECTIVA 2008/98/CE SOBRE LOS RESIDUOS.....	20
3.ESTUDIO SOBRE LA NORMATIVA SECTORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR.....	25
3.1. <i>Responsabilidad ampliada del productor de envases</i>	25
3.2 <i>Responsabilidad ampliada del productor de vehículos al final de su vida útil</i> ..	28
3.3 <i>Responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónico</i>	29
3.4 <i>Responsabilidad ampliada del productor de productos plásticos</i>	31
3.5 <i>Responsabilidad ampliada del productor de pilas y acumuladores</i>	34
IV. LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR EN EL MARCO DEL DERECHO ESPAÑOL	36
1.EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR.....	36
2.ANÁLISIS SOBRE LA LEY 7/2022, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR.....	39
3.ESTUDIO SOBRE LOS REALES DECRETOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR.....	45
3.1 <i>Responsabilidad ampliada del productor de envases</i>	45
3.2 <i>Responsabilidad ampliada del productor de vehículos al final de su vida útil</i> ..	47

3.3 Responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos	49
3.4 Responsabilidad ampliada del productor de productos plásticos	51
3.5 Responsabilidad ampliada del productor de pilas y acumuladores	53
3.6 Responsabilidad ampliada del productor de neumáticos fuera de uso	55
3.7 Responsabilidad ampliada del productor de aceites industriales usados	56
V. VALORACIÓN CRÍTICA SOBRE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR Y SU APORTACIÓN A LA ECONOMÍA CIRCULAR	58
1. ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS	58
2. ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES ORGANIZATIVAS	60
3. ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES INFORMATIVAS	61
4. ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES DE DISEÑO	62
5. ANÁLISIS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA RAP	63
5.1. La expansión de la RAP en distintas áreas de actuación, en concreto la inclusión del pre-market producer responsibility	63
5.2. La ampliación de normativa sectorial sobre responsabilidad ampliada del productor	65
VI. CONCLUSIONES	67
VI. BIBLIOGRAFÍA	69
1. LEGISLACIÓN	69
2. JURISPRUDENCIA	71
3. OBRAS DOCTRINALES	71
4. OTRA DOCUMENTACIÓN	74

RESUMEN

La responsabilidad ampliada del productor del producto es una política que se encuentra en el marco legal de la Unión Europea y que se ha incorporado al Derecho español con el propósito de abordar los desafíos medioambientales que la creciente generación de residuos plantea.

Este concepto pretende redefinir el papel que desempeñan los productores a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos que comercializan, imponiéndoles obligaciones para lograr una gestión tanto de los recursos como de los residuos generados que sea más favorable con el medioambiente.

Ese trabajo pretende una aproximación al concepto de responsabilidad ampliada del productor y su origen, teniendo presente que se desarrolla en el marco de la economía circular. A través del análisis de la normativa comunitaria y nacional en esta materia, se busca explicar el entramado normativo que respalda la implementación de la responsabilidad ampliada del productor.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad ampliada del productor, Economía Circular, Residuos, Productor del producto

ABSTRACT

The Extended Producer Responsibility is a policy within the legal framework of the European Union, that has been incorporated into Spanish law with the purpose of addressing the environmental challenges posed by the increasing generation of waste.

This concept aims to redefine the participation of producers throughout the entire life cycle of the products they market, imposing obligations to achieve a more environmentally friendly management of both resources and generated waste.

This paper aims to provide an approach to the concept of Extended Producer Responsibility and its origin, bearing in mind that it is developed within the framework of the circular economy. Through a comprehensive analysis of both European and national regulations in this matter, the intention is to explain the regulatory framework that supports the implementation of the Extended Producer Responsibility.

KEY WORDS

Extended producer responsibility, Circular economy, Waste, Product producer

LISTADO DE ABREVIATURAS

1. RAP: Responsabilidad Ampliada del Productor
2. DMR: Directiva 2008/98/CE sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (Directiva Marco de Residuos)
3. LRSCEC: Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular
4. TS: Tribunal Supremo
5. Op. cit: Opus Citatum
6. Art.: Artículo
7. Vid.: Véase
8. OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
9. AEE: Aparatos Eléctricos y Electrónicos
10. RAEE: Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
11. EC: Economía Circular
12. INE: Instituto Nacional de Estadística
13. UE: Unión Europea
14. Sic: Sic erat scriptum
15. Párr: Párrafo

I. INTRODUCCIÓN

1. OBJETO DEL TRABAJO: LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

La RAP es un sistema de responsabilidad por el cual el productor del producto debe asumir obligaciones a lo largo del ciclo de vida del producto. Estas obligaciones como se explicará más adelante abarcan tanto cuestiones de diseño, fabricación e información como obligaciones financieras y operativas.

Thomas Lindhqvist define en 1990 el concepto de RAP como “*una estrategia de protección ambiental para alcanzar el objetivo medioambiental de reducir el impacto medioambiental total de un producto, haciendo que el fabricante del producto sea responsable de todo el ciclo de vida del producto y en especial para la recuperación, reciclaje y disposición final del producto.*”¹

De tal modo, la RAP impone a los productores de productos una fabricación y comercialización que sea lo más beneficiosa posible para el medioambiente, así como una gestión adecuada de los productos cuando estos llegan al final de su vida útil, es decir, cuando se convierten en residuos.²

Es importante destacar que este sistema de responsabilidad recae sobre el productor del producto y no sobre el productor del residuo. La RAP traslada la responsabilidad de gestionar el residuo del consumidor o usuario que de manera directa genera el residuo al sujeto que fabrica el producto.

Este traslado de responsabilidad se manifiesta en la interpretación extensiva del principio medioambiental “quien contamina paga”. Este principio no tiene una interpretación unívoca, sino que admite dos manifestaciones:

¹ Lindhqvist, T., “Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems”, *IIIEE, Lund University*, 2000:2, 2000, p.9 (disponible en ; <https://www.iiiee.lu.se/thomas-lindhqvist/publication/e43c538b-edb3-4912-9f7a-0b241e84262f> última consulta 04/10/2023)

² Serrano Lozano, R, “La gestión municipal de residuos en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto”, *Cuadernos de derecho local*, vol.46, 1696-0955, 2018, p.107

Por un lado, se puede interpretar de manera inmediata considerando que el sujeto que contamina es el consumidor o usuario del producto.³ Por otro, una interpretación extensible permite entender que el último responsable de la generación de residuos es el productor de productos.⁴

Como se ha expresado, la RAP se fundamenta en esta última interpretación, pues al considerar a los productores de productos como los responsables indirectos de la generación de residuos se estima necesario controlar su actuación imponiéndoles obligaciones para prevenir dicha generación.

Esta interpretación tiene una finalidad práctica ya que facilita la gestión y prevención de los residuos por dos motivos: en primer lugar, porque es más sencillo controlar a los productores de productos que a los consumidores al ser su número es mucho más reducido; en segundo lugar, porque los productores de productos son quienes mejor conocen y controlan sus productos y por tanto quienes están más capacitados para reducir su impacto medioambiental.⁵

No obstante, la RAP puede resultar coherente con la interpretación inmediata del mencionado principio ya que el coste de las obligaciones del sistema de RAP puede ser repercutido económicamente al consumidor. El productor del producto puede incrementar el precio final del bien que vaya a vender para que el coste que le suponga el cumplimiento de la RAP lo asuma el consumidor al comprar el producto. Por consiguiente, mediante la repercusión de costes sería en última instancia el consumidor quien asumiría económicamente las obligaciones de la RAP.

La RAP pretende obtener un diseño y fabricación del producto que sea compatible con el uso eficaz del recurso a lo largo de toda su vida, así como lograr una adecuada gestión de la materia cuando haya finalizado su ciclo de vida.

³ Comisión Económica para América Latina, "El principio " el que contamina, paga"", 1991, p. 7

⁴ Chueca Sancho, Á. G, "«Quien contamina, paga» en el Derecho de la Unión Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.15, 2008, pp. 186

⁵ Yamaguchi, M, "Extended Producer Responsibility in Japan- Introduction of EPR in Japanese waste policy and some controversy", *ECP Newsletter*, vol 10, n.19, 2002, p.8

Por tanto, la RAP impone a los productores de productos obligaciones relativas a los productos (cuestiones de diseño y fabricación) y a los residuos (su gestión y financiación).

En este sentido, un entendimiento adecuado de este régimen requiere saber qué se entiende por producto, residuo y por productor del producto. A efectos de comprender estos conceptos acudimos a la DMR por ser la norma base de este sistema de responsabilidad.

El término de productor del producto se define como: “*cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional*” (Art. 8). Este concepto abarca a todos los sujetos que realicen actividades destinadas a introducir un producto en el mercado.

El término de producto si bien no aparece definido en la DMR, puede entenderse como el bien que resulta de un proceso de producción que tiene como finalidad la producción de ese bien.⁶

El artículo 3 de la DMR define el residuo como “*cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprende o tiene la intención u obligación de desprenderse de acuerdo con la legislación vigente.*” De tal modo, cuando se habla de residuo se hace referencia a la materia que queda después de que el producto haya sido usado o consumido. Como se ve, el concepto de residuo es un término muy amplio que abarca tanto sólidos y líquidos como gaseosos u otro tipo de formas.

Asimismo, debe distinguirse el concepto de residuo y de producto del término subproducto. Mientras que el producto es el bien principal que se obtiene de un proceso productivo, el subproducto es la sustancia resultante de un proceso de producción cuya finalidad no es la producción de esta sustancia. Además, para que un objeto tenga la consideración de subproducto se requiere que vaya a ser

⁶ Abril, C. M., Guajala, M. R., Mantilla, L. M., & Moyolema, M. M. (2015). Procesos de producción y productividad en la industria de calzado ecuatoriana: caso empresa Mabelyz. ECA sinergia, 2015 vol 6, no 2, p.91.

usado con certeza y de forma legal, sin requerir transformación [sic] (Art. 5, DMR). Estas últimas características lo distinguen del residuo, puesto que el residuo no permite un nuevo uso sin la correspondiente transformación.

Habiendo explicado los sujetos y sustancias afectadas por la RAP, puede afirmarse que esta regulación extiende las responsabilidades de los productores quienes deberán asumir obligaciones a lo largo de todo el ciclo de vida del producto.

El estudio de la RAP resulta de gran interés, por ser una de las políticas actualmente empleadas en el marco de la UE para luchar contra los problemas medioambientales que la generación de residuos y el uso desmesurado de recursos plantean. Analizar y entender la regulación de la RAP tanto a nivel europeo como español es relevante ya que permite comprender la utilidad de esta política, así como las obligaciones que deben asumir los productores de productos como consecuencia de este régimen. Sin duda se trata de un tema de importante actualidad y por ello se ha escogido como objeto de este trabajo.

2. OBJETIVOS PERSEGUIDOS EN ESTE TRABAJO

Como se ha mencionado, el objetivo de este trabajo es analizar la normativa europea y española existente en materia de RAP. Este estudio pretende abordar tres objetivos fundamentales:

En primer lugar, se busca explicar el concepto de RAP expresando las obligaciones que conlleva, los sujetos que se pueden ver afectados por este régimen y los ámbitos en los que se aplica. La intención es que el lector obtenga una idea general sobre este sistema de responsabilidad.

En segundo lugar, se quiere examinar cómo se configura la RAP en los diversos tipos de residuos. Para ello, se analizará la normativa sectorial existente tanto a nivel europeo como español. Este enfoque permitirá comprender en qué

consisten las principales obligaciones específicas que se imponen a los productores de productos según el tipo de residuo.

Finalmente, se pretende analizar la figura de la RAP como instrumento para lograr la transformación hacia la EC. Este nuevo modelo económico es de creciente importancia, y en este trabajo, además de una breve explicación de la EC se quiere analizar la aportación de la RAP a este sistema económico.

En síntesis, mediante el análisis de la normativa europea y nacional se aspira a proporcionar una idea clara en lo que concierne a la RAP, entendiendo cómo se regula y las principales implicaciones que conlleva.

3. METODOLOGÍA DEL TRABAJO

Para lograr un trabajo adecuado que permita cumplir los objetivos establecidos se van a utilizar diversas fuentes.

Por un lado, en el ámbito comunitario se consultará la DMR teniendo presentes las modificaciones introducidas por la Directiva 2018/851. El estudio de la DMR resulta esencial pues proporciona el marco normativo genérico de la RAP en el ámbito comunitario.

Además, para lograr un estudio más completo se estima necesario analizar la normativa sectorial relativa de los distintos tipos de residuos. Para ello, se analizarán las principales Directivas y Reglamentos de residuos específicos que afectan a la RAP.

Por otro lado, dado que el objeto de este trabajo implica también realizar un análisis de la normativa española en materia de RAP, se analizará la LRSCEC. Esta Ley determina los criterios básicos de la RAP en el ámbito nacional. Asimismo, igual que se hace para el ámbito europeo se estudiarán los Reales Decretos desarrollados para los distintos tipos de residuos.

Finalmente, se atenderá a diversas fuentes bibliográficas que permitan estudiar teorías y conceptos que son esenciales a la hora de realizar un análisis adecuado de la materia.

II. LA ECONOMÍA CIRCULAR Y SU RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

La gestión de los residuos representa un desafío crucial en el contexto global. El constante aumento en la generación de residuos ha elevado la urgencia de abordar este problema debido al impacto de los residuos en el medioambiente. Según estimaciones del INE, en 2020 se generaron en España 105,6 millones de toneladas de residuos lo que subraya la magnitud de este desafío. La gestión adecuada de los residuos es un pilar fundamental para lograr un desarrollo más sostenible pues minimiza el impacto medioambiental de estos y promueve un uso eficaz de recursos.

El reciclaje, la reutilización y la valorización de los productos y residuos son acciones necesarias, así como todas aquellas que permitan prevenir y reducir la generación de los residuos, para avanzar hacia un desarrollo sostenible.

En este escenario surge el modelo de EC. Si bien desde los años 70 podemos encontrar antecedentes de la EC con movimientos como “Cradle to Cradle” que abogaban por diseñar productos de modo que al finalizar su vida útil se pudiese seguir sacando provecho de estos,⁷ será en 2014 cuando en el ámbito comunitario se ponga el foco en este concepto.

Es en este año cuando la Comisión Europea realiza una Comunicación titulada “*Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*” para establecer iniciativas destinadas a lograr la circularidad. No obstante, la Comunicación fue retirada ese mismo año con el compromiso de desarrollar una más ambiciosa que atendiese a todas las fases del ciclo económico.⁸

⁷ Braungart, M., McDonough, W. *Cradle to Cradle. “A question of design”*. Vintage Classic, London, 2023, p. 32

Este compromiso dará lugar a una nueva Comunicación que saldrá a la luz en 2015 y será conocida como el Plan de Acción. Este plan es un conjunto de 54 medidas que pretenden lograr el adecuado desarrollo de la EC. Al contrario que la Comunicación anterior, esta no se centra exclusivamente en la reducción de residuos, sino que aborda todas las etapas del ciclo de vida del producto incluyendo la producción, el consumo, el diseño y la gestión de residuos.⁹

La EC aspira a hacer frente al crecimiento económico y productivo desde una perspectiva sostenible que permita proteger el medioambiente y reducir la contaminación. Este enfoque pretende aplicarse durante todo el ciclo de vida del producto con el objetivo de lograr un sistema regenerativo que posibilite un uso eficaz de los recursos.¹⁰

La EC surge como una alternativa al tradicional modelo económico lineal regido por la máxima de “usar y tirar”. La economía lineal es un modelo de consumo que descarta los recursos una vez han sido usados.¹¹ Sin embargo, la EC es definida por la Comisión en el mencionado plan como “*una economía en la cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos.*”

El objetivo de este modelo económico es que tanto la producción como el consumo estén orientados a lograr que los materiales, recursos y productos perduren en la economía el mayor tiempo posible.¹²

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones Programa de trabajo de la Comisión para 2015, Un nuevo comienzo. (DOUE 16 de diciembre de 2014).

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para economía circular. (DOUE 2 de diciembre de 2015).

¹⁰ Prieto Sandoval, V., Jaca, C., & Ormazabal, M., “Economía Circular”, *Memoria Investigaciones En Ingeniería*, (15), 2017, p 86. Disponible en <http://revistas.um.edu.uy/index.php/ingenieria/article/view/308> ; última consulta 04/10/2023

¹¹ Ellen MacArthur Foundation, “Hacia una Economía Circular: motivos económicos para una transición acelerada”, 2015. Disponible en <http://repositorio.ampf.org.ar/greenstone/sites/localsite/collect/economia/index/assoc/D219.dir/hacia-una-economia-circular.pdf> ; última consulta 04/10/2023.

¹² De la Varga Pastor, A., “La Responsabilidad Ampliada del Productor como instrumento para lograr una efectiva EC. Aproximación a la legislación de la UE y la ley residuos y suelos contaminados del Estado español”, *Direito Económico e Socioambiental*, vol. 12, n.1, 2021, p. 13.

Son numerosos los beneficios que con este modelo económico se tratan de alcanzar. En primer lugar, la EC reduce la contaminación del aire, suelo y agua y la emisión de gases de efecto invernadero al reducir la generación de residuos.¹³ En segundo lugar, la reutilización de recursos disminuye la necesidad de extraer nuevos recursos naturales, lo que además de ahorrar energía previene la sobreexplotación de recursos no renovables y permite conservar la biodiversidad.¹⁴ En tercer lugar, más allá de las ventajas ambientales, tal y como expresa la Comisión en el Plan de Acción, la EC fomenta la competitividad de la UE pues las empresas estarán protegidas frente a la escasez de recursos y la volatilidad de los precios.¹⁵

La EC se configura no sólo como un objetivo a lograr, sino también como un medio que permite lograr una economía sostenible. La EC no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino un fin mediato que inspira el camino necesario a seguir para poder conseguir un desarrollo sostenible.¹⁶

La relación entre la EC y la RAP se manifiesta en la consideración de la RAP como uno de los instrumentos que posibilitan el cambio a la circularidad. En este sentido, la EC se entiende como un principio de principios cuya proyección hacia los diversos objetivos permite identificar varios principios secundarios entre los que destaca la RAP.¹⁷

Lo que se pretende con la RAP es que, al ampliar las obligaciones de los productores de productos se promueva una adecuada gestión de los residuos, así como la reducción de estos. Estos son precisamente los objetivos que se aspiran a conseguir con el modelo de la EC. Por ello, se entiende la RAP como una política que se establece para alcanzar los propósitos de la circularidad.

¹³ Guillén Navarro, N. A. “Claves básicas para entender el presente y futuro de la economía circular en la Unión Europea”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N.1, 2022, p. 275.

¹⁴ Schulze, G. (2016). Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe. Ellen MacArthur Foundation and the McKinsey Center for Business and Environment, p.13.

¹⁵ Comisión Europea, Cerrar el círculo, op. cit., pág. 2, párr. 2

¹⁶ Santamaría Arinas, R.J., “Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019, p. 4.

¹⁷ Alenza García, J. F., “La Economía Circular en el Derecho ambiental”, *Actualidad jurídica ambiental*, vol. 102, n. 2, 2020, p. 233.

Esta relación entre la RAP y la EC se evidencia además en la inclusión de medidas específicas relacionadas con la RAP en políticas orientadas a promover la circularidad, como es el caso del Plan de Acción.

A este respecto, el Plan de Acción propone mejorar los sistemas de RAP y “*crear un incentivo económico directo*” para lograr un diseño de productos que favorezca el reciclaje y la reutilización.¹⁸

Así mismo, en lo que afecta a la RAP, este Plan también estima necesario una mejora en la clasificación y la recogida de los residuos, actuaciones que son frecuentemente financiadas por los sistemas de RAP. Más aún, con el objetivo de lograr una mayor eficacia de dichos sistemas, el Plan propone establecer requisitos mínimos relativos a la transparencia y rentabilidad.

La regulación de la RAP en instrumentos dedicados a la circularidad se observa también en el Pacto Verde Europeo. Elaborado en 2019 por la Comisión Europea, este Pacto es un conjunto de iniciativas políticas dirigidas a lograr una transformación económica y social más sostenible.¹⁹

Entre las medidas que se incluyen en el Pacto Verde Europeo destacan dos objetivos especialmente ambiciosos. En primer lugar, la propuesta de una Ley Europea del clima que pretende alcanzar la neutralidad climática en 2050. En cumplimiento de dicha propuesta, se ha elaborado el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco legal para lograr la neutralidad climática. En segundo lugar, el Objetivo 55, un paquete de propuestas dirigido a revisar las medidas legislativas pertinentes para reducir las emisiones netas en al menos un 55% para 2030, con respecto a 1990.²⁰

¹⁸ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones, sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular (DOUE 4 de marzo de 2019)

¹⁹ De Gatta Sánchez, D. F., “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, vol. 101, 2020, p. 84.

Además, este Pacto tiene gran importancia en el seno de la UE en el proceso de implementar la EC pues establece una medida específica que define como “Estrategia industrial para una economía limpia y circular”, bajo la cual se plantea la necesidad de desarrollar un nuevo plan de acción para la EC.

Esto da lugar al Nuevo Plan de Acción que es elaborado por la Comisión y que entró en vigor el 11 de marzo de 2020. Este Plan presenta un nuevo enfoque más alineado con la EC al establecer un conjunto de iniciativas a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos.²¹

El Nuevo Plan de Acción afecta a la regulación de la RAP en dos ámbitos. Por un lado, se compromete a mejorar la aplicación de los requisitos de los regímenes de RAP, y, por otro, incide en fomentar la RAP en el ámbito de los productos textiles.²²

La última modificación de la DMR es de 2018, por tanto, estas iniciativas propuestas por el Nuevo Plan todavía no han sido incorporadas a la DMR. No obstante, además de ser consideradas en las Directivas que surgen con posterioridad a dicho plan y que regulan la RAP en los distintos tipos de residuos, impulsan nuevas propuestas. Ejemplo de ello, es la Estrategia de la UE sobre los Productos Textiles Sostenibles y Circulares, que pretende establecer normas armonizadas en materia de RAP para los productos textiles tal y como solicitaba el Nuevo Plan de Acción.²³

Como puede observarse, las políticas europeas que impulsan la EC contienen previsiones relativas a la RAP porque precisamente este sistema de responsabilidad es una de las políticas que favorecen la circularidad. La RAP no

²⁰ González, K.,” La transformación del sector energético a la luz del Pacto Verde Europeo: las estrategias de la Comisión Europea para alcanzar el Objetivo 55 y la Neutralidad Climática”, *Revista Boliviana de Derecho*, n. 33, 2022, pp. 474.

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones: El Pacto Verde Europeo. (DOUE 11 de diciembre de 2019)

²² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. Nuevo Plan de acción para la EC. (DOUE 11 de marzo de 2023)

²³ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la «Estrategia de la UE para la circularidad y sostenibilidad de los productos textiles. (DOUE 2 de marzo de 2023)

debe entenderse como un instrumento aislado de la EC, sino que es la circularidad la que impulsa y guía esta responsabilidad.

III. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA EUROPEA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

Con el objeto de contextualizar la figura de la RAP y entender mejor cómo surge esta política, se analiza en este apartado la evolución de la normativa europea que da lugar al establecimiento de la RAP.

La RAP encuentra sus antecedentes en la normativa de residuos que recoge la preocupación por el medioambiente. En este ámbito destaca la Directiva del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. Esta Directiva contiene reglas generales sobre la gestión de los residuos determinando que el coste de eliminarlos debe recaer sobre el poseedor de residuos o sobre el productor del producto (Art 11). De esta forma, ya en 1975 se establece la posibilidad de imponer obligaciones financieras relativas a los residuos sobre los productores de productos, marcando así el inicio de la RAP.

En los años siguientes se aprueba normativa específica sobre determinados tipos de residuos como la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos y la Directiva 85/339/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a los envases para alimentos líquidos. En línea con la Directiva de 1975, la Directiva 78/319/CEE contempla la posibilidad de que el productor de productos o el poseedor de residuos asuman los costes de gestión de residuos (Art. 11).

Resulta también importante la Resolución del Consejo del 7 de mayo de 1990 sobre la política en materia de residuos. En ella, el Consejo manifiesta que la fabricación de los productos debe realizarse de la manera más favorable posible con el medioambiente y que el reciclaje y la reutilización deben promoverse.

Además, afirma que las medidas económicas y financieras pueden ser útiles para incentivar la adecuada gestión de los residuos. De tal forma, en esta Resolución ya se expresa la importancia de una adecuada gestión de residuos, así como del reciclaje y la reutilización; actuaciones que se tratan de abordar en el régimen de la RAP. Así mismo, el Consejo se compromete a modificar la mencionada Directiva sobre residuos de 1975 para adaptarla a las necesidades medioambientales.

Fruto de este compromiso surgirá la Directiva del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos. Esta normativa supone la adopción de una moderna política de residuos, pues se abandona la clasificación de los residuos en generales y peligrosos estableciendo una norma común para todos ellos, que podrá completarse mediante la regulación específica de determinados tipos de residuos.

En materia de RAP esta Directiva continúa imponiendo al poseedor de residuos y al productor de productos los costes de gestionar los residuos (Art. 15). Además, se determina que los Estados miembros adopten medidas para fomentar entre otras cuestiones el ahorro de recursos materiales y un diseño sostenible (Art. 3). Estas medidas de carácter preventivo, como se verá más adelante se concretarán en obligaciones impuestas en el régimen de RAP.

En los años siguientes se elabora normativa específica para los distintos tipos de residuos. Ejemplo de ello es la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases. En esta Directiva además de imponer obligaciones de marcado (Art. 8), se establece que los agentes económicos (concepto que incluye a los productores de producto vid. Art. 3) y las autoridades públicas participarán en sistemas de devolución y recogida de residuos (Art. 7). Estas medidas son propias del régimen de RAP.

En 2006 se promulga la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos que modificará la Directiva 91/156/CE. Esta Directiva surge con el objetivo de codificar [sic] la

Directiva en materia de residuos, pues se hace necesario aclarar la regulación existente tras las modificaciones que se habían realizado. En lo que concierne a la RAP, determina al igual que la Directiva 91/156/CEE y la Directiva de 1975, que tanto el productor del producto como el poseedor de los residuos podrán asumir los costes que surjan al eliminar los residuos (Art. 15). Además, en línea con la Directiva 91/156/CEE impone a los Estados miembros la adopción de medidas preventivas para evitar al generación de residuos (Art. 4).

El siguiente hito será la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. Esta Directiva es de gran importancia en materia de RAP pues contiene el marco general en vigor sobre la RAP. Tal y como se establece en la Directiva, la RAP se configura como un mecanismo para lograr un diseño y producción de bienes que permitan una utilización eficaz de los mismos durante todo su ciclo de vida (Considerando 27). Esta Directiva supone un gran avance al concretar estas medidas preventivas mencionadas en las Directivas 91/156/CEE y 2006/12/CE en obligaciones que deberán asumir los productores y cuyo estudio procede más adelante.

Finalmente, esta Directiva es modificada por la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018. Las principales novedades que presenta esta Directiva en lo que concierne a la RAP son la inclusión de una definición normativa que permita comprender el alcance de este sistema (Considerando 14) y la configuración de unos requisitos mínimos de RAP para garantizar la eficacia de esta responsabilidad en todos los Estados miembros (Considerando 21).

Tras la modificación de 2018, se aprueban Directivas y Reglamentos que modifican los sistemas de responsabilidad existentes para los distintos tipos de residuos. Ejemplo de ello son el Reglamento 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se deroga la Directiva 2006/66/CE y la Directiva 2019/852 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

Destacan también los Planes de Acción para una EC de 2015 y 2020, que como se ha expresado en el apartado anterior influyen en la configuración del régimen de la RAP.

Como puede observarse, la RAP no es una figura que haya surgido de manera espontánea, sino que son muchas las iniciativas que han impulsado la creación de esta política. Partiendo de responsabilidades financieras, la RAP ha ido evolucionando, ampliando las responsabilidades de los productores en distintos ámbitos configurando el sistema actual.

2. ANÁLISIS SOBRE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR EN LA DIRECTIVA 2008/98/CE SOBRE LOS RESIDUOS

Vistas las actuaciones de la UE que han construido el camino necesario para lograr una regulación concerniente a la RAP, se pone ahora el foco en la actual regulación recogida en la DMR, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la mencionada Directiva 2018/851.

Como se ha expresado, es el artículo 8 de la DMR el que recoge la regulación relativa a la RAP.

En su apartado primero se establece que los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas que amplíen la responsabilidad del productor del producto.

Este apartado proporciona varios ejemplos de acciones en que se pueden concretar estas medidas. Entre ellas destacan la aceptación de productos devueltos o de los residuos generados por el uso de dichos productos, la gestión operativa y financiera de los residuos y la obligación de informar sobre el impacto medioambiental de los productos. Como se verá más adelante, estas obligaciones constituyen las principales medidas en que se concreta el régimen de la RAP cuando se desarrolla normativamente para los distintos tipos de productos.

La Directiva 2018/851 determina que cuando estas medidas se establezcan en el marco del régimen de la RAP, los Estados miembros deberán aplicar los requisitos mínimos generales recogidos en el artículo 8 bis. Además, establece la posibilidad de que los Estados miembros permitan a los productores de productos asumir voluntariamente responsabilidades financieras u organizativas en la gestión del residuo, en cuyo caso serán también de aplicación los mencionados requisitos mínimos.

El apartado segundo del artículo 8, que es modificado completamente por la Directiva 2018/851, es dedicado al diseño de los productos. Este apartado permite a los Estados miembros adoptar medidas destinadas a incentivar un diseño y un uso de componentes más favorables con el medioambiente.

Esto se concreta en el fomento de la producción y utilización de productos y componentes que se puedan usar varias veces y que contengan materiales reciclados, duraderos y reparables.

Este apartado resulta especialmente relevante ya que, para lograr una auténtica prevención en la generación de residuos, el diseño es una de las fases a las que debe atenderse. Un diseño que considere el potencial de reciclado del producto y que pretenda que el producto dure más y sea más resistente, evita que se generen residuos. Este es precisamente el enfoque de la circularidad: no centrarse solo en la fase final del producto, sino aplicar las medidas para prevenir residuos durante todo el ciclo de vida, especialmente en fases iniciales como es el diseño.

El artículo además establece que estas medidas sobre el diseño deben atender a la jerarquía de residuos. Esta jerarquía definida en el artículo 4 de la DMR, consiste en un principio inspirador que debe guiar la regulación relativa a los residuos. En este aspecto, la finalidad del principio es que, al regular la prevención y gestión de los residuos las políticas atiendan al siguiente orden de prioridad: en primer lugar, se debe perseguir la prevención, luego la preparación para la reutilización, seguido por el reciclado que se prioriza frente a otro tipo de valorización, posteriormente otro tipo de valorización y finalmente la eliminación.

Lo que pretende el legislador al mencionar esta jerarquía en el apartado segundo del artículo 8, es que el diseño de los productos se realice de modo que se siga el orden de prioridad definido por la misma.

Finalmente, en lo que respecta al artículo 8, la Directiva 2018/851 con el objetivo de mejorar la aplicación de los sistemas de RAP introduce un apartado quinto que regula la comunicación entre los Estados miembros y los agentes que intervienen en la RAP. Esta comunicación será organizada por la Comisión y tiene por objeto informar sobre la aplicación de los requisitos generales mínimos de la RAP.

Una de las principales modificaciones introducidas por la Directiva 2018/851 relativas a la RAP es el establecimiento de unos requisitos mínimos en los regímenes de RAP. La imposición de estos requisitos se debe, tal y como se expresa en el considerando 21 de esta directiva, al objetivo de asegurar una aplicación homogénea de estos regímenes en los distintos Estados miembros. La determinación de estos requisitos da lugar al artículo 8 bis.

Lo primero que se establece en este artículo es que los regímenes de RAP deben definir de manera clara las funciones y responsabilidades de los sujetos afectados por estos regímenes. Además, se exige que, en consonancia con la jerarquía de residuos se establezcan unos objetivos de gestión de residuos.

Como manifestación de la transparencia en relación a la RAP que se exigía en el Plan de Acción para una EC de 2015, el artículo establece la obligación de configurar un sistema de información. Este sistema debe recoger datos sobre los productos comercializados por productores sujetos a la RAP, así como sobre la recogida y el tratamiento de los residuos generados por los mismos. Otro mecanismo que se establece para lograr la transparencia es la imposición de un diálogo periódico entre los sujetos que intervienen en la aplicación de estos regímenes de responsabilidad.

El artículo exige igualdad de trato sobre los productores, exigencia que debe tenerse en cuenta en el diseño de estos regímenes. No obstante, se establece una especial protección a las pequeñas y medianas empresas para evitar que se les imponga una carga formal excesiva.

Además, como medida para facilitar una adecuada gestión de los residuos, se impone a los Estados miembros la obligación de adoptar acciones que garanticen que los poseedores de residuos conocen las políticas destinadas a prevenir residuos. Esto claramente fomenta una gestión adecuada pues es necesario que los poseedores de residuos conozcan las iniciativas en relación a dicha gestión para que puedan facilitar su cumplimiento. No obstante, la UE además de tratar de garantizar la participación a través de medidas informativas, establece la posibilidad de que los Estados miembros incentiven incluso económicamente a los poseedores para que entreguen sus residuos en los sistemas pertinentes.

Asimismo, el apartado tercero de este artículo establece una serie de requisitos que los productores de productos u organizaciones que actúen en su nombre deben cumplir. Entre estos se encuentran la disposición de los recursos financieros necesarios para cumplir con las obligaciones relativas a la RAP y la definición de una cobertura geográfica, de producto y material clara.

El apartado cuarto concreta los costes que deben ser cubiertos por los productores de productos en el marco de la RAP. En este sentido, los productores estarán obligados a financiar en primer lugar, la recogida y comunicación de datos; en segundo lugar, la recogida de residuos, su transporte y tratamiento y, en tercero, los costes que surjan de las mencionadas medidas que se tomen para informar a los poseedores respecto de las iniciativas de gestión.

Como se verá más adelante, cuando las normativas específicas regulen los regímenes de RAP incluirán estas cuestiones entre las obligaciones financieras que deben asumir los productores.

La Directiva 2018/851 determina que las obligaciones del régimen de RAP se pueden cumplir de manera individual o colectiva (Considerando 14). A diferencia de lo que ocurre en la normativa nacional que como se verá más adelante regula los requisitos que deben cumplir los sistemas individuales y colectivos de RAP, en la DMR únicamente se encuentran dos previsiones que hacen referencia al cumplimiento individual o colectivo de las obligaciones:

- En primer lugar, para el caso en que estas obligaciones se cumplan mediante los sistemas colectivos, la Directiva permite una modulación de estas obligaciones financieras en base a criterios de durabilidad de los productos y sus aptitudes de reparación, reutilización y reciclaje.

Como indica la propia Directiva esta modulación de las obligaciones supone una clara aplicación de la circularidad. Lo que se pretende es incentivar un diseño más favorable con el medio ambiente pues los productores verán reducidas sus obligaciones financieras si diseñan productos más duraderos y aptos para la reparación, reutilización y reciclaje. Esta medida es un reflejo de la EC puesto que en una fase inicial como es el diseño se está considerando el impacto medioambiental del producto en su fase final.

- En segundo lugar, en el mencionado artículo 8 bis apartado tercero se especifican requisitos adicionales que deben cumplir los productores en caso de cumplir colectivamente sus obligaciones. Entre estos requisitos se incluye la exigencia de informar sobre las contribuciones financieras, así como sobre la estructura y miembros del sistema colectivo.

Finalmente, para garantizar una aplicación correcta de estos regímenes de responsabilidad, el artículo prevé por parte de los Estados miembros un seguimiento y control del cumplimiento de estos requisitos.

En síntesis, el marco de la RAP configurado en esta Directiva está compuesto por el artículo 8 de la DMR que establece la posibilidad de que los Estados miembros amplíen la responsabilidad del productor determinando en qué puede

consistir dicha responsabilidad, detallando el artículo 8 bis los requisitos mínimos que los regímenes de RAP deben cumplir.

3. ESTUDIO SOBRE LA NORMATIVA SECTORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

Habiendo estudiado la configuración general del régimen de RAP, interesa ahora analizar la regulación de este sistema de responsabilidad en los distintos tipos de productos.

En este sentido, la RAP se configura de manera específica en el panorama comunitario en cinco ámbitos: los vehículos al final de su vida útil, el plástico, las pilas y acumuladores, los AEE y los envases.

Además, debe mencionarse que, hasta la DMR la Directiva 75/439/CEE relativa a la gestión de aceites usados regulaba la RAP para este tipo de residuos. Sin embargo, esta normativa ha sido derogada por la DMR que actualmente únicamente dedica su artículo 21 a regular estos aceites contemplando la posibilidad de que los Estados miembros desarrollen un régimen de RAP.

En este apartado, se procede a estudiar cronológicamente la normativa específica sobre RAP para los distintos tipos de productos.

3.1. Responsabilidad ampliada del productor de envases

Como se ha expresado cuando se hablaba sobre la evolución de la normativa europea, ya en 1994 se aprueba la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. En esta Directiva, además de normas de marcado que los fabricantes debían cumplir (Art. 8), se preveía la participación de los productores en sistemas de gestión y devolución de residuos (Art. 7)

Esta Directiva, que ha sido modificada por la Directiva 2018/852, en lo que concierne a la RAP establece este sistema de responsabilidad como una de las

medidas que deben tomar los Estados miembros para la prevención de residuos (Art. 4), quienes deberán elaborar una regulación en materia de RAP para el 31 de diciembre de 2024 (Art. 7.2).

En la Directiva no se encuentra más regulación sobre la RAP, puesto que como se manifiesta en el considerando 4, la mayoría de los Estados miembros ya cuentan con regímenes de RAP para los envases. Sin embargo, tal y como expresa el mencionado considerando “*existen grandes disparidades respecto a su estructura, su eficiencia y el alcance de la responsabilidad de los productores*”.

Para solventar esta cuestión y lograr mayor armonización en la RAP de los Estados miembros, se ha aprobado una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, que supondrá la modificación de la Directiva 2018/904 y la derogación de la Directiva 94/62/CE.

Este Reglamento, que tal y como se expresa en la propia propuesta surge en el marco del Pacto Verde Europeo, pretende actualizar el marco normativo existente en la UE para los envases y residuos de envases y lograr la armonización de la RAP entre los Estados miembros.

Como ejemplos de medidas destinadas a alcanzar esta armonización se encuentran un requisito de registro para los productores y una armonización en la notificación a las autoridades nacionales sobre los datos de los envases (Art. 39). Estos requisitos tal y como expresa el propio reglamento (p. 14, párr.2) pretenden reducir la carga administrativa de los productores que con la actual regulación varía en función del Estado miembro dificultando una comunicación efectiva y sencilla.

Además, como se manifiesta en el considerando 25, es necesario armonizar los criterios para modular las contribuciones financieras, por ello, se determinan unos criterios comunes de modulación (Art. 6.4). Se establece además uniformidad respecto de los requisitos administrativos y las autorizaciones necesarias para los funcionamientos de los sistemas de RAP (Art. 42).

El Reglamento dedica un artículo completo a la RAP (Art. 40) que se limita a remitirse a los arts. 8 y 8 bis de la DMR. Además, a lo largo del texto encontramos una regulación más detallada sobre las obligaciones de los productores.

En el ámbito económico se les impone la financiación de los sistemas de depósito y devolución de los productos, así como de gestión de los residuos (Art. 42.6).

Se incluyen también obligaciones relativas al diseño y fabricado (Arts. 5-10), así como obligaciones de etiquetado (Art. 11) destinadas a fomentar el uso de materiales reciclados y la reutilización de los productos (Art. 13).

Los productores quedan también sujetos a obligaciones informativas teniendo que comunicar a los consumidores datos relativos a la prevención y gestión de los residuos (Art. 49). Finalmente, deben encargarse de la gestión y recogida de los residuos (Art. 43).

Asimismo, se prevé que el cumplimiento de estas obligaciones se realice bien de manera individual bien de manera colectiva. En ambos casos se requiere una autorización cuyos requisitos podrán variar en función de la modalidad escogida para cumplir las obligaciones (Art. 42.2). Además, se exige que tanto los productores que actúen de manera individual, como los que operen colectivamente presten garantías financieras destinadas a cubrir los costes de la gestión de residuos (Art. 42.6).

Como se observa, en el ámbito de los envases se encuentra tempranamente regulación destinada a imponer obligaciones a los productores para que reduzcan el impacto medioambiental de sus productos. Partiendo de la Directiva de 1994, el Reglamento pretende detallar las obligaciones que deberán asumir los productores en el régimen de RAP, así como armonizar diversas cuestiones del régimen existente.

3.2 Responsabilidad ampliada del productor de vehículos al final de su vida útil

La siguiente normativa sectorial que se encuentra es la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, que expresa la importancia de la adopción de políticas preventivas que reduzcan el impacto negativo de los vehículos y sustancias que se deriven de estos en el medioambiente (Considerando 4).

En lo que concierne a la RAP son varias las obligaciones destinadas a ampliar la responsabilidad del productor.

En primer lugar, se establecen obligaciones de diseño limitando el uso de sustancias peligrosas y prohibiendo la comercialización de vehículos que contengan determinados químicos nocivos. Además, se insta a que el diseño y producción favorezcan el desmontaje, reciclaje y reutilización y se emplee mayor cantidad de materiales reciclados (Art. 4).

En segundo lugar, se configuran obligaciones de gestión, que recaen sobre los operadores económicos concepto que en este contexto incluye a los productores (Art. 2.10). De tal forma, los operadores económicos se encargarán de los sistemas de recogida de todos los vehículos al final de su vida útil, así como de las piezas usadas que sean residuos (Art. 5). Además, se determinan objetivos relativos a la reutilización y valorización que los operadores económicos deberán cumplir (Art. 7).

En tercer lugar, en el ámbito financiero se impone al productor la asunción de costes que se deriven de la recogida de los vehículos (Art. 5).

Finalmente, los productores quedan sujetos a obligaciones informativas relativas al desmontaje y otras características de los vehículos como su diseño o la aptitud del vehículo para el ser reciclado (Art. 9). Así mismo, se establecen unas normas de codificación que permitan identificar los componentes que son aptos para la reutilización o valorización (Art. 8).

Se quiere destacar el carácter preventivo que inspira esta Directiva. Esto se observa no solo en el hecho de que la propia Directiva presenta como objetivo la prevención de los residuos (Art. 1), sino también en las responsabilidades que debe asumir el productor, pues son varias las previsiones que hacen referencia al diseño, a los materiales que se usan y a los componentes.

Estas medidas tienen una esencia preventiva al estar destinadas precisamente a evitar que se generen residuos en lugar de centrarse en la gestión de estos. Por ejemplo, fomentar un diseño que favorezca la reutilización permite que un mismo producto tenga múltiples usos, reduciendo los residuos que se generan. Los productos que solo pueden usarse una vez después de su uso son inservibles convirtiéndose en residuos, mientras que si se promueve la reutilización la vida del producto se alarga, reduciendo así la generación de residuos.

En síntesis, esta Directiva amplía la responsabilidad del productor que tendrá que asumir tanto obligaciones informativas, de diseño y fabricación, como aquellas que conciernen a la gestión de residuos y su financiación.

3.3 Responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos

Se incluyen también previsiones específicas en materia de RAP para los AEE. Dicha regulación se encuentra contenida en la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Como se establece en la propia Directiva, la responsabilidad del productor es una técnica que fomenta un diseño y producción de AEE que permita su reparación y reutilización. Ejemplo de ello son las obligaciones de diseño que están destinadas a fomentar la reutilización y el tratamiento de los residuos de los AEE (Art. 4).

En el ámbito financiero, se impone a los productores la obligación de sufragar los gastos derivados de la financiación de la recogida, tratamiento y valorización

de los residuos de los AEE, exigiendo además la aportación de una garantía financiera (Arts. 12 y 13).

Se contempla también la posibilidad de que los Estados miembros determinen que los productores se encarguen de establecer y operar sistemas de recogida de los residuos (Art. 5). Además, el artículo 7 nombra expresamente el principio de responsabilidad del productor para exigir que anualmente estos sistemas cumplan con un índice de recogida.

Más aún, se establece la posibilidad de que los Estados miembros impongan a los productores la obligación de informar a los compradores sobre los costes derivados de la gestión de los residuos (Art. 14). Esta obligación informativa se ve completada con el artículo 15 que permite que se adopten medidas para asegurar que los productores faciliten gratuitamente información sobre la reutilización y tratamiento de los productos. Debe señalarse que en este caso la Directiva otorga una gran flexibilidad a los Estados miembros quienes tienen total libertad para imponer o no estas obligaciones informativas.

Finalmente, en línea con lo que determina la DMR las obligaciones de recogida y financiación pueden cumplirse de manera individual o colectiva (Arts. 5 y 12). Los sistemas colectivos podrán establecer tasas diferenciadas en función de la aptitud de reciclado de un producto. Además, se determina que la financiación de la gestión de residuos históricos se comparta proporcionalmente a la cuota de mercado entre los productores que formen parte del sistema colectivo.

En conclusión, esta Directiva amplía las responsabilidades de los productores de AEE que deberán asumir obligaciones financieras, operativas y de diseño, estableciendo la posibilidad de que los Estados miembros impongan también obligaciones informativas.

3.4 Responsabilidad ampliada del productor de productos plásticos

En lo que concierne a los plásticos, se encuentra la Directiva 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio

ambiente, que responde a la necesidad de desarrollar una regulación para hacer frente a la generación y abandono de residuos plásticos en el medio ambiente (Considerando 1).

La importancia de dicha regulación es reconocida por la Comisión en la Comunicación de 16 de enero de 2018 titulada “Una estrategia europea para el plástico en una economía circular”, que determina que más del 80 % de la basura marina es residuo plástico.

La Directiva tiene por objetivo hacer frente a este problema. Especialmente en el considerando 16 se expresa la preocupación por los filtros del tabaco por ser el segundo artículo de plástico que está más presente en las playas de la Unión, y se concibe la RAP como una forma de incentivar el desarrollo de alternativas que sean más sostenibles.

También se señala que los requisitos legales existentes regulados en el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 y en las Directivas 2000/59/CE y la DMR no ofrecen incentivos suficientes para devolver los artes de pesca a tierra para su recogida y tratamiento, a pesar de su alto potencial de reciclado (Considerando 23). Por ello, se estima necesario introducir la RAP para lograr una buena gestión medioambiental.

En este contexto, se aprueba la mencionada Directiva que tiene como objetivo prevenir y reducir el impacto de productos de plástico en el medio ambiente, especialmente, en el medio marino (Art. 1).

En lo concerniente a la RAP, la Directiva determina que los Estados miembros deberán garantizar que se establezcan regímenes de RAP para los productores de plásticos de un solo uso. Estos regímenes deberán adecuarse a los mencionados artículos 8 y 8 bis de la DMR (Art. 8.1).

Bajo el título de RAP, el artículo 8 de la Directiva regula principalmente las obligaciones financieras que los productores deben asumir, determinando que en

todo caso deberán financiar los gastos establecidos en la DMR y la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

Además de estos gastos, se determinan costes adicionales que varían para los distintos productores:

Los productores de recipientes de alimentos que presenten determinadas características, de envases y envoltorios que contienen alimentos de consumo inmediato, de recipientes de bebidas, de vasos para bebidas incluyendo tapones y tapas y bolsas de plásticos ligeras; deben asumir una serie de costes. Entre estos se incluyen los derivados de la recogida de residuos, los procedentes de las medidas de concienciación recogidas en el artículo 10, los originados por la limpieza de vertidos de basura que hayan sido generados por dichos residuos, así como los que se surjan del transporte y tratamiento tanto de la recogida como de la limpieza de los residuos (Art. 8.2).

Los productores de toallitas húmedas y globos, además de financiar las medidas de concienciación y la limpieza, tienen la obligación de soportar aquellos gastos que surjan en la recogida de datos y de información que se realice según el artículo 8 bis de la DMR (Art. 8.3).

Los productores de filtros de tabaco correrán con los costes de la recogida de los productos que hayan sido desechados en los sistemas públicos de recogida. Entre estos costes se incluyen los que surjan de la infraestructura, funcionamiento, transporte y tratamiento de los residuos (Art. 8.3).

Finalmente, los productores de artes de pesca deberán financiar la recogida separada de los residuos de artes de pesca que se entreguen a instalaciones portuarias, así como el tratamiento, el transporte y las medidas de concienciación. En este ámbito, la Directiva señala que los pescadores y fabricantes artesanos de artes de pesca se encuentran excluidos de la RAP por no poder ser considerados productores (Art. 8.9).

Así mismo, se exige que los costes se establezcan de manera transparente. Además, se especifica que, en caso de los costes generados por la limpieza, la obligación de financiación solo recae en los productores cuando dicha limpieza haya sido realizada por las autoridades o en su nombre (Art. 8.4).

Por otro lado, con objeto de garantizar una coordinación de los regímenes de RAP entre los distintos Estados miembros, se prevé la posibilidad de nombrar a un representante del productor en el caso de que un productor se encuentre establecido en un Estado miembro e introduzca sus productos en otro (Arts. 8.6 y 8.7).

En el ámbito informativo, si bien es cierto que la Directiva prevé que se realicen campañas para informar a los consumidores, en ningún caso se establece que esto pueda o deba corresponder a los productores quienes a lo sumo únicamente se encargarán de la financiación de estas campañas (Art. 10).

En cuanto a las obligaciones operativas, la única precisión que contiene la Directiva es la posibilidad de que los Estados miembros determinen objetivos de recogida separada para los regímenes de RAP (Art. 9.1), pero no se especifica que los productores deban asumir la gestión de los residuos a diferencia de lo que sucede en otros tipos de residuos.

En lo que respecta a las obligaciones de diseño, la Directiva contiene previsiones que deben tenerse en cuenta en la producción tales como el porcentaje mínimo de plástico reciclado que los productos deben contener (Art. 6.5) o normas de marcado que permitan identificar los productos que contienen plástico (Art. 7). Sin embargo, más allá de estas obligaciones no se encuentra ninguna norma que esté destinada específicamente a incentivar a que los productores desarrollen un diseño más ecológico u otras cuestiones similares.

Se considera que esta Directiva al regular el régimen de RAP se centra en las obligaciones financieras sin incidir tanto en otros ámbitos como el operativo, el diseño o el informativo, en los que en otros residuos es habitual que se amplíe la responsabilidad de los productores.

3.5 Responsabilidad ampliada del productor de pilas y acumuladores

Se procede ahora a analizar la responsabilidad del productor en las pilas y acumuladores, cuya regulación se encuentra en el Reglamento 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se deroga la Directiva 2006/66/CE.

El régimen de la RAP se encuentra dentro del Capítulo VIII de este Reglamento dedicado a la gestión de residuos de pilas o baterías. En este Capítulo se recogen dos cuestiones fundamentales: por un lado, las obligaciones que conforman el régimen de RAP y por otro, medidas para armonizar este sistema de responsabilidad en los Estados miembros cuya necesidad se manifiesta en el considerando 95 del Reglamento.

Respecto a las obligaciones de la RAP el artículo 56 establece como cláusula general que deben cumplirse las obligaciones y requisitos que especifican los artículos 8 y 8 bis de la DMR.

Concretamente, en el ámbito financiero además de reproducir los costes que según la DMR deben asumir los productores, se les impone la financiación de estudios sobre la composición de residuos municipales mixtos recogidos y la recogida de datos y de información que exige el artículo 57 de este Reglamento (Art. 56).

Los productores deben asumir además obligaciones informativas teniendo que comunicar la eficacia de los procesos de reciclado y el índice de recogida separada de los residuos de pilas y baterías (Art. 57).

Se establecen también obligaciones de gestión, siendo responsables los productores de establecer sistemas de recogida y devolución para los distintos tipos de residuos de pilas y baterías (Arts. 59, 60 y 61).

Cabe mencionar, que a lo largo del Reglamento se encuentran previsiones relativas al diseño y fabricación que los productores deben observar. En este ámbito, se prohíbe el uso de determinadas sustancias (Art. 6) y se exige que los productos cumplan con unos estándares de durabilidad y rendimiento (Arts. 9 y 10) así como que utilicen una cierta cantidad de material reciclado (Art. 8).

Asimismo, el Reglamento establece que las obligaciones de RAP pueden cumplirse tanto de manera individual como colectiva. En caso de cumplimiento colectivo, se designará a una organización competente en materia de RAP que al igual que se exigía en la DMR deberá garantizar una igualdad de trato de los productores sin imponer cargas excesivas a los pequeños y medianos productores (Art. 57). De igual modo, en cumplimiento con la DMR se deberá garantizar la modulación de las contribuciones financieras de los productores que actúen colectivamente.

Más aún, tanto los productores que cumplan las obligaciones de manera individual como aquellos que actúen de manera colectiva están sujetos a una autorización, que se concederá siempre que se cumplan con los requisitos del mencionado artículo 8 bis 3 de la DMR (Art. 58).

Además, con la intención de lograr una aplicación efectiva del régimen de RAP se establece que este régimen resultará de aplicación a los operadores económicos que actúen por primera vez en un territorio. Si como consecuencia de esto, una batería está sujeta a varias RAP el primer productor quedará exento de las obligaciones.

Como se ha adelantado, este Reglamento no sólo regula las obligaciones que configuran el régimen de RAP, sino que pretende también armonizar este sistema de responsabilidad en los Estados miembros. Para ello se configura el Registro de los productores exigiendo a estos estar inscritos antes de poder comercializar en un Estado miembro (Art. 55). Se establece además en el considerando 103 de la Directiva que cuando el Reglamento no contemple específicamente la armonización, los Estados miembros podrán establecer

medidas para lograr esta armonización dentro del marco de la DMR y del Derecho nacional.

En síntesis, en materia de RAP este Reglamento determina las obligaciones que deben asumir los productores y contiene previsiones destinadas a lograr la armonización de la RAP en los Estados miembros.

La revisión de estas normativas revela que la RAP extiende la responsabilidad del productor en diversos ámbitos. En todos los tipos de residuos como parte del régimen de RAP los productores deben asumir obligaciones financieras. Además, es habitual que se configuren obligaciones operativas, informativas y de diseño. En síntesis, la implementación de la RAP implica que los productores deben asumir obligaciones que trascienden la comercialización de su producto.

IV. LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR EN EL MARCO DEL DERECHO ESPAÑOL

1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

Al igual que en el ámbito comunitario, los antecedentes de la normativa nacional en materia de RAP se encuentran en la normativa de residuos, por ello, el estudio de la evolución de la normativa española sobre la RAP requiere partir de las leyes sobre residuos.

A este respecto, en la Ley 22/1973, de 21 de julio de Minas se expresa la necesidad de regular los residuos sólidos urbanos, imponiendo su disposición adicional única la obligación de desarrollar una normativa que regule tal cuestión.

En cumplimiento de dicho precepto se promulga la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos. Esta Ley pretende establecer el marco legal para la ordenación y vigilancia de recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos, con el fin de garantizar la adecuada protección del medio ambiente (Art. 1). En virtud de

esta Ley, la gestión y recogida (Art. 4) así como el depósito de residuos (Art. 5) debe asumirse principalmente por los Ayuntamientos. Sin embargo, se imponen obligaciones a los productores o poseedores de residuos para facilitar esta gestión, tales como proporcionar información sobre las características de los residuos o realizar tratamientos previos a su recogida (Art. 3.3).

Más aún, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye a los Municipios la gestión de los residuos como una de sus competencias específicas (Art. 25).

Al igual que en el panorama comunitario, surgen leyes que regulan determinados tipos de residuos como es el caso de Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos. En esta Ley ya se obliga a los productores a sufragar los gastos de la gestión de residuos (Art. 7).

En el mismo año se dicta el Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio por el que se modifica la Ley 42/1975 de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos. Este Real Decreto incorpora al ordenamiento jurídico español la mencionada Directiva 75/442/CEE lo que requiere tres actuaciones: la primera, ampliar el ámbito de aplicación; la segunda, que las autoridades encargadas de la gestión de residuos realicen planes de gestión integral; y la tercera, imponer la obligación de informar a la comisión sobre la gestión de residuos. Estas tres iniciativas dan lugar a la modificación de los artículos 1, 11 y la disposición adicional tercera de la Ley 42/1975. En materia de RAP, la gestión de los residuos sigue recayendo principalmente en las autoridades públicas, si bien se prevé la creación de consorcios y mancomunidades para que participen en esta gestión (Art. 11.4).

La Ley 42/1975 será derogada por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Esta última, tal y como se manifiesta en la exposición de motivos, pretende incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 91/156/CEE, así como lograr una coordinación entre la política de residuos y las políticas económicas, industriales y territoriales.

Resulta de gran importancia en materia de RAP pues traslada las obligaciones relativas a la gestión de residuos de los Ayuntamientos a los productores de productos. De tal forma, se posibilita que reglamentariamente se obligue a los productores a gestionar los residuos, a aceptar y financiar sistemas de depósito y devolución y, además, a cumplir con exigencias relativas al diseño y fabricación de los productos (Art. 7). Por tanto, esta Ley supone un importante cambio en la regulación nacional de los residuos en lo que concierne a la RAP, al posibilitar la ampliación de las responsabilidades de los productores en el ámbito financiero, operativo, de diseño y fabricación.

Esta Ley será modificada en varias ocasiones siendo finalmente derogada por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En lo relativo a la RAP, la Ley 22/2011 además de incorporar la DMR, supone tal y como se manifiesta en su preámbulo, el establecimiento de un marco legal sistematizado y coherente que involucra a los productores de productos en la prevención y la organización de la gestión de los residuos. Recogiendo la normativa europea de la DMR, esta Ley dedica su título IV a la RAP que en dos artículos establece tanto las obligaciones que deben asumir los productores (Art. 31) como la configuración de los sistemas individuales y colectivos (Art. 32).

Finalmente, destaca la actual Ley en vigor en materia de residuos, la LRSCEC. Además de incorporar las modificaciones introducidas en la Directiva 2018/851, así como las principales obligaciones derivadas de la Directiva sobre plásticos de un solo uso, la Ley examina y aclara determinados aspectos de la Ley 22/2011, con el objeto de avanzar en los principios de la EC (Preámbulo IV).

La normativa nacional sobre residuos ha evolucionado significativamente impulsada por la legislación europea. En línea con la normativa europea se van imponiendo obligaciones sobre los productores hasta configurar el régimen de RAP actual.

2. ANÁLISIS SOBRE LA LEY 7/2022, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

La LRSCEC surge ante la necesidad de establecer un marco jurídico específico que incorpore al ordenamiento español la regulación comunitaria en materia de residuos tras las modificaciones introducidas por la Directiva 2018/851.

Esta Ley ofrece una regulación más detallada y completa en comparación con la derogada Ley 22/2011. Mientras que la Ley 22/2011 solo asignaba los artículos 31 y 32 a la RAP, la LRSCEC dedica todo el Título IV exclusivamente a la RAP desarrollando cuestiones como las relativas a los requisitos mínimos de la RAP que no se encontraban en la anterior regulación.

Este título se encuentra dividido en dos capítulos, el primero de ellos está dedicado a las obligaciones del productor y el segundo a los requisitos mínimos generales del régimen de RAP.

En lo que concierne a las obligaciones del productor, el artículo 37 determina la posibilidad de que mediante real decreto los productores queden sujetos a una serie de obligaciones.

En el ámbito de la fabricación y el diseño se contienen las mismas obligaciones que las mencionadas en el artículo 8.2 de la DMR (Art. 37.1 a).

En cuanto a actividades de gestión, como menciona la DMR deben aceptar la devolución de los productos, los residuos generados tras su uso y asumir la gestión de los residuos (Art. 37.1.b d y e). Además, deben asumir la financiación de estas actuaciones (Art. 37.1.b).

Así mismo, se configuran una serie de obligaciones informativas destinadas a comunicar la repercusión económica de cumplir con la RAP, informar al consumidor sobre medidas para detectar la obsolescencia prematura e informar a las instalaciones de preparación dedicadas a la reutilización sobre la reparación y el desguace (Art. 37.1.c g y h).

Como medidas que no se han encontrado a nivel europeo en el marco de la RAP, se prevé la posibilidad de obligar a los productores a aumentar los períodos de garantía de los productos, a garantizar el derecho a reparar del consumidor y a proporcionar información que permita detectar la obsolescencia prematura (Art. 37.1 i j y k).

El artículo 38 establece que estas obligaciones se podrán cumplir de manera individual o colectiva a través de los sistemas de RAP, de tal modo, como se explicará más adelante se configuran los sistemas individuales y colectivos de RAP.

Al igual que prevé la Directiva 2019/904 relativa a los plásticos, con el objetivo de garantizar un cumplimiento de este régimen en los distintos Estados miembros, el artículo 40 establece la posibilidad de que se nombre a un representante autorizado para el caso de que el productor situado fuera de España introduzca productos en el territorio nacional.

En lo que respecta a los requisitos mínimos del régimen de RAP que resultan de aplicación cuando se asumen estas obligaciones, el capítulo segundo que establece su regulación, se encuentra organizado en cuatro secciones.

- La primera de estas secciones determina las disposiciones comunes sobre los regímenes y el contenido mínimo de las normas que los regulan. De tal modo, el artículo 41 se limita a reproducir lo contenido en la DMR respecto de los requisitos que deben cumplir estos regímenes, que tal y como señala el artículo 39 de la Ley, también resultarán de aplicación cuando los productores asuman de manera voluntaria responsabilidades organizativas y financieras.
- En la sección segunda, el artículo 42 configura de forma detallada las obligaciones organizativas y de financiación de los sistemas, reproduciendo prácticamente el artículo 8 bis.3 de la DMR. No obstante, como novedad, este artículo establece unos mecanismos de

compensación en los sistemas colectivos cuando los ingresos superen las cantidades que hayan sido sufragadas para cumplir con las obligaciones de la RAP.

Más aún, con el objetivo de lograr una coordinación entre los productores y las administraciones públicas, se impone la obligación de celebrar convenios cuando las administraciones públicas intervengan en la gestión de residuos (Art. 44).

Finalmente, se configuran mecanismos para garantizar el autocontrol de los sistemas tanto individuales como colectivos, así como para lograr una transparencia, dialogo y confidencialidad en el procedimiento (Arts. 46, 47 y 48).

- En la sección tercera se establecen los dos sistemas de RAP que existen para hacer frente a estas obligaciones: el individual y el colectivo.

La constitución del sistema individual requiere menos formalidades que el colectivo, siendo únicamente necesario presentar una comunicación ante la autoridad autonómica competente que deberá contener entre otras cuestiones su funcionamiento y las medidas aplicables para el cumplimiento de las obligaciones. El contenido de esta comunicación es desarrollado por la LRSCEC en los anexos XII y XIII.

El sistema colectivo exige la constitución de una asociación u otra entidad con personalidad jurídica (Art. 49), pudiendo cumplirse las obligaciones a través del propio sistema o mediante una entidad administradora diferenciada del sistema colectivo (Art. 50).

Como ejemplos de sistemas colectivos existentes en España se pueden destacar Ecolec que se encarga de gestionar adecuadamente los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y Ecoembes que gestiona el reciclaje de envases domésticos.

Además, se establece que ambos sistemas deben prestar garantías financieras las cuales pueden verse reducidas por un ecodiseño de los productos (Art. 51). Esta última previsión pretende incentivar un diseño más medioambiental.

Finalmente, respecto a los sistemas se establece que en caso de que cualquiera de estos cometa una infracción, se determina que la comunidad autónoma donde se haya cometido será la entidad competente para incoar un procedimiento sancionador. Si la infracción ocurre en múltiples comunidades autónomas, la Comisión de Coordinación determinará la autoridad competente (Art. 52).

- La sección cuarta configura mecanismos para lograr una supervisión, control y seguimiento de la RAP.

Con este objetivo, se obliga a los productores a realizar un informe anual sobre los productos comercializados debiendo indicar si cumplen las obligaciones individual o colectivamente. Además, deberán presentar ante la Comisión de Coordinación y las comunidades autónomas en las que operen, información relativa a los productos comercializados, residuos gestionados e ingresos y gastos derivados de los sistemas de RAP (Art. 53.1.a).

Como parte de las obligaciones de información se exige a los sistemas individuales presentar ante la Comisión de Coordinación su cuenta anual especificando los recursos destinados a cumplir las obligaciones de la RAP (Art. 53.1.b). Esta exigencia se incrementa para el caso de los sistemas colectivos requiriendo que las cuentas anuales sean auditadas de manera externa y que se incluyan estimaciones presupuestarias, así como las contribuciones financieras de los productores y su destino (Art. 53.1.d).

Finalmente, la competencia de supervisar el cumplimiento de las citadas obligaciones se otorga a las autoridades autonómicas, que desarrollarán

esta labor siempre en el marco definido con la Comisión de Coordinación y con la posibilidad de colaborar con la Administración General del Estado (Art. 54).

Habiendo analizado la manera genérica en la que esta Ley configura la RAP y todas las obligaciones anexas a este régimen, debe mencionarse que la LRSCEC contiene además la obligación de desarrollar regímenes de RAP específicos para distintos tipos de productos.

En este sentido, se establece la obligación de elaborar regímenes de RAP específicos antes del 1 de enero de 2025 para toallitas húmedas y globos, así como para productos de plástico de un solo uso que no tengan la consideración de envases (Art. 60).

Más aún, antes del 6 de enero de 2023 se exige desarrollar un régimen específico de RAP para el resto de los productos de plástico de un solo uso y para productos del tabaco con filtro, y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco.

La regulación de la RAP de los productos de plástico de un solo uso, tanto de los que tienen la consideración de envase como de los que no, se encuentra en el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, que se analizará más adelante.

Para cumplir con la exigencia legal de desarrollar un régimen específico para los productos del tabaco, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha elaborado el Proyecto de Real Decreto relativo a la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco. Por el contrario, para el caso de las toallitas y globos no existe todavía un régimen específico que establezca la RAP.

Además, antes del 1 de enero de 2025 el Gobierno debe desarrollar regímenes de RAP para los artes de pesca (Art. 60.5). Actualmente, todavía no existe un

proyecto de dicho real decreto. No obstante, para dar cumplimiento a la exigencia legal tendrá que ser desarrollado en el próximo año.

Sin embargo, estas no son las únicas exigencias de regulación, pues en la Disposición final séptima de esta Ley, se otorga un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley, es decir, hasta el 8 de abril de 2025, para desarrollar regímenes de RAP para los textiles, muebles y enseres y plásticos de uso agrario.

Además, establece la posibilidad, que no obligación (a diferencia de los mencionados casos), de desarrollar también un régimen de RAP para las cápsulas de café monodosis.

Cabe decir, que actualmente no existe ninguna iniciativa normativa dirigida a desarrollar esta regulación, si bien es necesario una acción regulatoria en los próximos meses para poder cumplir con la exigencia legal.

Finalmente, con la intención de garantizar un cumplimiento efectivo de las medidas establecidas en materia de RAP se tipifica expresamente como sanciones graves y muy graves incumplimientos relacionados con estos regímenes (Art. 108). Como consecuencia de los incumplimientos se prevén una serie de sanciones que abarcan desde la revocación de autorizaciones hasta multas cuyas cuantías varían en función de si la sanción es grave o muy grave. Se completa, con esta última previsión la regulación de la RAP en el marco español.

3. ESTUDIO SOBRE LOS REALES DECRETOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

Al igual que ocurría en el ámbito comunitario, en el marco jurídico español existe normativa específica que desarrolla la RAP para los distintos tipos de residuos. Para el estudio de estos Reales Decretos se seguirá el mismo orden que el utilizado en el análisis de la normativa sectorial europea, teniendo presente

que se analizarán sectores adicionales para los que no existe normativa específica en materia de RAP en el ámbito europeo (aceites industriales y neumáticos fuera de uso).

3.1 Responsabilidad ampliada del productor de envases

Se comienza analizando el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases. En lo que concierne al régimen de RAP el Real Decreto, dedica su título II a su regulación que estructura en cuatro capítulos.

El primer capítulo, aborda las obligaciones de diseño y marcado de envases.

En cuanto al diseño, se exige que se realice de modo que se reduzca el impacto medioambiental de los productos, limitando además el uso de ciertas sustancias nocivas (Art. 12).

Respecto al marcado, con el objeto de favorecer una toma de decisiones informada por parte del consumidor, se encuentra la obligación de indicar si el envase es reutilizable, así como el contenedor donde deba depositarse (Art. 13). Se establece también la posibilidad de indicar el porcentaje de material del envase que puede ser reciclado, así como el porcentaje de material reciclado que contiene el envase. Esta información tiene que estar certificada por una entidad competente para ello (Art. 13).

El segundo capítulo recoge obligaciones informativas sobre la puesta en el mercado de envases. Destaca la creación de la sección de envases en el Registro de Productores de Productos en la que todos los envasadores tienen la obligación de estar inscritos e informar anualmente sobre la puesta en mercado de envases (Arts. 15 y 16).

El tercer capítulo es el que contiene una regulación más detallada de la RAP, que desarrolla en cuatro secciones.

La primera sección incluye obligaciones generales del productor como la financiación de la recogida y tratamiento de los residuos de envases de un solo uso, así como el cumplimiento de las obligaciones de diseño e información previamente mencionadas (Art. 17).

En la segunda sección, se determinan los requisitos de constitución y funcionamiento de los sistemas individuales y colectivos y se establecen las contribuciones financieras que los sistemas deben asumir. Estas contribuciones son las contenidas en el estudiado apartado cuarto del artículo 8 bis de la Directiva 2018/851.

Incluye también, como lo hace la DMR y la propuesta de Reglamento en materia de envases, la posibilidad de modular las contribuciones financieras en caso de que se opte por cumplir estas obligaciones mediante los sistemas colectivos (Art. 23.3).

Más aún, para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones se exigen garantías financieras, para que aún en caso de insolvencia del productor o del propio sistema, los objetivos mínimos del sistema puedan cumplirse (Arts. 24, 25 y 26).

Las secciones tercera, cuarta y quinta dan cumplimiento a la obligación que impone la ya estudiada Directiva 2018/852 de establecer regímenes de RAP para todos los tipos de envases antes del 2025. De tal modo, cada una de estas secciones detallan el régimen de RAP para los envases domésticos, comerciales e industriales respectivamente. Esto supone una novedad muy importante, pues hasta este Real Decreto, no se incluía en el ordenamiento jurídico español regulación en materia de RAP para envases comerciales e industriales.

En estas secciones se definen para cada tipo de envase las obligaciones de todos los sujetos que intervienen en la gestión de los residuos y los objetivos que estos sujetos deben alcanzar.

El último capítulo del título dedicado a la RAP regula los sistemas de depósito, devolución y retorno para distintos tipos de envases. Se establece que estos sistemas son obligatorios para los envases reutilizables y ciertos envases de bebida de un solo uso (Arts. 46 y 47). Sin embargo, para ciertos envases de un solo uso y para aquellos envases cuyos productores se acojan voluntariamente a este sistema estos sistemas serán voluntarios (Art. 48).

Se completa así la regulación de la RAP en los envases, que como se ve es de las más extensas de las hasta ahora analizadas, pues se dedica un título entero a su regulación que abarca más de 31 artículos. La gran extensión de esta regulación se debe a la necesidad de especificar el régimen para los distintos tipos de envases. Además, como se verá más adelante, este régimen deberá aplicarse a los productores de plástico de un solo uso.

3.2 Responsabilidad ampliada del productor de vehículos al final de su vida útil

En el ámbito de los vehículos al final de su vida útil se encuentra el Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

Este Real Decreto, regula de forma breve en su capítulo V la RAP, que únicamente en dos artículos configura las obligaciones de los productores y los tipos de sistemas.

En cuanto a las obligaciones, simplemente reitera lo contenido en la Directiva 2000/53/CE respecto a las obligaciones organizativas y financieras que deben asumir los productores en la recogida y tratamiento de los automóviles al final de su vida útil. Además, se establece que deben garantizar la disponibilidad de instalaciones de recogida en todo el territorio nacional. Asimismo, con el objeto de evitar la doble financiación se aclara que los componentes y materiales de fabricación quedarán sujetos a la RAP del productor del automóvil y no de los residuos específicos (Art. 9).

Al margen del capítulo dedicado a la RAP, se establecen obligaciones informativas y de diseño.

En el ámbito informativo se requiere la presentación anual de un informe que incluya detalles sobre los automóviles introducidos en el mercado, los residuos generados, tratados y recogidos; así como aspectos organizativos, de funcionamiento y financiación del sistema. Además, se debe informar sobre los acuerdos que los productores hayan suscrito con otros sujetos para el desempeño de estas medidas (Art. 11).

Más aún, se reproduce la obligación contenida en la Directiva 2000/53 de informar sobre los criterios medioambientales considerados durante el diseño y la fabricación del automóvil, así como de cumplir con las normas de codificación para identificar los materiales susceptibles de reciclaje o reutilización (Art. 4).

En el ámbito del diseño, al igual que lo hacía la Directiva 2000/53 se exige que el diseño y la fabricación además de limitar el uso de sustancias peligrosas faciliten la reutilización, el desmontaje, la descontaminación y la utilización de materiales reciclados (Art. 4.1 b).

Para el cumplimiento de las obligaciones se configuran los sistemas individuales y colectivos remitiéndose a la Ley 22/2011, que al estar derogada deben aplicarse las exigencias del segundo capítulo del título IV de la LRSCEC (Art 10). Además, se establece un régimen sancionador en caso de incumplimiento de las obligaciones de RAP que también se encuentra desactualizado y que debe entenderse derogado por el Art 108 de la LRSCEC (Art. 12)

En síntesis, este Real Decreto incorpora la Directiva europea al ordenamiento jurídico pues prácticamente reproduce el contenido de esta norma tanto en las obligaciones financieras y organizativas como en lo que se refiere al diseño e información.

3.3 Responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos

El siguiente Real Decreto que corresponde analizar es el 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos modificado por el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero; que incorpora al ordenamiento español la estudiada Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

En lo que concierne a la RAP, el presente Real Decreto aborda específicamente este tema en su capítulo octavo donde se encuentra una regulación organizada en cuatro secciones distintas.

La primera sección contiene las disposiciones generales. Destaca el artículo 38 que recoge las obligaciones que deben asumir los productores en el marco de la RAP.

En lo que concierne al diseño, se determina que deberán cumplir con los requisitos de fabricación, diseño y marcado contenidos en las normas que resulten de aplicación. Además, el diseño y la fabricación deberán potenciar el reciclaje y la reutilización.

Asimismo, se les impone a los productores la organización y financiación de sistemas de recogida y gestión de los RAEE y el cumplimiento de unos objetivos mínimos en términos de recogida. Son precisamente estos objetivos los que se ven modificados por el Real Decreto 27/2021 que posibilita que, a propuesta de la Comisión de Coordinación, estos índices sean reducidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Para hacer frente a estas obligaciones se establece la posibilidad de constituir bien un sistema individual o uno colectivo. No obstante, el Real Decreto 27/2021, determina que las obligaciones relacionadas con el diseño y puesta en mercado de los productos sean cumplidas por los productores de manera directa, pudiendo cumplir a través de los sistemas el resto de las responsabilidades (Art. 38.2).

En el ámbito informativo, los productores deberán realizar un informe anual sobre las actividades realizadas en el marco de la RAP (Art. 43.2). Además, se prevé que se informe a los compradores sobre los costes de recogida, tratamiento y eliminación de los RAEE incluidos en dicho informe anual (Art. 7).

En las secciones segunda y tercera de este capítulo se recogen exigencias relativas a las comunicaciones y autorizaciones de los sistemas.

Además, se determina el alcance de la financiación que estos sistemas tienen la obligación de asumir. Este alcance difiere según los RAEE sean domésticos o profesionales. Los productores de AEE domésticos deberán financiar la recogida, transporte y tratamiento, mientras que para los productores de AEE profesionales deberán asumir además la preparación para la reutilización, la valorización y eliminación de los RAEE profesionales (Arts. 43 y 44).

En la sección cuarta se regulan las garantías financieras que deben prestar los productores de AEE domésticos no imponiendo esta obligación a los productores de AEE profesionales. Estas garantías están destinadas a asegurar la gestión de los RAEE por los productores aún en caso de insolvencia de estos (Art. 45).

Finalmente, dado que en los AEE hay componentes que están sujetos al régimen de RAP de baterías y pilas, se establece que los productores de AEE podrán llegar a acuerdos con los productores de baterías y pilas para evitar la doble financiación (Art. 43). Esta última previsión no se encuentra expresamente en la Directiva comunitaria sobre AEE.

De tal modo, puede observarse que la regulación nacional además de trasponer la normativa comunitaria regulando obligaciones similares, incluye cuestiones adicionales como la relativa a la doble financiación.

3.4 Responsabilidad ampliada del productor de productos plásticos

La trasposición de la Directiva 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente no se ha realizado mediante un Real Decreto específico, sino que se encuentra incorporada tanto en la LRSCEC como en el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

La LRSCEC dedica su título V a la trasposición de esta Directiva estableciendo medidas aplicables a los productos de plástico de un solo uso más frecuentes en las basuras marinas, a los artes de pesca y a los productos de plástico fragmentable. Entre estas medidas, la LRSCEC reproduce las exigencias de la Directiva 2019/904 relativas a la restricción de determinados productos (Art. 56) y las concernientes al marcado y ecodiseño de los productos (Art. 57 y 58).

Como se ha mencionado, el artículo 60 de la LRSCEC impone la obligación de desarrollar un régimen específico de RAP para cinco tipos de productos de plástico: toallitas, globos, productos relativos al tabaco, productos de plástico de un solo uso que no tengan la consideración de envases y productos de plástico de un solo uso que sean envases.

El régimen específico para el caso de productos de plástico de un solo uso, sean considerados estos plásticos envases o no, se encuentra en el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

Por un lado, los productos de plástico de un solo uso que son considerados envases se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto y por ello sus productores quedarán sujetos al régimen de RAP diseñado en dicho Real Decreto (Art. 3).

Por otro lado, la disposición adicional segunda, establece que los productores de plásticos de un solo uso que no tienen la consideración de envase quedan sujetos al régimen de RAP configurado en el Real Decreto relativo a los envases.

De tal modo, los productores de productos de plástico de un solo uso, tanto por encontrarse dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto para el caso de los

que son envase, como por exigencia expresa de la disposición adicional segunda para el caso de los plásticos que no se incluyen en la definición de envase, deberán cumplir con el régimen de RAP previsto en el Real Decreto de los envases ya estudiado.

Como se ha explicado, no existe todavía un régimen específico que regule la RAP de los productores de toallitas y globos, sin embargo, deberá elaborarse para 2025.

Respecto de los productos del tabaco, se ha elaborado un Proyecto de Real Decreto, que dedica el título III a regular el régimen de RAP estructurado en dos capítulos.

En el primero se establecen obligaciones informativas. Estas obligaciones incluyen la inscripción en el Registro de productores de Producto (Arts. 13 y 14) y la obligación de informar sobre la puesta en el mercado de los productos (Art. 15).

En el capítulo segundo, además de contener previsiones relativas a la constitución y funcionamiento de los sistemas individuales y colectivos (Arts. 17ss), se determinan las obligaciones del productor (Art. 16). Los productores deberán cumplir con obligaciones de diseño y etiquetado (Arts. 6 y 7), así como financiar y organizar la recogida y tratamiento de los residuos (Art. 10 y 11). Además, dentro de las obligaciones económicas se exige financiar las campañas de concienciación (Art. 28).

Por tanto, para comprender las obligaciones que debe asumir el productor de plásticos se debe distinguir el tipo de plástico que está produciendo y en función de ello acudir bien a la normativa de envases cuando se trate de productos de plástico de un solo uso o bien a la LRSCEC en el resto de los casos hasta que se aprueba la normativa específica para los otros tipos de plásticos mencionados.

3.5. Responsabilidad ampliada del productor de pilas y acumuladores

Corresponde analizar el régimen de RAP contenido en el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. Este Real Decreto ha sido modificado un total de cuatro veces, siendo la última modificación la introducida por el Real Decreto 27/2021, por lo que su regulación en materia de RAP está muy actualizada.

El Real Decreto 106/2008 dedica su Capítulo II a la regulación del régimen de RAP.

En primer lugar, el artículo 5 mencionando los artículos 31 y 32 Ley 22/2011 que regulaban la RAP (actualmente derogados por el Título IV de la LRSCEC) establece que el productor deberá encargarse de la recogida y gestión de los residuos bien mediante un sistema individual o colectivo de RAP o bien contribuyendo económicamente a los sistemas públicos que se encarguen de su gestión.

En caso de optar por un sistema individual de RAP será de aplicación el artículo 7, que además de exigencias relativas a su constitución, determina que la organización de la gestión de los residuos corresponde directamente al productor. Además, si opta por contribuir a sistemas públicos de gestión, el productor deberá encargarse de los servicios no prestados por dichos sistemas públicos.

Para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, se exigen garantías financieras que se ejecutarán en caso de incumplimiento, así como el sometimiento a una auditoría anual que verifique las garantías (Art. 5.4).

Si el productor decide cumplir sus obligaciones colectivamente el artículo 8 resultará de aplicación, que además de mayores exigencias formales para su constitución, requiere la celebración de convenios para fomentar la colaboración con entes locales y comunidades autónomas que intervengan en la organización de la gestión de residuos. Además de la auditoría anual que se exigía para los sistemas individuales, los sistemas colectivos deberán presentar también sus cuentas anuales.

Más allá de estas obligaciones de gestión, los productores deberán informar anualmente sobre las actividades realizadas en materia de RAP. Entra otras cuestiones deberán comunicar el índice de recogida y las cantidades gestionadas por el sistema de RAP. Como es común en el marco de la RAP, se establece también la obligación de informar a los consumidores sobre la gestión de los residuos de pilas o acumuladores (Art. 18).

Respecto a las obligaciones financieras, los productores deberán asumir los costes de la recogida y gestión de los residuos incluyendo los de recogida selectiva, transporte, clasificación, almacenamiento temporal, tratamiento y reciclaje (Art. 14).

Finalmente, respecto a las modificaciones introducidas por el Real Decreto 27/2021 en materia de RAP, únicamente se introduce en el artículo 20 un apartado que establece al igual que lo hace el artículo 39 de la LRSCEC, que aquellos productores que cumplan de manera voluntaria las responsabilidades de RAP recibirán el mismo tratamiento que los sistemas individuales.

Cabe mencionar que el Real Decreto 27/2021 fue recurrido por varias entidades mercantiles con el objeto de lograr su nulidad. Estas entidades argumentaban que algunas de las modificaciones introducidas por este Real Decreto incrementaban las exigencias europeas en materia de protección del medioambiente sin contar con la suficiente justificación.

Este recurso resulta interesante, pues permite al Tribunal Supremo recordar que el Derecho Europeo es un derecho de mínimos en lo que concierne a la protección medioambiental y que, por tanto, no debe impedirse a los Estados miembros reglas más estrictas en la protección del medioambiente.

De tal modo, la sentencia al desestimar el recurso determina que las normas que se dicten para transponer normativa europea pueden incluir mayores exigencias sin necesidad de contar con una motivación expresa.

En síntesis, los Estados miembros pueden adoptar políticas más restrictivas con el objeto de favorecer la protección medioambiental sin que ello suponga un incumplimiento de la normativa comunitaria. Esta argumentación resulta aplicable a la trasposición de cualquier norma en materia de protección medioambiental sin ser algo exclusivo de este Real Decreto.²⁴

3.6 Responsabilidad ampliada del productor de neumáticos fuera de uso

Para completar el estudio de la normativa nacional en materia de RAP debe hacerse mención del proyecto de Real Decreto sobre los neumáticos fuera de uso y la gestión ambiental de sus residuos que supondrá la modificación de la normativa contenida en el Real Decreto 731/2020.

Este proyecto dedica su título III a regular el régimen de la RAP mediante tres capítulos.

En el primer capítulo se determinan las obligaciones a las que quedan sujetos los productores, que además de las contenidas en la LRSCEC, incluye la elaboración de planes empresariales de prevención que identifiquen medidas para prolongar la vida útil de los neumáticos y faciliten la reutilización y reciclado de estos (Art. 9).

El segundo capítulo recoge los requisitos para constituir sistemas de RAP y las contribuciones financieras de los productores a estos sistemas. En este sentido se debe remitir a la DMR, pues de nuevo se exigen garantías financieras (Art. 15), se prevé la modulación de las contribuciones en función de la vida útil del neumático u otros aspectos (Art. 14) y se reproduce la normativa comunitaria respecto de los costes que deben ser cubiertos por los productores (Art. 12).

El capítulo tercero recoge obligaciones de los generadores y poseedores de los neumáticos fuera de uso, término que hace referencia a las personas que como

²⁴ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1331/2022, de 30 de marzo de 2022 [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref ECLI:ES:TS:2022:1331]. Fecha de última consulta: 16 de octubre de 2023.

consecuencia de cualquier actividad generan neumáticos fuera de uso, excluyendo al usuario o propietario del vehículo que los utiliza (Art. 16).

De tal modo, los generadores deben entregar los neumáticos a un gestor autorizado.

En este capítulo también se regula la recogida de los neumáticos en puntos limpios, así como su almacenamiento en instalaciones de los generadores (Arts. 18 y 19).

En esta normativa, dentro del capítulo dedicado a la RAP además de encontrar obligaciones dirigidas a ampliar la responsabilidad de los productores, se imponen obligaciones a los poseedores y generadores de neumáticos fuera de uso.

3.7 Responsabilidad ampliada del productor de aceites industriales usados

A pesar de no existir una norma comunitaria específica para este tipo de residuo, en el ámbito nacional se encuentra el Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados. Este Real Decreto amplía la responsabilidad del productor en base al principio de responsabilidad del productor.

Tal y como establece el Real Decreto, de acuerdo con este principio, los productores deben asumir obligaciones para la correcta gestión de los residuos que se generen tras el uso o consumo de los productos que introducen en el mercado.

En aplicación a este principio, se impone a los productores la gestión de aceites usados entregados por los poseedores de dichos aceites (Art. 3).

En el ámbito financiero, deberán asumir los costes de las operaciones necesarias para asegurar una adecuada gestión de los residuos y abonar el precio de mercado del aceite usado recibido (Art. 3).

Además, se contempla la posibilidad de realizar campañas de información y sensibilización para fomentar la recogida y el almacenamiento. Estas campañas serán realizadas por las administraciones públicas, pero se podrá acordar que sean financiadas por los productores (Art. 15).

Más aún, para hacer frente a estas obligaciones se permite la constitución de sistemas integrados de gestión financiados por los fabricantes, que son un claro antecedente de los sistemas colectivos (Art. 11).

Como se ve, este Real Decreto se limita a ampliar la responsabilidad del productor en los ámbitos económicos y de gestión sin incluir obligaciones informativas o de diseño. Como se ha explicado, en lo que respecta a actuaciones informativas, el papel del productor está limitado a la financiación de las actividades sin tener que asumir ninguna otra obligación en este ámbito.

Finalmente, debe mencionarse que existe un proyecto de orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para modificar este Real Decreto, no obstante, no supondrá ninguna alteración respecto a la RAP.

En este estudio de la normativa nacional en materia de RAP para los distintos tipos de residuos, se observa, que además de contener las obligaciones y previsiones básicas reguladas por la normativa europea, la normativa nacional incluye matizaciones y especificaciones configurando un régimen completo. Asimismo, se encuentran residuos como los producidos por aceites industriales usados y los neumáticos fuera de uso para los que no existe normativa comunitaria.

V. VALORACIÓN CRÍTICA SOBRE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR Y SU APORTACIÓN A LA ECONOMÍA CIRCULAR

Como se ha expresado en este trabajo, la RAP es una de las medidas establecidas por la UE para lograr el cambio hacia una EC. Se recuerda que el principal objetivo de esta economía es configurar un sistema productivo y de consumo que permita la protección del medioambiente.

Cabe plantearse si el régimen de RAP tal y como está configurado resulta suficiente para alcanzar esta transformación tan ambiciosa que promueve la UE en los citados planes para una EC.

En este sentido, debe entenderse cuáles son los efectos prácticos de la RAP. A lo largo de este trabajo se ha expresado que de forma genérica la RAP consiste en cuatro tipos de obligaciones: financieras, organizativas, de diseño y de información. En esta sección se evalúa si la regulación actual de estas obligaciones permite avanzar hacia la circularidad.

1. ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS

En primer lugar, del estudio de la normativa existente puede determinarse que las obligaciones financieras conllevan principalmente que los productores sufragan la recogida de residuos, su transporte y tratamiento, así como las campañas de concienciación dirigidas a los consumidores.

Estas obligaciones, tal y como señala la OECD, reducen el gasto público de gestión de residuos al trasladar la carga financiera de esta gestión de la administración y ciudadanos a los productores.²⁵ No obstante, como se indicó anteriormente los productores pueden repercutir económicamente esta carga a los ciudadanos incrementando el precio de los productos.

Se puede considerar que, en el panorama comunitario la RAP comienza con la imposición de las obligaciones financieras ya que en la Directiva de 1975 relativa a los residuos se prevé que sean los productores de productos entre otros sujetos quienes asuman los costes de eliminar los residuos (Art. 11) Esta

²⁵ OECD. Publishing. (2016). *Extended producer responsibility: Updated guidance for efficient waste management*. OECD publishing.p.1

previsión es la primera regulación en el ámbito comunitario dirigida a ampliar la responsabilidad de los productores en el contexto de la RAP. Por tanto, es en el ámbito financiero en el que se empieza a introducir medidas propias del régimen de RAP.²⁶

El hecho de que las primeras obligaciones que se imponen sobre los productores sean de carácter financiero se debe al objetivo fundamental de la RAP: prevenir la generación de residuos. Se entiende que, si los productores tienen que financiar los gastos de gestión se verán incentivados a fabricar y diseñar productos que sean más duraderos y que faciliten esta gestión pues de esta forma abaratarán costes.²⁷

Por tanto, en el sistema de la RAP las obligaciones financieras tienen especial relevancia. Constituyen un incentivo directo dirigido hacia los productores para reducir los residuos generados. Además, estas obligaciones son importantes por ser el reflejo del mencionado principio ‘quien contamina paga’, que como se ha expresado inspira este sistema de responsabilidad.

La configuración actual de las obligaciones financieras, que implica que los productores asuman gastos no solo por motivos económicos, sino también con el objetivo de estimular el diseño de productos más beneficiosos con el medioambiente, refleja claramente un enfoque coherente con la circularidad. Esta perspectiva se observa en mecanismos como la modulación de contribuciones financieras, que permite ajustar la carga financiera según las características del diseño de los productos. Esta medida actúa como un incentivo directo para considerar el impacto medioambiental en el diseño de los productos promoviendo así la circularidad. Por tanto, las obligaciones financieras, al incluir mecanismos como el mencionado, fomentan el ecodiseño, la prevención de residuos y, por ende, la circularidad.

²⁶ Backes, Chris. The waste framework directive and the circular economy. *En Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020, p. 331.

²⁷ Pouikli, K., “Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy”. *In ERA forum*, vol. 20, n. 4, 2020, pp. 494

2. ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES ORGANIZATIVAS

Otro tipo de obligaciones clave que conforman el sistema de RAP son las obligaciones organizativas. Estas obligaciones comprenden entre otras la gestión, transporte y tratamiento de residuos generados, así como la organización de sistemas de depósito.

Resulta acertado que la normativa actual requiera estas actuaciones a los productores puesto que son quienes están mejor capacitados para gestionar estas cuestiones. Esto se justifica en el hecho de que conocen a la perfección los productos que fabrican, y, por tanto, la mejor forma de tratarlos e incluso de aprovecharlos en otros productos.²⁸

Además, podría decirse que estas obligaciones responden también a finalidades prácticas. Se recuerda que se exige a los productores que se encarguen de la gestión de residuos a estar registrados o tener una autorización (Considerando 1, DMR). El hecho de que tengan que estar identificados bien mediante el registro o bien mediante la autorización, facilita el control sobre los productores y, por tanto, sobre las actividades de gestión que realizan.

Más aún, la configuración de estas obligaciones es coherente con la esencia de la RAP. Recuérdese que la RAP se basa en un enfoque de ciclo de vida del producto, es decir, se quiere que el productor asuma obligaciones en todas las fases del ciclo de vida del producto. Por ello, resulta adecuado que se le atribuyan ciertas responsabilidades de gestión, ya que así se garantiza que el productor no se desvincule del producto una vez este se convierte en residuo.²⁹ El papel que el productor debe desempeñar fruto de estas obligaciones es mucho más activo requiriendo que esté involucrado en las actividades de gestión, lo que implica una participación en fases posteriores del producto logrando el enfoque del ciclo de vida del producto.

²⁸ Pernas García, J.J. , “Responsabilidad ampliada del productor del producto: Instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54, Y 60)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2022 n.1, p 394.

²⁹ Zvorych, R. “Extended producer responsibility in the concept of the circular economy”. *World of finance*, 2019, no 3 (60), p. 83.

3. ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES INFORMATIVAS

En tercer lugar, se imponen obligaciones informativas dirigidas a comunicar a los consumidores los sistemas de recogida existentes, así como diversas características de los productos como su aptitud para el reciclado o su capacidad de reparación.

Estas obligaciones son muy relevantes puesto que los consumidores, es decir, los poseedores y productores de los residuos tienen un papel fundamental en su gestión. Su colaboración es esencial para que los sistemas de gestión funcionen adecuadamente, ya que son quienes deben entregar los residuos en los correspondientes sistemas de gestión.³⁰

Se considera beneficioso que los productores tengan que asumir este tipo de obligaciones porque al ser los responsables no sólo de sus productos sino también de los sistemas de depósito, recogida y tratamiento son quienes están mejor capacitados para dar información sobre estos aspectos.

Es necesario asegurar que esta información se proporcione de manera objetiva y veraz evitando que se use para limpiar la imagen del productor. El consumidor debe ser consciente del impacto medioambiental de los productos que consume, de los sistemas que existen para gestionar los residuos que se produzcan y del tratamiento que les da, ya que de esta forma podrá tomar decisiones informadas.

Se requiere en general una mayor concienciación de la sociedad en este tema, pues la sensibilización y concienciación son claves para poder identificar los productos más respetuosos con el medioambiente.³¹

³⁰ Shooshtarian, Salman, et al. Extended producer responsibility in the Australian construction industry. *Sustainability*, 2021, vol. 13, no 2, p. 620.

³¹ Rodríguez, Eduin Alexander Prada. Conciencia, concientización y educación ambiental: conceptos y relaciones. *Revista Temas: Departamento de Humanidades Universidad Santo Tomás Bucaramanga*, 2013, no 7, p. 234.

Aunque este aspecto es muy extenso y excede el tema de estudio del trabajo, únicamente se quiere señalar que las obligaciones informativas son necesarias para lograr un funcionamiento adecuado de la RAP, y que se podría adoptar en estas campañas un enfoque que informe al consumidor sobre el impacto medioambiental de sus productos.

4. ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES DE DISEÑO

El último tipo de obligaciones que conforman la RAP son las obligaciones de diseño. Estas incluyen entre otras un diseño que fomente el reciclaje y la reutilización, la prohibición del uso de sustancias tóxicas o peligrosas, así como reglas de etiquetado o marcado.

Inicialmente, las normativas comunitarias posibilitaban a los Estados miembros la adopción de este tipo de medidas. La normativa ha ido evolucionando y ahora no es solo una posibilidad, sino que como se ha estudiado, en todas las normativas específicas que se desarrollan tanto a nivel comunitario como nacional se imponen obligaciones de diseño.

Estas obligaciones tienen una gran importancia en el cambio hacia la circularidad pues previenen directamente la generación de residuos al abogar por productos más duraderos, reparables y reciclables, lo que al mismo tiempo facilita un uso eficiente de los recursos.

La mejor forma de reducir los residuos es prevenir su generación y esto se logra desde las fases iniciales del producto.³² Es por ello, que se consideran especialmente acertadas las obligaciones de diseño que se establecen en la normativa actual. Estas obligaciones impulsan claramente la circularidad y son una manifestación del enfoque del ciclo de vida del producto pues pretenden que el productor en las fases iniciales de este ciclo, como son el diseño y la fabricación, considere el impacto medioambiental de su producto cuando adquiere la condición de residuo.

³² Huang, X., Atasu, A., Toktay, L. “Design implications of extended producer responsibility for durable products”. *Management Science*, 2019, vol. 65, no 6, p. 2573-2590.

5. ANÁLISIS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA RAP

5.1. La expansión de la RAP en distintas áreas de actuación, en concreto la inclusión del *pre-market producer responsibility*

Se quiere poner en relevancia la evolución tan destacable del sistema de RAP. Si bien como se ha expresado comenzó con la imposición de obligaciones financieras, a día de hoy no puede decirse que la RAP se componga exclusivamente de este tipo de obligaciones. La normativa ha evolucionado favorablemente, configurando también obligaciones organizativas, informativas y otorgando gran importancia a las obligaciones de diseño.

En este sentido, puede decirse que las obligaciones financieras, el hecho de que se vayan imponiendo más obligaciones de gestión e información, y en particular la regulación de obligaciones de diseño es lo que hace que el sistema actual sea tan completo y se entienda como idóneo para alcanzar la circularidad.

Si exclusivamente se atendiese a aspectos organizativos o financieros, se conseguiría mejorar la gestión de los residuos y prevenir su formación hasta cierto punto. Sin embargo, es el hecho de que la normativa contenga también obligaciones de diseño e informativas lo que hace que este régimen sea efectivo y que permita reducir la generación de residuos.

Más aún, este sistema se está completando mediante la inclusión de medidas propias del *pre-market producer responsibility*. Este término hace referencia a una responsabilidad que abarca las fases anteriores a la comercialización del producto.³³

La esencia de esta responsabilidad implica que los productores adopten medidas para limitar el impacto medioambiental de sus productos desde el comienzo de

³³ Tanko, G. Extended Producer Responsibility-A Solution to Curb Fast Fashion Phenomenon. *Pravni Letopis*, 2023, p.91.

su ciclo de vida, alineándose con lo que la EC y la política europea medioambiental exigen.

Estas medidas en lugar de centrarse en la gestión de residuos pretenden prevenir la generación de estos al establecer políticas destinadas a alargar la vida de los productos.³⁴

Este enfoque puede observarse con carácter genérico en la regulación estudiada tanto europea como española, pues es frecuente que se impongan obligaciones de diseño precisamente destinadas a favorecer el reciclaje del producto o su reutilización.

Sin embargo, la manifestación auténtica de este tipo de responsabilidad se observa en el ámbito comunitario en la Directiva 2018/851. Esta Directiva modifica el artículo 9 de la DMR exigiendo a los Estados miembros que adopten medidas para prevenir la generación de residuos. Dentro del conjunto de acciones contempladas para dicha prevención, destacan algunas que reflejan claramente el *pre-market producer responsibility* como son el fomento de un diseño que evite la obsolescencia programada y que promueva el uso de recursos reutilizables, la implantación de actividades de reparación o la obligación de disponer de piezas de repuesto.

Siguiendo esta exigencia europea, la LRSCEC introduce estas medidas como parte de las obligaciones que deben asumir los productores. De esta forma, se incluyen en la RAP obligaciones que son un auténtico ejemplo del *pre-market producer responsibility* y cuyo enfoque es claramente preventivo. Entre estas se encuentran la exigencia de garantizar el derecho de reparación del consumidor, la obligación de aumentar los períodos de garantías, así como de informar sobre las características del producto que permitan detectar la obsolescencia prematura.

³⁴ Maitre-Ekern, E., “Re-thinking producer responsibility for a sustainable circular economy from extended producer responsibility to pre-market producer responsibility.” *Journal of Cleaner Production*, 2021, vol. 286, p. 132

Estas medidas representan un paso adelante significativo en el ámbito de la RAP al abordar los desafíos medioambientales y promover la economía circular de manera muy efectiva. Resultan relevantes pues extienden la responsabilidad del productor más allá de los ámbitos ya estudiados, protegiendo al consumidor y alargando la vida del producto.

En síntesis, puede concluirse que la regulación de la RAP va ampliando las áreas sobre las cuales los productores de productos deben asumir responsabilidades. Este sistema no se limita a imponer obligaciones financieras y organizativas, sino que obliga también a los productores de productos en cuestiones relativas al diseño, la información y recientemente impone medidas propias del *pre-market producer responsibility*. Con esto se logra que el sistema de la RAP siga evolucionando, respondiendo a las necesidades que se van detectando. De esta evolución se obtiene un sistema de responsabilidad apto para impulsar la circularidad, al abarcar de manera integral la imposición de obligaciones en diversos campos de actuación.

5.2. La ampliación de normativa sectorial sobre responsabilidad ampliada del productor

Más aún, quiere destacarse que no sólo se han incrementado acertadamente las áreas en que los productores deben asumir obligaciones, sino que también se ha actualizado la normativa existente y desarrollado nueva normativa específica para distintos tipos de residuos. La actuación en materia de RAP no se limita a configurar un régimen general como son la DMR y la LRSCEC, sino que este régimen se completa con normas sectoriales.

Ejemplo de ello son las normativa específicas comunitarias para los cinco tipos de residuos estudiados y las nacionales relativas a los siete tipos de residuos ya analizados. Estas normativas permiten que el sistema de RAP se adapte a las características de cada tipo de residuo, configurando las obligaciones del modo más favorable posible para reducir la generación de residuos y logrando la consecución de la circularidad.

A este respecto se quiere señalar que, si bien la legislación comunitaria inspira y promueve la normativa nacional, esta última presenta también iniciativas importantes desarrollando normativa específica en materia de RAP para residuos sobre los cuales no existe una normativa base comunitaria como es el caso de los aceites industriales o los neumáticos fuera de uso. Parece adecuado que, partiendo de las normas de la DMR, España desarrolle normativa sectorial para estos residuos específicos. De esta forma se mejora la protección del medioambiente al reducir el impacto medioambiental de residuos que también pueden perjudicar al ecosistema.

Más allá de las normativas sectoriales ya existentes tanto a nivel comunitario como nacional estudiadas, se recuerda que los residuos que cuentan con normativa específica en materia de RAP van a ir aumentando. Esto se debe a las obligaciones ya mencionadas de desarrollar normativa sectorial para otros tipos de residuos como son el caso de los productos textiles o ciertos productos plásticos como toallitas o globos. Estas obligaciones revelan que el régimen actual no solo atiende a los residuos ya regulados, sino que pretende seguir expandiendo este sistema de responsabilidad a otros residuos.

Esta tendencia de imponer regulación específica sobre RAP para otros residuos es muy favorable ya que facilita que las obligaciones que se imponen se adapten mejor a los requerimientos de cada tipo de residuo. Esto adquiere especial relevancia en las obligaciones de diseño y fabricación que son las que más pueden variar en función de las características de los productos.

Por tanto, es beneficioso que cada vez más tipos de residuos cuenten con normativa sectorial sobre RAP, ya que las obligaciones de los productores estarán mejor delimitadas. Esto da lugar a una regulación más efectiva para lograr la circularidad.

En conclusión, puede decirse que la normativa en materia de RAP ha evolucionado favorablemente, incrementando tanto las áreas de actuación de los productores como la normativa específica existente. La normativa se va actualizando para lograr un sistema de RAP lo más completo posible que permita reducir el impacto medioambiental de los productos. La transformación

hacia la circularidad es un objetivo muy ambicioso y abarca muchas áreas de actuación. Sin embargo, puede decirse que el sistema de RAP actual es un sistema completo que además continúa en expansión, contribuyendo significativamente a lograr la EC.

VI. CONCLUSIONES

Como se mencionó al definir el propósito del trabajo, este estudio estaba destinado a conocer las obligaciones que impone la RAP y los principales sujetos que se ven afectados, así como el papel que desempeña la RAP en el contexto de la EC.

Pues bien, tras haber realizado este análisis se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. **Responsabilidad de los productores de productos:** La RAP es una medida normativa que traslada la responsabilidad de gestionar los residuos de los poseedores o productores de residuos a los productores de productos. Se entiende que estos últimos tienen mayor capacidad de prevenir la generación de residuos, al controlar sus productos y poder modificar sus características para evitar esta generación. Por tanto, los destinatarios de las medidas de RAP son los productores de productos quienes podrán cumplir con las obligaciones mediante sistemas individuales o colectivos.
2. **Tipos de obligaciones:** En términos generales el régimen de RAP impone a los productores cuatro tipos de obligaciones: financieras, operativas, de diseño y de información. Esto incluye gestionar y financiar la gestión de residuos, cumplir con obligaciones informativas dirigidas a autoridades y consumidores, y seguir instrucciones de diseño para limitar el impacto medioambiental de los productos.
3. **Regulación específica:** Si bien existe regulación específica que desarrolla la RAP para distintos productos, tanto en el ámbito nacional como comunitario hay muchos otros que carecen de regulación sectorial. Resulta muy beneficioso que se concrete en qué debe consistir la RAP en una regulación específica puesto que se clarifican las obligaciones de los productores que además pueden

adaptarse a las necesidades de residuos. Entre los sectores que se estima necesaria una regulación destacan en el ámbito nacional los determinados por la LRSCEC: los productos textiles, muebles y enseres.

4. **La RAP contribuye a la EC:** La RAP es una medida que debe encuadrarse en el modelo económico de la EC. Es un sistema de responsabilidad que favorece la EC a través de la regulación de la actuación de los productores. En concreto:

- **Las obligaciones financieras** al hacer recaer los costes de la gestión de residuos sobre los productores incentivan a estos a reducir los residuos y diseñar productos más duraderos y favorables con el medioambiente, lo que contribuye a la circularidad.
- **Las obligaciones organizativas** implican a los productores en la gestión de residuos, asegurando que estos son partícipes en fases finales del ciclo de vida del producto.
- **Las obligaciones informativas** motivan a que los poseedores de residuos colaboren adecuadamente con los sistemas de depósito y recogida, haciendo que estos sean a su vez más efectivos.
- **Las obligaciones de diseño** impulsan el diseño y la fabricación sostenible, medidas preventivas claves que son propias de la circularidad al atender a la reducción residuos desde las etapas iniciales del producto.
- **La evolución** de la normativa de RAP hacia un enfoque más completo y preventivo que abarca más áreas de actuación, así como el desarrollo de normativas sectoriales específicas, suponen un compromiso creciente con la promoción de la circularidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. (DOUE 25 de julio de 1975)

Directiva 87/101/CEE del Consejo de 22 de diciembre de 1986 por la que se modifica la Directiva 75/439/CEE relativa a la gestión de aceites usados. (DOUE 22 de diciembre de 1986)

Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos. (DOUE 26 de marzo de 1991)

Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil. (DOUE 31 de octubre de 2000)

Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos. (DOUE 27 de abril de 2006)

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. (DOUE 22 de noviembre de 2018)

Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). (DOUE 4 de julio de 2012)

Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. (DOUE 14 de junio de 2018)

Directiva UE 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. (DOUE 14 de junio de 2018)

Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. (DOUE 14 de junio de 2018)

Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE 12 de junio de 2019)

Gobierno de España. (2023) Proyecto de Real Decreto relativo a la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Recuperado de <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/pp-residuos2023-prd-gestion-residuos-filtros-tabaco.html>

Gobierno de España. (2023) Proyecto de Real Decreto los neumáticos fuera de uso y la gestión ambiental de sus residuos que supondrá la modificación de la normativa contenida en el Real Decreto 731/2020. Recuperado de <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/230503borradornuevordnftcm30-561745.pdf>

Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. (BOE 13 de agosto de 1973)

Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos. (BOE 21 de noviembre de 1975)

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE 23 de abril de 1985)

Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (BOE de 22 de abril de 1998)

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. (BOE 29 de julio de 2011)

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. (BOE 9 de abril de 2022)

Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio, por el que se modifica la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos. (BOE 23 de junio de 1986)

Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados. (BOE 3 de junio de 2006)

Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. (BOE 12 de febrero de 2008)

Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. (BOE 20 de febrero de 2015)

Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, y el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. (BOE 20 de enero de 2021)

Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre. (BOE 14 de abril de 2021)

Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases. (BOE 28 de diciembre de 2022)

Reglamento (UE) 2023/1542 del Parlamento y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE. (DOUE 12 de junio 2023)

Reglamento 2020/852 del Parlamento y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. (DOUE 18 de junio de 2020)

2. JURISPRUDENCIA

1. Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1331/2022, de 30 de marzo de 2022
[versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref ECLI:ES:TS:2022:1331]. Fecha
de última consulta: 16 de octubre de 2023.

3. OBRAS DOCTRINALES

Abril, C. M., Guajala, M. R., Mantilla, L. M., & Moyolema, M. M. (2015). Procesos de producción y productividad en la industria de calzado ecuatoriana: *caso empresa Mabelyz*. *ECA sinergia*, 2015 vol 6, no 2, pp.88-100.

Alenza García, J. F. , “La economía circular en el Derecho ambiental”, *Actualidad jurídica ambiental*, vol. 102, n. 2, 2020, pp. 225-249.

Backes, Chris. The waste framework directive and the circular economy. *En Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020. pp. 328-343.

Braungart, M., McDonough, W. *Cradle to Cradle. “A question of design”*. Vintage Classic, London, 2023, pp. 17-44

Carretero García, A. , “economía circular versus economía lineal. Propuestas normativas en España y Francia relativas al uso de envases y a la información dirigida al consumidor sobre cualidades ambientales de los productos”, *Revista Cesco de Derecho de Consumo*, n.42, 2022, pp. 20-52.

Chueca Sancho, Á. G, “«Quien contamina, paga» en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.15, 2008, pp. 183-196

Comisión Económica para América Latina, “El principio" el que contamina, paga"”, 1991, pp. 1-25

De Gatta Sánchez, D. F., “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, vol. 101, 2020, p. 78-109.

De la Varga Pastor, A., “La Responsabilidad Ampliada del Productor como instrumento para lograr una efectiva economía circular. Aproximación a la legislación de la UE y la ley residuos y suelos contaminados del Estado español”, *Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 12, n.1, 2021, pp. 3-59.

Ellen MacArthur Foundation, “Hacia una economía circular: motivos económicos para una transición acelerada”, 2015. Disponible en <http://repositorio.ampf.org.ar/greenstone/sites/localsite/collect/economia/index/assoc/D219.dir/hacia-una-economia-circular.pdf>

- González, K.,” La transformación del sector energético a la luz del Pacto Verde Europeo: las estrategias de la Comisión Europea para alcanzar el Objetivo 55 y la Neutralidad Climática”, *Revista Boliviana de Derecho*, n. 33, 2022, pp. 454-481
- Guillén Navarro, N. A. “Claves básicas para entender el presente y futuro de la economía circular en la Unión Europea”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N.1, 2022 pp. 269-301
- Huang, X., Atasu, A., Toktay, L. “Design implications of extended producer responsibility for durable products”. *Management Science*, 2019, vol. 65, no 6, p. 2573-2590.
- INE. (23 de noviembre de 2022). Cuentas medioambientales: Cuenta de los residuos año 2020. [Nota de prensa] https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177062&menu=ultiDatos&idp=1254735976603
- Lindhqvist, T., “Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems”, *IIIEE, Lund University*, 2000:2, 2000, pp. 1-197 (disponible en ; <https://www.iiiee.lu.se/thomas-lindhqvist/publication/e43c538b-edb3-4912-9f7a-0b241e84262f> ; última consulta 04/10/2023)
- López, A. N., “¿ Circular o en bucle? La insuficiente transformación de la legislación de residuos.”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.21, 2022, pp. 11-27.
- Maitre-Ekern, E., “Re-thinking producer responsibility for a sustainable circular economy from extended producer responsibility to pre-market producer responsibility.” *Journal of Cleaner Production*, 2021, vol. 286, pp. 125-154
- OECD. Publishing. (2016). *Extended producer responsibility: Updated guidance for efficient waste management. OECD publishing.*
- Pernas García, J.J. , “Responsabilidad ampliada del productor del producto: Instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54, Y 60)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2022 n.1, pp 387-479.
- Pouikli, K., “Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy”. *In ERA forum*, vol. 20, n. 4, 2020, pp. 491-508.

Prieto Sandoval, V., Jaca, C., & Ormazabal, M., “economía circular”, *Memoria Investigaciones En Ingeniería*, (15), 2017, pp. 85-95. Disponible en <http://revistas.um.edu.uy/index.php/ingenieria/article/view/308> ; última consulta 04/10/2023

Rodríguez, Eduin Alexander Prada. Conciencia, concientización y educación ambiental: conceptos y relaciones. *Revista Temas: Departamento de Humanidades Universidad Santo Tomás Bucaramanga*, 2013, no 7, p. 231-244.

Santamaría Arinas, R.J., “Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019, pp. 1-37

Shooshtarian, Salman, et al. Extended producer responsibility in the Australian construction industry. *Sustainability*, 2021, vol. 13, no 2, p. 620.

Schulze, “Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe.” Ellen MacArthur Foundation and the McKinsey Center for Business and Environment, 2016, pp.1-98.

Serrano Lozano, R, “La gestión municipal de residuos en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto”, *Cuadernos de derecho local*, vol.46, 1696-0955, 2018, pp.104-126

Tanko, G. Extended Producer Responsibility-A Solution to Curb Fast Fashion Phenomenon. *Pravni Letopis*, 2023, p.91.

Yamaguchi, M, “Extended Producer Responsibility in Japan- Introduction of EPR in Japanese waste policy and some controversy”, *ECP Newsletter*, vol 10, n.19, 2002, pp.1-11

Zvarych, R. “Extended producer responsibility in the concept of the circular economy”. *World of finance*, 2019, no 3 (60), pp. 76-86.

4. OTRA DOCUMENTACIÓN

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa. (DOUE 2 de julio de 2014)

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones Programa de trabajo de la Comisión para 2015, Un nuevo comienzo. (DOUE 16 de diciembre de 2014).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para economía circular. (DOUE 2 de diciembre de 2015)

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones: Una estrategia europea para el plástico en una economía circular. (DOUE 16 de enero de 2018)

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones: El Pacto Verde Europeo. (DOUE 11 de diciembre de 2019)

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. Nuevo Plan de acción para la EC. (DOUE 11 de marzo de 2023)

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la «Estrategia de la UE para la circularidad y sostenibilidad de los productos textiles. (DOUE 2 de marzo de 2023)

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones, sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular (DOUE 4 de marzo de 2019)

Resolución (90/C 122/02) del Consejo de 7 de mayo de 1990, sobre la política en materia de residuos. (DOUE 18 de mayo de 1990)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE. (DOUE 30 de noviembre de 2022)