*CEOE. Comentarios a la revisión puntual de la normativa de envases*

*xx octubre 2018*

***Departamento de Asuntos Económicos y Europeos***

******



**CEOE. Comentarios a la revisión puntual de la normativa de envases (Ley 11/1997 y Real Decreto 782/1998)**

**ANTECEDENTES**

El Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) abrió el trámite de consulta pública sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican la ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y el real decreto 782/1998, de 30 de abril por el que se aprueba el reglamento para el desarrollo y ejecución de la ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases.

<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/Residuos-2018-Proyecto-RD-modifica-ley-11-1997-24-abril-EnvaResiEnva-RD-782-1998-30-abril-aprueba-reglamento-desarrollo-ejecucion-ley-11-1997.aspx>

Según se indica en la web del MITECO, **el texto propone la revisión puntual de la normativa de envases** (Ley 11/1997, de 24 de abril, y Real Decreto 782/1998, de 30 de abril) para adaptar algunos aspectos de esta normativa en consonancia con las previsiones establecidas en la Directiva de 2018 por la que se revisa la **Directiva 2008/98/CE Marco de Residuos**, relativas a los **costes que deben financiarse en el marco de la responsabilidad ampliada del productor**.

Así, la modificación introducida en el **artículo 10** de la Ley 11/1997, de 24 de abril, **pretende que los sistemas integrados de gestión financien a las entidades locales el coste total** de la gestión de los **envases recogidos selectivamente** y no sólo, como hasta ahora, por la diferencia de coste entre la recogida selectiva y el depósito en vertedero, en consonancia con las previsiones establecidas en la Directiva de 2018 por la que se revisa la Directiva 2008/98/CE Marco de Residuos, relativas a los costes que deben financiarse en el marco de la responsabilidad ampliada del productor.

Por otra parte, las modificaciones introducidas en el Real Decreto 782/1998, pretenden:

- **clarificar quién es el envasador en el comercio a distancia** y a través de las plataformas electrónicas a la luz del incremento de la generación de residuos de envases como consecuencia de las ventas on line,

- revisar el **artículo 10** del Real Decreto relativo a la **financiación a las entidades locales** en consonancia con la modificación del artículo 10 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, que se modifica también en este proyecto de real decreto y

- revisar el **artículo 19** para que, en el caso de que se establezca de forma voluntaria un sistema integrado de gestión por parte de los envasadores de productos envasados en envases comerciales e industriales, y cuando estos **envases vacíos sean peligrosos**, no se aplique al poseedor de dichos envases las disposiciones sobre residuos peligrosos hasta que los entregue en los puntos indicados por el sistema integrado de gestión.

En relación con estos antecedentes, a continuación presentamos una serie de comentarios.

**NECESIDAD DE TRANSPOSICÓN COMPLETA, Y NO PARCIAL**

**PROPUESTA**

**Se está realizando, de manera parcial, la transposición de una normativa comunitaria de grandes implicaciones para los afectados. Por ello sería conveniente que se paralice el presente procedimiento normativo y se opte por la alternativa valorada por el Ministerio proponente** (según se cita en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo)**, procediéndose a abordar la transposición completa de las Directivas por la que se modifican la Directiva Marco de Residuos y la Directiva de Envases y Residuos de Envases.**

**JUSTIFICACIÓN**

Mediante esta transposición parcial, se vulneran una serie de principios, tal y como se describe en los párrafos siguientes:

1. Quiebra del principio de oportunidad de la norma, así como de las posibles soluciones alternativas.
2. Quiebra del principio de seguridad jurídica, ya que la transposición parcial podría implicar la vulneración de una serie de principios consustanciales a la buena regulación.
3. Quiebra de los principios de necesidad, eficacia (y de eficiencia) y de transparencia
4. **Quiebra del principio de oportunidad**
* La Exposición de Motivos cita que se ha llevado a cabo la **consulta pública “previa”, trámite que no ha tenido lugar.**

Es cierto que cabe la posibilidad, según establece ese mismo precepto, de omitir el trámite de consulta pública “*en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2*”. Si bien se añade, cosa que no sucede, que “*la concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”* (en adelante, MAIN).

* El trámite de consulta pública hubiera sido particularmente trascendente en este caso por razones tanto de **oportunidad de la norma como de las posibles soluciones alternativas**, cuestiones a las que dicho trámite contribuye antes de la elaboración del texto.

En este sentido, **la propia MAIN señala que se han considerado dos alternativas:**

* aquella por la que se ha optado de esta modificación parcial,
* y una segunda que consistiría en “*No llevar a cabo la modificación dejando sin revisar o clarificar estos aspectos de la normativa de envases, hasta que se produzca la transposición completa de las Directivas por la que se modifican la Directiva Marco de Residuos y la Directiva de Envases y Residuos de Envases*”.

Para justificar esta decisión se expone que ello “*supone mejorar antes las condiciones de financiación que perciben las entidades locales por cumplir con la obligación de los sistemas integrados de gestión de recoger de forma periódica los envases en el domicilio del consumidor o en sus proximidades*”.

En nuestra opinión, esta **opción conlleva aumentar antes del plazo fijado por las autoridades europeas, las obligaciones de financiación de los sistemas integrados de gestión y, consiguientemente, de sus empresas adheridas y, en último lugar, de los ciudadanos.** **No existe por tanto una razón más allá de la estrictamente financiera de uno de los agentes del sistema de gestión de residuos y no se está teniendo en cuenta de manera claramente definida el papel de todas las partes involucradas, con sus roles y responsabilidades nítidamente expuestos; lo cual solo se alcanza mediante la transposición global.**

1. **Quiebra del principio de seguridad jurídica**

Por otro lado, la transposición parcial podría implicar la vulneración de una serie de principios consustanciales a la buena regulación.

* Desde el punto de vista temporal, la inclusión de una medida de este tipo de manera aislada tiene fuertes implicaciones para el principio de seguridad jurídica de todos los agentes implicados; así como para el principio de economía de los procedimientos. Las Directivas que componen el denominado “Paquete de Economía Circular” han sido ya objeto de publicación. En concreto, la Directiva de Residuos fue objeto de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea el pasado 14 de junio y se contempla un **periodo de transposición que culmina el 5 de julio de 2020.**
* La posibilidad de introducir esta reforma de carácter parcial plantea una serie de problemas de seguridad jurídica. El principio de seguridad jurídica está consagrado en el art. 9.3 de la Constitución y **el Tribunal Constitucional** ha señalado que “*una legislación* confusa, oscura e *incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia*” (**STC 150/1990**), e igualmente ha afirmado que la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que “el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse” (**STC 46/1990**).
* La **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,** obliga a seguir unos principios de buena regulación. En el **art. 129** se recoge expresamente que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas deben actuar de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En concreto el apartado 4 dice: “*A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.* **Una reforma parcial de una norma que indefectiblemente va a sufrir una reforma mayor en un breve espacio tiempo por exigencia comunitaria no parecería contribuir a un marco normativo estable, predecible e integrado. Máxime si tenemos en cuenta que la reforma es un todo, con una visión integral y no parcial, con elementos interconectados que van a implicar decisiones a adoptar por parte de todos los operadores jurídicos que tienen roles y responsabilidades dentro del sistema de gestión de los residuos en nuestro país.**
* Las **Directrices de Técnica Normativa de 2005**, aplicables a los reales decretos, invitan en cuanto a la estructura de estos a que contengan un “Único objeto.–*En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse* un único objeto, *todo el contenido del objeto* y, si *procede, los aspectos que guarden directa relación con él*. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales”. Esta misma filosofía es perfectamente trasladable al ámbito de la transposición de las directivas comunitarias cuando la norma objeto de modificación (en este caso la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases) va a tener que incluir como se acaba de señalar, obligatoriamente, otras modificaciones en un breve espacio de tiempo.
* El **Consejo de Estado**, en su Memoria del año 1992 afirmaba que “la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 de la Constitución española significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos, sepan a qué atenerse, lo cual supone por un lado un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, *una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen*. *Esas dos circunstancias, certeza y estabilidad, deben coexistir en un estado de Derecho*”. Por tanto proceder, a la reforma de una norma en los próximos meses cuando se tiene ya el conocimiento cierto, por exigencia comunitaria, de que en el plazo de menos de 23 meses esa misma norma va a tener que ser objeto de una nueva modificación, incide directamente sobre el principio de seguridad jurídica.

El citado **Consejo de Estado**, órgano que al ser una norma objeto de transposición comunitaria obligatoriamente va a tener que emitir dictamen, se ha posicionado en más de una ocasión respecto a la **transposición parcial de Directivas comunitarias**. Así en su Dictamen núm. 851/2013, señalaba que “no es desde luego fácil analizar una transposición parcial de Directivas”.

Teniendo en cuenta que las Directivas que conforman el paquete de economía circular van a conllevar la modificación de diversas normas, considerando que ya se está tramitando un Borrador de anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; la incorporación de una reforma añadida y previa a la global, puede “derivar en una política legislativa que fisura el principio de seguridad jurídica” (**Dictámenes 376/2013, 680/2013, 851/2013 y 974/2013**, que precisamente traían causa de la transposición de una Directiva a través de diferentes instrumentos jurídicos de idéntica naturaleza en un lapso de tiempo muy breve). En este caso, van a articular, al menos, cuatro instrumentos de transposición:

* + el borrador de anteproyecto concerniente a los residuos orgánicos y textiles,
	+ la anunciada reforma de la normativa de envases para la introducción del coste total,
	+ la reforma en la ley de residuos para la transposición de la mencionada directiva,
	+ y la reforma de la normativa de envases para incorporar la parte correspondiente de las directivas que integran el paquete de economía circular.

* La **Comisión Europea,** ha desarrollado la estrategia de "Legislar mejor", que tiene entre sus fines conseguir una normativa específica que no vaya más allá de lo necesario para lograr sus objetivos; lo cual pone de manifiesto una voluntad, en este caso en el ámbito comunitario, de que no se promulguen más normas de las estrictamente necesarias.
* **CEOE** viene elaborando desde 2015 un informe anual sobre las estadísticas de producción normativa. En, concreto el informe de 2017, señalaba que “*con carácter general,* ***la agenda en materia normativa debería estar centrada en mejorar la eficiencia y la estabilidad del marco legislativo****, reduciendo su complejidad,* ***limitando la producción de normas****, y garantizando una cierta estabilidad del ordenamiento jurídico. De igual modo,* ***deben promulgarse******normas*** *claras, simples y* ***en un número reducido*** *con el fin de evitar ulteriores interpretaciones, así como trasponer la normativa europea sin introducir requisitos o cargas administrativas adicionales, y adoptar un sistema de coordinación legislativa entre las Administraciones Públicas*”; a lo que añadía en el primero de los informes, el de 2015, **la necesidad de** “***evitar la profusión y la dispersión legislativa que fragmentan la unidad del mercado nacional y afectan al normal desarrollo de la actividad económica***”.
1. **Quiebra de los principios de necesidad, eficacia (y de eficiencia) y de transparencia**
* En cuanto al **principio de transparencia:** todo procedimiento normativo conlleva, una serie de trámites de participación de la sociedad según la siguiente normativa:
	+ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
	+ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que recoge una serie de principios, antes citados, de buena regulación, entre los que está incluido el principio de participación pública que es proyección directa en este caso del **principio de transparencia**. En concreto el art. 129.5 de esta norma dice: “*En aplicación del principio de transparencia*, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y *posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas*”.

**No** se cuestiona la posibilidad **de participación pública**, aunque en todo caso nos remitimos a lo anteriormente expuesto.

* Lo que sí que se cuestiona en este caso es la potencial vulneración de los **principios de necesidad y de eficacia**, que están igualmente contemplados entre los principios de buena regulación.

En concreto, el apartado 2 del art. 129 de la Ley 39/2015 establece que “En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar *justificada por una razón de interés general*, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y *ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución*”. Resulta cuestionable que la anteposición unos meses de una reforma parcial de la Ley de Envases y Residuos de Envases, con un fin exclusivamente económico, y más concretamente de incrementar la financiación de los municipios, sea una razón de interés general y el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de unos fines que solo alcanzan su lógica mediante una mediante una transposición completa de las directivas.

* Por otro lado, la lógica voluntad de participación por parte de los actores afectados por unas directivas de tanto calado en distintos procedimientos implica una quiebra del **principio de eficiencia**, ya que supone un incremento de la carga administrativa para los mismos, particularmente cuando no concurre en el caso concreto de la anunciada modificación de la Ley de Envases y Residuos de Envases una necesidad real de anteponer su aprobación a la que conllevará la transposición global. Recordemos que el artículo 129.6 de la Ley 39/2015 nos dice: “6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa *debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos*”.

Parece cuestionable desde la perspectiva de la eficiencia, es decir de la consecución de unos objetivos dados mediante la utilización del menor volumen de recursos posibles, que se someta a una doble reforma reglamentaria una misma norma en un espacio de tiempo tan breve, con lo que ello implica de trámites y participación, ya no solo para los interesados que hagan uso de su legítimo derecho a participar en el procedimiento, sino de las propias administraciones implicadas en el mismo. Se está en definitiva quebrando el viejo **principio de economía procesal en** virtud del cual cuando sean susceptible de ser tramitados o impulsados varios contenidos normativos dentro de un mismo instrumento, debe ser la solución adoptada.

**REDACCION ALTERNATIVA Y OTRAS PROPUESTAS**

En el caso de que se continúe con la decisión de realizar una transposición parcial, y no completa de las Directivas señaladas, incluimos las siguientes propuestas.

1. **COMENTARIO X**

**Art. 10.2 de la Ley 11/1997, y del mismo artículo del Real Decreto 782/1998**

TEXTO PROYECTO DE RD:

Modificación **Artículo** **10.2 de la Ley 11/1997**

*“2. Los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán el coste del sistema de gestión regulado en la presente sección, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras.*

*A estos efectos, los sistemas integrados de gestión deberán compensar a las entidades locales que participen en ellos por los costes que, en cada caso, tengan efectivamente que soportar de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración.*

*Cuando sean las comunidades autónomas las que realicen las actuaciones indicadas en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 9, serán dichas Administraciones las que deberán ser compensadas en los términos indicados en este apartado”.*

TEXTO DIRECTIVA 2018/851, QUE MODIFICA LA 2008/98/CE, MARCO DE RESIDUOS:

**Artículo 8bis 4.a**:

*“Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las contribuciones financieras abonadas por el productor del producto para cumplir sus obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor:* *a) cubran los siguientes costes respecto de los productos que el productor comercialice en el mercado del Estado miembro de que se trate:*

*— los costes de la* ***recogida separada de residuos y su posterior transporte y tratamiento,*** *incluido el tratamiento necesario para cumplir los objetivos de gestión de residuos de la Unión, y los costes necesarios para cumplir otros objetivos y metas a que se refiere el apartado 1, letra b), tomando en consideración los ingresos de la reutilización, de las ventas de materias primas secundarias de sus productos y de las cuantías de los depósitos no reclamadas”.*

**Artículo 8bis 4.c**: alcance de las aportaciones financieras de los sistemas de RAP

Versión publicada en español:

se establece que los Estados miembros deberán garantizar que las aportaciones financieras de los sistemas de RAP “*no excedan de los costes que sean necesarios para prestar servicios de gestión de residuos* ***de manera eficaz*** *en relación con los costes*”.

Versión publicada en inglés:

 “*do not exceed the costs that are necessary to provide waste management services in* ***a cost-efficient way***”.

**PROPUESTA** DE REDACCION ALTERNATIVA (***cambios en negrita y subrayado***):

**Art. 10.2 de la Ley 11/1997:**

2. *Los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán el coste* ***eficiente*** *del sistema de gestión regulado en la presente sección, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras.*

**Art. 10.2.a) del Reglamento 782/1998:**

*2. Para determinar el coste regulado en el artículo 10.2 de la Ley 11/1997, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

*a) En el cálculo de dicho coste, se incluirá el importe de la amortización y de la carga financiera de las inversiones en material móvil y en infraestructuras de los centros de separación y clasificación, así como los gastos de recogida y transporte y los costes de gestión,* ***teniendo en cuenta la realización de las citadas operaciones de una manera eficiente.***

**JUSTIFICACIÓN**

Aunque las publicaciones en lengua española e inglesa se consideren oficiales, el idioma de trabajo durante la tramitación de la nueva Directiva ha sido el inglés, por lo que, en casos en los que, como éste, se aprecian discrepancias entre ambos textos, habrá que interpretar que le versión correcta es la de la publicación en lengua inglesa.

Se considera también que el Ministerio para la Transición Ecológica debería realizar las gestiones pertinentes ante la Comisión Europea para aclarar la correcta redacción de este precepto de la nueva Directiva.

1. **COMENTARIO X**

**Nueva definición de envasador, en el caso del comercio electrónico**

TEXTO PROYECTO DE RD:

“*En el caso de las* ***envases de plástico o cartón*** *empleados como* ***envases primarios o secundarios*** *en el comercio electrónico, tendrá la consideración de* ***envasador*** *el* ***titular*** *de dicho comercio* ***así como*** *las* ***plataformas*** *de comercio electrónico que pongan en el mercado dichos envases. Adicionalmente, si a través de las plataformas de comercio electrónico se ponen en el mercado nacional productos procedentes de fuera de España dicha plataforma actuará como envasador respecto de esos envases.* ***Voluntariamente****, podrá acordarse que sean las* ***empresas de mensajería*** *utilizadas por el comercio electrónico las que aporten la financiación a los sistemas integrados de gestión que corresponda por los envases primarios o secundarios utilizados en el envío del producto adquirido electrónicamente”.*

**PROPUESTA**:

**Propuesta definición NUEVA:**

**Artículo 2, definiciones:**

**“***envase específico de comercio electrónico”: envase añadido para el envío y/o entrega, en el hogar o en puntos acordados/establecidos para tal fin, de productos resultantes de una operación de compra-venta con particulares, realizada a través de medios electrónicos[[1]](#footnote-1), tales como redes sociales y otra páginas web. Se incluirán también los envases previstos para potenciales devoluciones de los productos adquiridos.*

**Propuesta redacción alternativa:**

**Artículo 2, apartado 12:**

“*En el caso de los* ***envases específicos de comercio electrónico****, tendrá la consideración de* ***envasador*** *el agente que lleve a cabo físicamente la adición de dicho envase, bien el comercio que participó en la operación de venta del producto al particular o bien la empresa que lo lleva a cabo por encargo de dicho comercio. Voluntariamente podrá acordarse que, en este segundo supuesto, sea el comercio que participó en la operación de venta del producto al particular el que tenga la consideración de envasador aunque no lleve a cabo directamente la adición del envase específico de comercio electrónico. No obstante, en el caso de puesta en el mercado nacional de productos procedentes de* ***fuera de España****, si el envase específico de comercio electrónico se añade también físicamente fuera del territorio nacional,* ***tendrá la consideración de envasador para este envase el mismo agente responsable de la puesta en el mercado del producto envasado”.***

*A los efectos del párrafo anterior*, *“comercio” incluye tanto el comercio físico que dispone de su propia web de venta, como el caso de venta a través de una web, sin establecimiento físico*. *No tendrán la consideración de “comercio” las plataformas de comercio electrónico cuya participación se limita a poner en contacto al particular con el agente responsable de la venta.*

**JUSTIFICACIÓN**

* Lo que se debe regular de forma específica o particular en este modelo, es la **responsabilidad sobre el envase adicional que se añade al producto envasado objeto de la compra-venta**, para facilitar el envío del mismo a los particulares. La regulación sobre el envase primario o en su caso secundario, del producto objeto de la compra-venta, es la aplicable con carácter general y no cambia la consideración de envasador el hecho de que el producto sea enviado al particular. Por ello parece conveniente:
	+ establecer una definición de este envase específico para este modelo de comercio,
	+ de forma que sirva para establecer posteriormente la consideración de envasador.
	+ La definición no distinguiría entre materiales, dado que pueden ser de cualquier material
	+ y, adicionalmente, si se tratara de envases reutilizables, sería de aplicación lo previsto en la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.
* Una vez definido el envase sobre el que se quiere adaptar la regulación, se debe establecer quién es el agente responsable, es decir, **quien tendría la consideración de “envasador**”. En primer lugar hay que tener en cuenta la complejidad del modelo habida cuenta de la participación de múltiples actores: comercios, distribución, almacenes de preparación del envío, almacenes intermedios, transportistas, empresas de mensajería, empresas de paquetería, plataformas Market Place (las que actúan sólo como “escaparate” sin participación en la compra-venta o la entrega del producto)… Por otra parte, haciendo una similitud con el envasador del producto envasado, el agente que tiene la capacidad de decisión sobre el envase que se añade (tipo de material, formato de envase,….) y quien tiene la información directa sobre el mismo (peso, tipo de material, …) es **quien añade el envase específico de comercio electrónico**, pudiendo coincidir o no con el comercio/centro de distribución que participó en la operación de venta o con la plataforma electrónica que actuó como intermediaria.

De cara a facilitar la implantación de medidas de ecodiseño y prevención y también de cara a buscar un esquema de información que sea eficaz y que responda a la práctica habitual, parece conveniente asociar la consideración de envasador al **agente que lleve a cabo la adición del nuevo envase**, bien por ser el propio agente que participó en la operación de venta al particular, o bien, por haber recibido el encargo del agente que participó en la venta al particular. No obstante, para este segundo caso, se podría plantear que de forma voluntaria sea el comercio el que asuma la responsabilidad por acuerdo con el agente que lleve a cabo la adición del nuevo envase.

Con este planteamiento, en el caso de creación de un registro de productores de productos, los agentes responsables de llevar a cabo la adición del envase específico de comercio electrónico, deberían inscribirse en el mismo y aportar la información relativa a estos envases.

La consideración de “comercio” en el párrafo propuesto incluye tanto el comercio físico que dispone de su propia web de venta, como el caso de venta a través de una web, sin establecimiento físico. **Y no incluye, al no tener participación en la operación de compra-venta a particular, la situación en la que una plataforma web actúa únicamente como “escaparate”** y su participación se limita a poner en contacto al particular con el agente responsable de la venta.

* Por último, se incluye también una referencia específica para los productos procedentes de fuera de España. En este supuesto, si la adición del envase específico para comercio electrónico se hace dentro de España, aplicaría lo mismo y, si la adición del envase específico se hace fuera de España, lo más conveniente sería a efectos de control, asociar la responsabilidad de forma obligatoria a quien figure como responsable del producto envasado que se pone en el mercado español.

Para garantizar que el agente responsable de la venta de un producto envasado fuera de España responde a sus obligaciones, se plantea más adelante en este documento, la obligación de que los responsables de la primera puesta en el mercado nacional español de productos procedentes de otros países **deban contar con un representante autorizado** en España, a efectos del cumplimiento de las obligaciones de la RAP derivadas de la normativa de envases.

1. **COMENTARIO X**

**LUCHA CONTRA EL FRAUDE:**

Si se continuara con la transposición de manera parcial, debería aprovecharse la oportunidad de la tramitación del proyecto para incluir **otras medidas adicionales**, **fundamentalmente para facilitar la lucha contra el fraude** **consistente en la puesta en el mercado nacional de productos envasados sin cumplir las obligaciones previstas en la Ley 11/1997.** En concreto:

PROPUESTA: **Inscripción de los envasadores en el Registro de Productores de Productos.**

Este Registro administrativo fue creado mediante el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, en cuyo art. 7.2 se establece que “*a través de las correspondientes normas reguladoras de residuos podrán establecerse nuevas secciones del Registro de Productores de Productos con el contenido que éstas determinen*”.

Por lo tanto, en este proyecto se puede incluir ya la creación de la Sección de envases del Registro, con una regulación pormenorizada de su contenido.

La inscripción en este Registro resulta un instrumento muy relevante en la lucha contra el fraude, máxime si su regulación se completa con la exigencia (ya prevista en el RD 110/20015 para los productores de Aparatos Eléctricos y ELECTRÓNICOS -AEE-) de que los envasadores deban identificar, en las facturas que emitan a sus clientes, el número de inscripción en el Registro.

PROPUESTA: **representante autorizado**

**Necesidad de que los responsables de la primera puesta en el mercado nacional español de productos envasados procedentes de otros países (tanto de la UE como terceros países), deban contar con un representante autorizado en España, a efectos del cumplimiento de las obligaciones de RAP derivadas de la normativa de envases.**

Esta medida también está contemplada en el Real Decreto 110/2015, sobre RAEE, con la peculiaridad de que la exigencia viene impuesta por la propia Directiva de AEE.

PROPUESTA: **Exigencia de que, en la importación de productos envasados procedentes de países terceros, se acredite, además del cumplimiento de los trámites aduaneros, la inscripción en el Registro de Productores** de la persona o entidad que tenga la condición de envasador (o de su representante autorizado, de acuerdo con lo indicado en el epígrafe anterior), así como la acreditación de que el envasador está adherido a un sistema de RAP, al que ha declarado los productos objeto de la importación.

1. **COMENTARIO X**

TEXTO PROYECTO DE RD:

***artículo 19. 1:***

“*Tres. Se añade el siguiente párrafo en el apartado 1 del artículo 19:*

*En el caso de que los envases industriales o comerciales sean residuos peligrosos, las obligaciones derivadas de su consideración como residuos peligrosos serán aplicables a partir del momento en que los envases vacíos, después de su uso, sean depositados y puestos a disposición del sistema integrado de gestión en el lugar y forma designados para ello por el sistema.*”

Si no interpretamos mal el texto de este nuevo párrafo, a partir de la aprobación de la modificación, los productores de los envases industriales o comerciales que tengan la consideración de residuos peligrosos podrán almacenarlos y transportarlos sin tener que cumplir la vigente normativa que regula este tipo de actividades.

NOTA CEOE (no se incluirá en el borrador): solo lo circunscribe al caso de los envases “*puestos a disposición del sistema integrado de gestión”:* SIG de carácter voluntario, SEGÚN EL TEXTO DE LA WEB DEL MITECO:

*las modificaciones introducidas en el RD 782/1998, pretenden:*

*- revisar el artículo 19 para que,* ***en el caso de que se establezca de forma voluntaria un sistema integrado de gestión*** *por parte de los envasadores de productos envasados en* ***envases comerciales e industriales****, y cuando estos envases vacíos sean peligrosos, no se aplique al poseedor de dichos envases las disposiciones sobre residuos peligrosos hasta que los entregue en los puntos indicados por el sistema integrado de gestión.*

En primer lugar, el contenido de esta modificación no tiene nada que ver con la pretendida justificación en “*la financiación que perciben las entidades locales*”.

En segundo lugar, supone una contradicción de lo establecido en los artículos de la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que se citan a continuación, en relación con las obligaciones de los productores de residuos peligrosos y del régimen de traslado de residuos:

* Artículo 17. Obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas a la gestión de sus residuos.
* Artículo 18. Obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos.
* Artículo 25. Régimen de los traslados de residuos en el interior del territorio del Estado

Lo que se pretende autorizar a estos productores de residuos peligrosos está específicamente tipificado como infracción grave y muy grave en el artículo 46 de la mencionada Ley 22/2011. En efecto, podrán almacenar residuos peligrosos en instalaciones (propias o de terceros, ya que no hay ninguna limitación) y podrán transportarlos (también con medio propios o de terceros) sin ninguna restricción por todo el territorio nacional sin tener que cumplir con lo requerido por la Ley. Adicionalmente, el transporte de residuos peligrosos sin que sean considerados como tales, también iría en contra de la normativa ADR.

Por ello, supone una flagrante discriminación respecto a lo requerido a las actuales empresas gestoras de residuos peligrosos, a las que se exige que todos sus almacenamientos dispongan de las autorizaciones requeridas por la Ley (obtenidas en la mayoría de los casos tras dilatados y costosos procesos administrativos).

Por último, la exclusión de las actuales obligaciones legales que se pretende establecer para los productores de residuos peligrosos, sorprende todavía más cuando se tiene en cuenta que, en paralelo con este trámite de consulta pública, el MITECO tiene abierto otro para la modificación del Real Decreto de traslado de residuos. En el mismo, se propone aumentar la vigilancia y la carga burocrática para los traslados de residuos domésticos, que son residuos no peligrosos.

1. **COMENTARIO X. Cajas de poliestireno expandido y otros materiales para transporte de pescado**

TEXTO DE LA LEY 11/1997:

Disposición adicional primera:

 *“….Cuando estos envases pasen a ser considerados como residuos,* ***sus poseedores*** *estarán obligados a entregarlos de acuerdo con lo establecido en el artículo 12….”.*

Artículo 6.2

se establece que el **poseedor final** de los residuos de envases será el que deba entregarlos en conforme al procedimiento del artículo 12.

Las cajas de poliestireno expandido y otros materiales para transporte de pescado. Se trata de envases comerciales puestos en el mercado por armadores y productores para la venta de los productos y a los cuales una vez que se desprenden de ellos no asumen responsabilidad ninguna por el futuro residuo que se generará. Es más, la disposición adicional les exonera de cualquier responsabilidad ya que traslada la responsabilidad de la gestión de los envases al receptor, luego es el poseedor final de los envases, el que está obligado a entregarlos para su gestión, sufragando los correspondientes costes.

Estos poseedores ya asumen la gestión de residuos por los envases que ellos ponen en el mercado tales como bolsas, barquetas, bandejas etc… y para los que contribuyen con su cuota al sistema integrado de gestión (SIG) gestionado por Ecoembes. Hacerles responsables de los residuos puestos por otros en el mercado supone un mayor compromiso tanto económico por la contratación de los referidos servicios; como personal ya que supone una gestión casi imposible puesto que los horarios de los que disponen para depositarlos suelen coincidir con los horarios de apertura de sus establecimientos. Esta regulación no puede seguir aceptándose y mucho menos sin que los primeros responsables de la cadena asuman ningún coste ni compromiso por la generación y puesta en el mercado de residuos.

Todos los principios en los que se basa la responsabilidad ampliada del productor no se llevan a la práctica puesto que es el último eslabón de la cadena el encargado gestionar y asumir de los residuos cuando han finalizado su vida útil. Para cumplir con este principio deberían ser los productores los que asuman la responsabilidad y costes relacionados por la puesta en el mercado de estos envases que acaban siendo residuos, sin trasladar ésta a los poseedores finales tal y como se establece en la disposición adicional primera.

**PROPUESTA**

Por todo ello, **solicitamos la modificación de la disposición adicional primera** adecuando la responsabilidad por la puesta en el mercado **de este tipo de productos (Cajas de poliestireno expandido y otros materiales para transporte de pescado)** a todas las normativas vigentes que regulan la gestión de residuos, repartiendo las responsabilidades en todos los puntos de la cadena y no dejar así, toda la responsabilidad a los poseedores finales tras la venta de los productos contenidos en los citados envases.

1. Valorar la posibilidad de utilizar la definición de Venta a distancia y venta automática, del apartado 14, artículo 2 del RD 782/1988:

*Venta a distancia y venta automática: las celebradas de acuerdo con 10 establecido en los artículos 38.1 y 49.1, respectivamente, de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista* [↑](#footnote-ref-1)