

**Informe jurídico sobre obligaciones,
responsabilidades y régimen sancionador
para las empresas productoras y
transformadoras de plásticos, derivadas del
marco jurídico vigente en España en materia
de gestión de residuos plásticos**

INDICE

1. CUESTIÓN PLANTEADA.

- 1.1. Obligaciones, régimen sancionador y responsabilidades para las empresas productoras y transformadoras de plásticos.
- 1.2. Cumplimiento de las obligaciones.

2. ANTECEDENTES.

3. MARCO JURIDICO.

- 3.1. Normativa aplicable.
 - a) Legislación en vigor.
 - b) Modificaciones normativas.
- 3.2. Obligaciones y efectos prácticos.
 - a) Obligación General. Principio "Quien contamina paga".
 - b) Obligaciones específicas.
 - b.1) Planes Empresariales de Prevención.
 - b.2) Obligación de Retoma.
 - b.3) Plásticos Agrícolas en Andalucía.
- 3.3. Responsabilidad ampliada del productor.
- 3.4. Responsabilidad solidaria.
- 3.5. Infracciones.
- 3.6. Sanciones.

4. CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES VIA CICLOPLAST O CICLOAGRO, EN SU CASO.

- 4.1. Cumplimiento de las obligaciones conforme a los "Planes Empresariales de Prevención".
- 4.2. Cumplimiento de las obligaciones conforme a "Obligación de Retoma".
- 4.3. Cumplimiento de las obligaciones para plásticos agrícolas en Andalucía.

5. CONCLUSIONES.

ANEXO INFORMATIVO. PREGUNTAS MÁS FRECUENTES CON RESPUESTA.

1 CUESTIÓN PLANTEADA

1.1. Obligaciones, régimen sancionador y responsabilidades en materia de residuos plásticos conforme a las prescripciones normativas nacionales y europeas relativas a la prevención, reutilización , reciclado, valorización y eliminación de residuos plásticos generados por los productos puestos en el mercado, para las empresas productoras y transformadoras de plásticos:

- Empresas que usen envases y/o embalajes para transportar o almacenar sus productos o materias primas.
- Fabricantes e importadores o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases y materias primas para la fabricación de envases.
- Fabricantes de cualquier forma de plásticos destinados para usos doméstico, comercial y/o industrial.
- Fabricantes, importadores, adquirentes intracomunitarios de materias primas, plásticos y elementos de plástico para usar en explotaciones agrícolas en Andalucía.

1.2. Cumplimiento de las obligaciones en materia de residuos mediante la incorporación de las empresas responsables en CICLOPLAST S.A. (directamente o vía SEMAP S.A.), y/o en CICLOAGRO, en su caso.

2 ANTECEDENTES

1. *CICLOPLAST S.A., en adelante CICLOPLAST, es una sociedad sin ánimo de lucro constituida en 1996, ante el Notario de Madrid Julián Rubio de Villanueva por escritura otorgada el 18 de noviembre de 1996, número 1928 de protocolo, se constituyó la compañía mercantil "Cicloplast Plásticos, S.A."*
2. *El objeto de CICLOPLAST fue modificado en 1999, fruto de la vocación de la sociedad de adaptarse a las novedades legislativas en materia de plásticos y responder de las obligaciones a las que están sometidos los accionistas de la misma. Especificando en el mismo que las actividades desarrolladas por la sociedad se llevarán a cabo con objeto de responder a las prescripciones normativas actuales y futuras, relativas a la prevención, reutilización, reciclado, valorización, eliminación, etc., de residuos plásticos y de toda forma de plásticos, tanto doméstico como comercial e industrial.*
3. *Los accionistas de CICLOPLAST tal como se especifica en su objeto social son fabricantes e importadores y adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de:*
 - a. *de toda forma de plásticos destinados para el uso doméstico, comercial e industrial*
 - b. *envases plásticos y materias primas para la fabricación de los mismos, envases que son destinados para el uso doméstico, comercial e industrial*
4. *Cicloplast se constituyó como entidad de material de plásticos, al amparo del artículo 12.2.b) del Real Decreto 782/1998.*
 - a. *CICLOPLAST, como entidad de material es socio fundador de ECOEMBES, forma parte del órgano gestor y, a su vez pertenece al Sistema Integrado de Gestión.*
5. *La Asociación Cicloplast Agricultura (CICLOAGRO) se constituye el 29 de Febrero del año 2000, y por Resolución de fecha 20 de Marzo de 2012 del Director General de Prevención y Calidad Ambiental, se autoriza como Sistema Integrado de gestión de plásticos de desecho generados en explotaciones agrícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía al amparo del art. 102 de la Ley 7/2007 – y Decreto 73/2012 art. 99.*

3 MARCO JURÍDICO

3.1. Normativa aplicable.- Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en los siguientes cuerpos normativos:

a) Legislación en vigor.

- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Artículo 249, en cuanto aunque los Estados son competentes por lo que respecta a la forma y medios, están obligados en cuanto al resultado que debe alcanzarse en lo que atañe a la asunción de los costes relativos a la eliminación de los residuos, aplicando la Directiva correspondiente al residuo.
- Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre Residuos, conocida como Directiva Marco de Residuos.
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Que transpone la Directiva 2008/98-CE.
- Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, más concretamente en su Capítulo IV, Sección III, cuyo objeto es establecer las normas comunes sobre la entrega de los residuos de envases y envases usados recuperados. El citado cuerpo normativo, tiene plena vigencia con carácter reglamentario en desarrollo de la Ley 22/2011.
- 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. Esta normativa permanece vigente, complementando a la anterior y desarrollando la Ley 22/2011.
- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concretamente en lo dispuesto en el Título IX, relativo a la potestad sancionadora.
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía, reguladora entre otras, la responsabilidad ampliada del productor.
- El Decreto 73/2012 de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, con un capítulo dedicado específicamente a los residuos plásticos agrícolas (artículo 99 y siguientes).

b) Modificaciones normativas.

Es preciso tener en cuenta las modificaciones que se están gestando en el seno de la Unión Europea en referencia a la Directiva 94/62/CE (relativa a envases y residuos de envases) y la Directiva 2008/98/CE (relativa a residuos). Pese a que tales cambios normativos no han sido aprobados a día de hoy, sirven como instrumento para vislumbrar el futuro de las políticas sobre la materia objeto de estudio.

A ese respecto tomaremos como referencia los siguientes documentos:

- Resolución del Parlamento europeo publicada el 14 de enero del 2014, sobre estrategia europea sobre Residuos Plásticos.
- Borrador de Comunicación de la Comisión, publicado el 4 de junio de 2014, sobre estrategia europea sobre Residuos Plásticos.
- Propuesta de Directiva, publicada el 2 de julio de 2014, del Consejo y del Parlamento para la modificación de la Directiva Marco de Residuos 2008/98, de la Directiva de Envases 94/62, de la Directiva de Vertederos, de la Directiva de Aparatos Eléctricos y Electrónicos y de la Directiva de Vehículos Fuera de Uso.

En la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva, publicada el 2 de julio de 2014, explicita que los productores de bienes y servicios deben ser responsables de la gestión de los residuos resultantes tras el consumo.

La inicial redacción de la Directiva 2008/98/CE ya prevé la citada obligación, pero ante la desigual implantación en los Estados miembros, se introducen modificaciones que afectan a la exigibilidad de la responsabilidad ampliada del productor. Estableciendo en los anexos de la propuesta requisitos de mínimos aplicables a la responsabilidad ampliada del productor, con objeto de que los Estados miembros establezcan normas medioambientales estrictas, que incentiven a los productores a tener en cuenta el impacto en el entorno por los productos lanzados al mercado desde la fase de diseño de los mismos.

El objetivo es que los productores internalicen los costes de gestión de los residuos de sus productos al final de su vida útil, los Estados miembros serán responsables del incumplimiento del contenido de la directiva, en caso de que no transpongan medidas para que se cumpla los citados objetivos.

La ley 22/2011 ya toma en consideración el concepto de responsabilidad ampliada del productor, teniendo previsto el desarrollo reglamentario para cada uno de los flujos de residuos, priorizando en residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (2014) y en residuos de envases (2015).

La exposición de motivos de la propuesta de modificación de la normativa europea en materia de residuos, de fecha 2 de julio de 2014, resalta el impacto que tienen los residuos especialmente los plásticos, directo y nocivo sobre el medio ambiente. Enunciando que los costes de gestión son elevados, por lo que es preciso que se establezcan planes de gestión que desplace la carga financiera a los productores, en el marco de la responsabilidad ampliada, los Estados miembros deben aplicar la normativa para erradicar el problema.

Es lógico concluir que la normativa nacional aumentará las obligaciones y alcance de la responsabilidad derivada de incumplimientos de los productores, a corto o medio plazo.

3.2. OBLIGACIONES Y EFECTOS PRÁCTICOS:

a) Obligación General. Principio “*Quien contamina paga*”.

Las Directivas Europeas en materia de residuos establecen el principio “*quien contamina paga*”, con objeto de que el coste de eliminación de los residuos recaiga sobre los actuales poseedores, anteriores poseedores o el productor generador de los residuos o el productor del producto. La Ley 22/2011 de 28 de julio de 2011 en su artículo 11 ha traspuesto el concepto de la Directiva 2008/98/CE, en los siguientes términos:

1. De acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos de acuerdo con lo establecido en los arts. 42 y 45.2.

2. Las normas que regulen la responsabilidad ampliada del productor para flujos de residuos determinados, establecerán los supuestos en que los costes relativos a su gestión tendrán que ser sufragados, parcial o totalmente, por el productor del producto del que proceden los residuos y cuándo los distribuidores del producto podrán compartir dichos costes.

Teniendo en cuenta las definiciones que al día de hoy se han dado en el seno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por el cual, residuo no es solo aquel que es consecuencia de una transformación sino también aquel producto que mezclado accidentalmente con otros (hidrocarburos mezclados con agua y sedimentos por causa naufragio), que ya no pueden ser explotados ni comercializados sin una operación previa de transformación. Y en consecuencia ser responsable de la reparación del daño cualquiera de los poseedores y/o productores, siempre y cuando mediante su actividad hubiera contribuido al riesgo de que se produjera la contaminación ocasionada, ya sea por acción u omisión. Responsabilidad que afecta a fabricantes, importadores y adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de toda forma plástica, tanto doméstico como comercial e industrial.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la determinación de las personas que deben cargar con el coste de la eliminación de residuos ha establecido que puede obligarse a determinadas categorías de personas, como al productor del producto generador de residuos a hacer frente al coste de eliminación de los residuos, por lo que le incumbe dicha obligación económica si mediante su actividad, ha contribuido a la generación de tales residuos, y en su caso al riesgo de contaminación que de ello resulta.

b) Obligaciones específicas:

b.1) Empresas que usen envases o embalajes para transportar o almacenar sus productos o materias primas. (Planes empresariales de Prevención)

El artículo 3 del RD 782/1998 prevé una obligación informativa y de prevención a cargo de las empresas que desarrollen labores envasadoras en el ámbito de su actividad, abarcando tanto los envases de uso doméstico como industrial y comercial, de manera que aquellos agentes que envasen sus productos con el fin de trasladarlos a otro lugar o protegerlos estarán en el ámbito de aplicación de la citada obligación.

“Artículo 3: 1. Estarán obligados a elaborar un plan empresarial de prevención los envasadores que, a lo largo de un año natural, pongan en el mercado una cantidad de productos envasados y, en su caso, de envases industriales o comerciales, que sea susceptible de generar residuos de envases en cuantía superior a las siguientes cantidades:

- a) 250 toneladas, si se trata exclusivamente de vidrio.*
- b) 50 toneladas, si se trata exclusivamente de acero.*
- c) 30 toneladas, si se trata exclusivamente de aluminio.*
- d) 21 toneladas, si se trata exclusivamente de plástico.*
- e) 16 toneladas, si se trata exclusivamente de madera.*
- f) 14 toneladas, si se trata exclusivamente de cartón o materiales compuestos.*
- g) 350 toneladas, si se trata de varios materiales y cada uno de ellos no supera, de forma individual, las anteriores cantidades.*

2. Estos planes empresariales de prevención tendrán en cuenta las determinaciones contenidas en el Programa Nacional de Residuos de Envases y Envases Usados y en los respectivos Programas Autonómicos. Asimismo, incluirán los objetivos de prevención cuantificados, las medidas previstas para alcanzarlos y los mecanismos de control para comprobar su cumplimiento, con referencia a los siguientes indicadores:

- a) El aumento de la proporción de la cantidad de envases reutilizables en relación a la cantidad de envases de un solo uso, salvo que un análisis de ciclo de vida demuestre que el impacto ambiental de la reutilización de dichos envases es superior al del reciclado u otra forma de valorización.*
- b) El aumento de la proporción de la cantidad de envases reciclables en relación a la cantidad de envases no reciclables.*
- c) La mejora de las propiedades físicas y de las características de los envases que les permitan bien soportar mayor número de rotaciones, en caso de su reutilización en condiciones de uso normalmente previsibles, o bien mejorar sus condiciones de reciclaje.*
- d) La mejora de las propiedades físicas y de la composición química de los envases de cara a reducir la nocividad y peligrosidad de los materiales contenidos en ellos y a minimizar los impactos ambientales de las operaciones de gestión de los residuos a que den lugar.*

- e) *La disminución en peso del material empleado por unidad de envase, especialmente los de un solo uso.*
- f) *La reducción, respecto del año precedente, del peso total de los envases de cada material puestos en el mercado, especialmente los de un solo uso, conforme a la fórmula señalada en el art. 5.2.*
- g) *La no utilización de envases superfluos y de envases de un tamaño o peso superior al promedio estadístico de otros envases similares.*
- h) *La utilización de envases cuya relación entre el continente y el contenido, en peso, sea más favorable que la media, tomando en consideración cada uno de los materiales señalados en el segundo párrafo del art. 5.1.*
- i) *La utilización de envases cuyas propiedades físicas o características de diseño, fabricación o comercialización aumenten las posibilidades de valorización, incluido el reciclaje.*
- j) *La incorporación de materias primas secundarias, procedentes del reciclaje de residuos de envases, en la fabricación de nuevos envases hasta los porcentajes técnica y económicamente viables y que, al mismo tiempo, permitan cumplir los requisitos básicos sobre la composición y naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables, establecidos en el anejo 2 de este Reglamento.”*

Son sujetos pasivos de la citada obligación aquellas entidades que desarrollen labores envasadoras que pongan en el mercado productos envasados haciendo uso de envases industriales o comerciales que sean susceptibles de generar residuos de envases en una cantidad superior a la marcada en ese mismo artículo para cada tipo de residuo.

Para precisar los sujetos pasivos de la obligación es relevante evidenciar el alcance del término envase, según la definición establecida en el artículo 2.1 de la Ley 11/1997, deberá entenderse como envase los materiales, de cualquier naturaleza, que se utilicen para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, independientemente de que las mismas sean productos acabados o materias primas.

De manera, que el embalaje usado para transportar las materias primas de un lugar a otro será considerado como envase, por ello las empresas que utilicen los mismos para la venta de su mercancía son sujetos pasivos de las obligaciones establecidas en la normativa.

La exigencia a los sujetos pasivos de la obligación enunciada consiste en la elaboración de un plan empresarial de prevención, debiendo tener en cuenta las determinaciones contenidas Programa Nacional de Residuos de Envases y Envases Usados, así como las de los respectivos Programas Autonómicos. El plan elaborado por la empresa debe prever objetivos cuantificables, los medios para alcanzarlos y medidas de control que permitan verificar el cumplimiento de los mismos, todo ello en referencia a los indicadores explicitados en el artículo 3.2 del RD 782/1998.

A su vez los citados planes deberán ser puestos en conocimiento del órgano competente en las Comunidades Autónomas donde opere la empresa para ser aprobado por el mismo. Las Comunidades Autónomas serán las encargadas de dar cuenta al Ministerio de Medio Ambiente de los planes que han aprobado con objeto de dar cumplimiento a las prescripciones de la Ley 11/1997.

b.2) Fabricantes e importadores o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases y materias primas para la fabricación de envases. (Obligación de Retoma)

La Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, establece en el artículo 12 las normas sobre entrega de residuos de envases, en el párrafo segundo precisa el alcance de la obligación de hacerse cargo de los mismos por parte de los fabricantes, adquirente e importadores de los Estados miembros de la Unión Europea. Esta normativa tiene carácter reglamentario pese a su nombre, debido a las razones ya explicitadas en párrafos anteriores.

“Artículo 12.- El poseedor final de los residuos de envases y envases usados, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 6, el tercer párrafo del apartado 1 del artículo 9 y la disposición adicional primera, deberá entregarlos en condiciones adecuadas de separación por materiales a un agente económico para su reutilización, a un recuperador, a un reciclador o a un valorizador autorizados.

Si los anteriores agentes económicos, por razón de los materiales utilizados, no se hicieran cargo de los residuos de envases y envases usados, éstos se podrán entregar a los fabricantes e importadores o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases y materias primas para la fabricación de envases, quienes estarán obligados a hacerse cargo de los mismos, a precio de mercado, en los términos que reglamentariamente se establezcan.”

Para dar cumplimiento a la obligación establecida en el **párrafo 2º del artículo 12 de la Ley 11/1997**, los fabricantes e importadores o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases o materias primas para la fabricación de envases podrán asociarse constituyendo entidades de materiales. La participación de los agentes económicos en entidades materiales traslada a las mismas el cumplimiento de las obligaciones impuestas en el artículo 12 de la Ley 11/1997. Así se establece en la letra b) del artículo 12.2 del Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

“Artículo 12: 1. De acuerdo con lo establecido en el primer párrafo del artículo 12 de la Ley 11/1997, el poseedor final de los residuos de envases y envases usados deberá entregarlos, en condiciones adecuadas de separación por materiales, a un agente económico para su recuperación, reutilización, reciclado o valorización, salvo que una disposición específica exija para ellos un método determinado de gestión.

Será responsable de que se realice dicha entrega en la forma anteriormente indicada:

a) El envasador en el supuesto del artículo 6.1 de la Ley 11/1997 o en los supuestos en que los envases industriales o comerciales se hayan puesto en el mercado a través del sistema de depósito, devolución y retorno de forma voluntaria.

b) La entidad a la que se le asigne la gestión de cada sistema integrado de gestión en el supuesto del artículo 9.1 de la Ley 11/1997 y, en su caso, en el artículo 19 de este Reglamento.

c) Cuando resulte de aplicación lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 11/1997:

1º El consumidor o usuario final de los envases industriales o comerciales mencionados en el apartado 1 de dicha disposición adicional, salvo que se hayan puesto en el mercado a través del sistema de depósito, devolución y retorno o de algún sistema integrado de gestión, según lo previsto, respectivamente, en los artículos 6.2 y 19 de este Reglamento.

2º El responsable de la primera puesta en el mercado de los envases reutilizables mencionados en el apartado 2 de dicha disposición adicional.

2. De conformidad con lo indicado en el segundo párrafo del artículo 12 de la Ley 11/1997, la obligación que tienen los fabricantes e importadores o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases o de materias primas para la fabricación de envases, de hacerse cargo de los residuos de envases y envases usados, se ajustará a las reglas siguientes:

a) Estos agentes económicos sólo estarán obligados a hacerse cargo, a precio de mercado, de los residuos de envases y envases usados que sean de los mismos materiales por ellos utilizados y reúnan al tiempo las mismas características esenciales de capacidad de reciclaje. Igualmente, no podrán ser obligados a hacerse cargo de una cantidad de residuos de envases y envases usados superior a su capacidad máxima de puesta en el mercado nacional, teniendo en cuenta, en su caso, los porcentajes máximos de capacidad de reciclaje de los materiales de que se trate.

b) Las anteriores obligaciones podrán cumplirse de forma asociada, para lo que se podrán constituir entidades de materiales, que tendrán personalidad jurídica propia y de las que formarán parte, por cada tipo de material, al menos, fabricantes e importadores o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases y de materias primas para la fabricación de envases.

La participación de estos agentes económicos en las entidades de materiales, que será siempre voluntaria y no les podrá reportar ninguna ventaja comercial, traslada a las mismas el cumplimiento de las obligaciones que impone a aquéllos el artículo 12 de la Ley 11/1997 y el presente artículo.”

La Ley 11/1997, continúa vigente con carácter reglamentario, por lo que los fabricantes, importadores o adquirentes de Estados miembros de la Unión Europea de envases y materias primas para la fabricación de envases, estarán obligados a hacerse cargo de los residuos de envases y envases usados en los términos establecidos en el párrafo 2º del artículo 12 . En la actualidad la citada obligación es asumida por CICLOPLAST en nombre de su accionariado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.2.b) del Real Decreto 782/1998

En caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 11/1997, en la Ley 22/2011 o en la normativa de desarrollo que se promulgue en el futuro, será de aplicación el régimen sancionador establecido en el Capítulo II, Título VII de la Ley 22/2011, expuesto en el punto 3.6 y 3.7.

b.3) Fabricantes, importadores, adquirentes intracomunitarias o quienes pongan por primera vez en el mercado de la Comunidad Autónoma de Andalucía materia prima, plásticos y elementos de plásticos para usar en explotaciones agrícolas

El artículo 99 del Decreto 73/2012 de 20 de marzo publicado en el BOJA del 26 de Abril dice textualmente:

1. Los residuos originados por los plásticos y elementos de plástico usados en la agricultura para la protección de cultivos tienen la consideración de residuos agrícolas, por lo que su gestión no compete a los entes locales.

2. Las personas o entidades fabricantes, importadoras, adquirentes intracomunitarias o quienes pongan por primera vez en el mercado de la Comunidad Autónoma de Andalucía materia prima, plásticos y elementos de plásticos para usar en explotaciones agrícolas constituirán y participarán en cualquiera de los sistemas de gestión previstos en el artículo 63 de modo que se garantice la correcta recogida desde los puntos de acopio, el transporte y la valorización o eliminación de los plásticos y elementos de plástico de desecho, así como la asunción de los costes derivados de la citada actividad, por lo que les serán de aplicación los procedimientos de comunicación previa o de autorización regulados en este Reglamento.

3. Los sistemas de gestión que se constituyan para los plásticos agrícolas deberán implantar y desarrollar una red de puntos de acopio y recogida de estos residuos que asegure la prestación del servicio en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Siempre que sea viable técnica y económicamente, se recogerán desde las mismas fincas agrícolas de producción.

Se garantizará al menos la existencia de un punto de recogida cada 10.000 hectáreas de superficie agrícola cultivada bajo plástico.

El tiempo de almacenamiento temporal permitido en los puntos de acopio y recogida será como máximo de seis meses, a contar desde el inicio del almacenamiento, para lo que habrán de habilitarse los mecanismos necesarios para el cumplimiento de dicho plazo. La ocupación del punto de acopio en todo momento será tal que se garantice su operatividad

4. Las personas o entidades fabricantes, importadoras, adquirientes intracomunitarias o quienes pongan por primera vez en el mercado materia prima, plásticos y elementos de plásticos para usar en explotaciones agrícolas, por sí mismas o bien a través de los sistemas individuales o colectivos de gestión, garantizarán el cumplimiento de los objetivos generales de reciclado y valorización del artículo 49.

El artículo 49 del mismo Decreto, en su epígrafe 2. apdo n) dice textualmente:

Artículo 49. Objetivos de gestión de residuos.

2. Con el fin de avanzar en el cumplimiento de la jerarquía de gestión de los residuos y para mejorar la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, las administraciones públicas, los sistemas de gestión y las personas o entidades gestoras de residuos, cada uno en su ámbito de actuación, garantizarán el cumplimiento de los siguientes objetivos de gestión:

n) Se recogerá el 100% de los residuos de plásticos agrícolas puestos en el mercado desde la entrada en vigor de este Reglamento. Igualmente, a más tardar el 1 de enero del año 2015, se destinará a instalaciones de reciclado al menos el 75% de los residuos de plásticos agrícolas recogidos y a instalaciones de valorización al menos el 85% de lo recogido.

En consecuencia, las obligaciones de las empresas son de dos tipos:

- Constituir y participar en Sistemas de Gestión
- Garantizar el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización.

Las sanciones por incumplimiento figuran en el artículo 137 del Decreto 73/2012 y en el Título VIII. Capítulo III. Sección 6ª de la Ley 7/2007 sobre Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía.

3.3. RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR.

La Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados, al transponer la Directiva 98/2008/CE, introduce, en el artículo 31, el concepto de responsabilidad ampliada del productor. A su vez el punto segundo del citado artículo establece las obligaciones que podrán ser exigidas a los productores a través del pertinente desarrollo reglamentario de la ley, previsto en el punto tercero del mismo artículo.

“Art 31: 1. A los efectos de este artículo se entenderá por productor del producto la persona física o jurídica, que de forma profesional desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos según se determine en las normas de desarrollo de la responsabilidad ampliada del productor previstas en el apartado 2.

2. En aplicación de la responsabilidad ampliada y con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, los productores de productos que con el uso se convierten en residuos podrán ser obligados a:

a) Diseñar productos de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos, tanto en su fabricación como en su uso posterior, y de manera que se asegure que la valorización y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se desarrolle de conformidad con lo establecido en esta Ley.

b) Desarrollar, producir, etiquetar y comercializar productos aptos para usos múltiples, duraderos técnicamente y que, tras haberse convertido en residuos, sea fácil y clara su separación y puedan ser preparados para su reutilización o reciclado de una forma adecuada y sin riesgos y a una valorización y eliminación compatible con el medio ambiente.

c) Aceptar la devolución de productos reutilizables, la entrega de los residuos generados tras el uso del producto; a asumir la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades, ofrecer información a las instalaciones de preparación para la reutilización sobre reparación y desguace, así como información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable.

d) Establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retomo del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de este sistema para garantizar su correcta gestión, o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente.

e) Responsabilizarse total o parcialmente de la organización de la gestión de los residuos, pudiendo establecerse que los distribuidores de dicho producto compartan esta responsabilidad.

f) Utilizar materiales procedentes de residuos en la fabricación de productos.

g) Proporcionar información sobre la puesta en el mercado de productos que con el uso se convierten en residuos y sobre la gestión de estos, así como realizar análisis económicos o auditorías.

h) Informar sobre la repercusión económica en el producto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada.

3. El establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

En el caso específico de los envases y residuos de envases para la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno, así como para la determinación de su contenido y alcance, se valorará además con carácter previo el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de reutilización y reciclado establecidos por las directivas europeas para envases en general, y el cumplimiento de otras normas de la Unión Europea, así como las expectativas viables de superarlos, y se tendrán en cuenta con especial consideración las circunstancias y posibilidades reales de las pequeñas y medianas empresas.

La implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario, con el límite de los supuestos contemplados en el artículo 31.2.d).

4. En la regulación específica de cada flujo de residuos se podrá imponer la obligación de inscripción de los productores de productos en el Registro Integrado Industrial.

5. La responsabilidad ampliada del productor se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad de la gestión de residuos establecida en el artículo 20 de esta Ley y de la legislación en vigor sobre flujos de residuos y productos específicos.

El alcance de la responsabilidad ampliada del productor, será concretado por la promulgación de un real decreto aprobado por el Consejo de Ministro donde se van a establecer las obligaciones de los productores. La Ley 22/2011, establece las obligaciones genéricas habilitando a los órganos de gobierno a que concreten las mismas a través de desarrollo reglamentario.

Algunas Comunidades Autónomas en uso de su potestad legislativa han promulgado cuerpos legislativos donde se establece el concepto de responsabilidad ampliada del productor, dotando al mismo de desarrollo reglamentario.

La Comunidad Autónoma de Andalucía en uso de su potestad legislativa ha desarrollado el concepto de responsabilidad ampliada del productor en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía. A día de hoy las obligaciones derivadas de tal concepto son plenamente exigibles en la citada Comunidad Autónoma, tal exigibilidad no deriva de la normativa estatal sino autonómica, estableciéndose en el artículo 63 del Decreto 73/2012.

1. Las personas físicas o jurídicas que, de forma profesional, desarrollen, fabriquen, procesen, traten, vendan o importen productos que con el uso se convierten en residuos, en aplicación de la responsabilidad ampliada y con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos podrán ser obligadas a adoptar las medidas que establezcan los reales decretos a los que se refiere el art. 31.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la Ley 22/2011 es fruto de la transposición de la Directiva 2008/98/CE que regula en su artículo 8 la responsabilidad ampliada del productor.

“Art.8: 1. Para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor.

Dichas medidas podrán incluir, entre otras cosas, la aceptación de los productos devueltos y de los residuos que queden después de haber usado dichos productos, así como la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades. Estas medidas podrán incluir la obligación de ofrecer información accesible al público sobre en qué medida el producto es reutilizable y reciclable.

2. Los Estados miembros podrán adoptar las medidas adecuadas para incentivar el diseño de productos de manera que reduzcan su impacto medioambiental y la generación de residuos durante la producción y subsiguiente utilización de los productos, y para asegurar que la valorización y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se desarrolle de conformidad con los artículos 4 y 13.

Dichas medidas podrán incentivar, entre otras cosas, el desarrollo, la producción y comercialización de productos aptos para usos múltiples, duraderos técnicamente y que, tras haberse convertido en residuos, se adaptan a una valorización adecuada y sin riesgos y una eliminación compatible con el medio ambiente.

3. Cuando se aplique la responsabilidad ampliada del productor, los Estados miembros tendrán en cuenta la viabilidad técnica y económica y el conjunto de impactos medioambientales, sobre la salud humana y sociales y, respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

4. La responsabilidad ampliada del productor se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad de la gestión de residuos establecida en el artículo 15, apartado 1 y sin perjuicio de la legislación en vigor sobre flujos de residuos específicos y productos específicos.”

La ley 22/2011, resultado de la transposición de la Directiva 2008/98/CE, recoge en su artículo 31 el concepto de responsabilidad ampliada del productor, especificando a quien se considera productor a los efectos del citado artículo y las obligaciones a las que podrán ser sometidos a través del correspondiente desarrollo reglamentario.

A través de la responsabilidad ampliada del productor se pretende que los productores tengan en cuenta el impacto medioambiental que causan sus productos, desde la fase de diseño hasta el final de vida útil de los mismos. Para lograr tal objetivo se establecen ciertas obligaciones con el objeto de que las empresas internalicen los costes de gestión de sus productos al final de su ciclo de vida.

Será considerado productor del producto, y en consecuencia sujeto pasivo de las obligaciones marcadas en el seno de la responsabilidad ampliada del productor, la persona física o jurídica que de forma profesional desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos (art. 31).

Conforme a lo anterior no solo serán sujetos pasivos de las obligaciones establecidas, en el marco del concepto explicado, los responsables de la puesta en el mercado del producto terminado, sino que el productor de materias primas que se integran en el producto terminado, también será sujeto pasivo de las mismas.

La definición recogida en la legislación española tiene la vocación de hacer responsables de la posible impacto medioambiental de un producto a todos los agentes que intervienen en la cadena de producción del mismo, para que sean tenidos en cuenta los aspectos medioambientales desde la fase de diseño del producto hasta el final de su vida útil., recogiendo así las prescripciones marcadas en la Directiva 2008/98/CE. En este sentido se ha manifestado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que en diversos pronunciamientos ha entendido que el productor de un producto generador de residuos, debe contribuir económicamente a la eliminación del mismo si por su actividad ha contribuido a la generación de los residuos y, en su caso al riesgo de contaminación derivado de los mismos.

En la actualidad no se ha promulgado ningún reglamento estatal específico para plásticos que establezca las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, pero si se ha establecido el régimen sancionador aplicable regulado en la ley 22/2011 que afecta a todos los materiales de envase, incluido el plástico, para el caso de que se incumplan obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor.

El día 2 de julio de 2014 se publicó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y de Consejo por la que se modifican, entre otras, la Directiva 2008/98/CE relativa a residuos. Aunque tal propuesta, no haya sido aprobada, ni haya entrado en vigor, es un instrumento útil para vislumbrar la dirección hacia la que se dirige la Unión Europea en esta materia.

Una de las modificaciones propuestas es otorgar una nueva redacción al artículo 8, relativo a la responsabilidad ampliada del productor, la redacción actual del mismo puede ser consultada en los párrafos anteriores. El actual artículo 8.2 está expresado en términos de posibilidad, es decir los Estados miembros podrán adoptar medidas relacionadas con los fines expuestos en el mismo punto, si lo estiman oportuno. En cambio la propuesta de redacción del artículo 8.2 expresa el contenido del citado artículo en términos imperativos, los Estados miembros estarán obligados a adoptar las citadas medidas. Por otro

lado, la propuesta redacción del artículo 8.3 establece que los Estados miembros deberán cumplir con los requisitos mínimos del Anexo VII.

Las modificaciones propuestas conducen a un régimen más riguroso en relación a la exigibilidad de la responsabilidad ampliada del productor, esta circunstancia se traducirá en mayores obligaciones para los productores en las legislaciones nacionales.

3.4. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA:

El derecho administrativo sancionador establece que la responsabilidad de las infracciones recaerá sobre los autores de la infracción, este principio permanece vigente en materia de residuos, recogíendolo explícitamente en el art. 45 de la Ley 22/2011.

Pese a lo afirmado respecto a la autoría es preciso matizar que la jurisprudencia ha admitido la comisión por omisión y culposa, es decir, para que se considere responsable a una persona jurídica o física no es preciso que se lleve a cabo una acción que vulnere la normativa vigente, sino que la inacción, en el caso de que la legislación estableciera una obligación de hacer, también será sancionada. Por lo que la responsabilidad recae sobre los responsables personas físicas y jurídicas culpable ya sea por acción u omisión ya de forma dolosa o culposa.

Por otro lado hay que tener en cuenta una precisión que realiza la normativa en materia de residuos en el caso de que los daños causados al medio ambiente lo sean por acumulación de actividades debidas a distintas personas en su art. 45.4 de la Ley 22/2011, en estos caso, acumulación de actividades, la Administración puede imputar a cualquiera de ellos individualmente la sanción y sus efectos económicos.

La Ley 22/2011, prevé la posibilidad de que la responsabilidad resulte solidaria en el artículo 45.. En el artículo 130.3 de la Ley 30/92 se establece el supuesto general de responsabilidad solidaria, "*Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan*". En el artículo 45.3 se introducen dos supuestos extra en los que la responsabilidad será solidaria.

Supuesto general de responsabilidad solidaria. - La responsabilidad infractora en materia de residuos puede resultar solidaria, el artículo 45.2 de la Ley 22/2011 recoge el supuesto general. Para que surja la responsabilidad solidaria es preciso que la obligación incumplida esté recogida de manera conjunta para distintos sujetos.

"Art.45.2: Cuando el cumplimiento de lo establecido en esta Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las sanciones pecuniarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

Supuesto de responsabilidad específica.- Junto al supuesto general de responsabilidad solidaria, la Ley 22/2011 recoge dos supuestos específicos en los que será exigible la misma, el artículo 45.3 establece los mismos.

“45.3. La responsabilidad será solidaria, en todo caso, en los siguientes supuestos:

a) Cuando el productor, el poseedor inicial o el gestor de residuos los entregue a persona física o jurídica distinta de las señaladas en esta Ley.

b) Cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción.”

Resulta de especial relevancia, a los efectos del presente informe, el supuesto previsto en la letra b) del artículo 45.3, donde determina que la responsabilidad será solidaria cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción. La Administración deberá en principio, tratar de investigar la participación para, tras un resultado infructuoso, imputar la responsabilidad solidaria.

En procesos de transformación de materias primas, donde intervengan varios agentes económicos, puede resultar especialmente dificultoso determinar en qué grado debe responder cada obligado. De manera, que frente a tal circunstancia, en caso de que no sea posible determinar la participación de cada uno, sería aplicable la responsabilidad solidaria.

En caso de que exista responsabilidad solidaria, la Administración podrá exigir a cualquiera de los obligados el pago íntegro de las posibles sanciones derivadas del incumplimiento, sin necesidad de dirigirse contra cada obligado. Esta circunstancia facilita enormemente la labor sancionadora a la Administración, dado que podrá dirigirse contra cualquier responsable, sin necesidad de argumentar la razón por la que se dirige frente a uno y no a otro. Es decir, es posible que habiendo varios responsables la Administración reclame la sanción al obligado con mayor liquidez ante la imposibilidad de determinar cuál tiene mayor grado de responsabilidad. Sin perjuicio de que posteriormente, entre los obligados, pueda discutirse y distribuirse la parte proporcional de sanción que le corresponde a cada uno.

3.5. INFRACCIONES.

La Disposición Derogatoria única de la Ley 22/2011 establece que los preceptos no derogados de la Ley 11/1997 seguirían vigentes con carácter reglamentario, siempre que no se opongan a lo prescrito por la Ley 22/2011.

Al otorgar a la Ley 11/1997 carácter reglamentario, resulta de aplicación el principio de tipicidad regulado en el artículo 129 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. El citado principio se traduce en la exigencia de que las infracciones y sanciones administrativas deben estar previstas en la ley en sentido formal, es decir, existe reserva de ley. No es procedente establecer ex novo infracciones y sanciones administrativas en normativa de carácter reglamentario.

El régimen sancionador relevante para el caso objeto de estudio se recoge en Capítulo II, del Título VII de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. De manera que el mismo será aplicable a su normativa de desarrollo, entre otras a la Ley 11/1997.

Infracciones.- En el artículo 46 de la Ley 22/2011 se recogen las infracciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones derivadas de la citada ley y sus normas de desarrollo, en el mismo artículo se procede a clasificar las infracciones según su gravedad.

“Artículo 46 Infracciones: 1 *Las acciones u omisiones que contravengan esta Ley tendrán el carácter de infracciones administrativas, sin perjuicio de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas como desarrollo de la misma. Estas infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves.*

2.- *En todo caso, a los efectos de esta Ley, se considerarán infracciones muy graves:*

a) *El ejercicio de una actividad descrita en esta Ley sin la preceptiva comunicación o autorización, o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones o de la información incorporada en la comunicación, siempre que haya supuesto peligro grave o daño a la salud de las personas, se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos.*

b) *La actuación en forma contraria a lo establecido en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siempre que haya supuesto peligro grave o daño a la salud de las personas, se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos.*

c) *El abandono, vertido o eliminación incontrolados de residuos peligrosos.*

d) *El abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier otro tipo de residuos, siempre que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.*

e) *El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 53.*

f) *La ocultación o la alteración intencionadas de datos aportados a los expedientes administrativos para la obtención de autorizaciones, permisos o licencias, o de datos contenidos en las comunicaciones relacionadas con el ejercicio de las actividades reguladas en esta Ley.*

g) *La elaboración, importación o adquisición intracomunitaria de productos con sustancias o preparados prohibidos por la peligrosidad de los residuos que generan.*

h) *La no realización de las operaciones de limpieza y recuperación cuando un suelo haya sido declarado como contaminado, tras el correspondiente requerimiento de la Comunidad Autónoma o el incumplimiento, en su caso, de las obligaciones derivadas de acuerdos voluntarios o convenios de colaboración para la reparación en vía convencional de los suelos contaminados.*

i) *La mezcla de las diferentes categorías de residuos peligrosos entre sí o de éstos con los que no tengan tal consideración, siempre que como consecuencia de ello se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.*

j) *La entrada en el territorio nacional de residuos peligrosos procedentes de otro Estado miembro de la Unión Europea o de un país tercero, así como la salida de residuos peligrosos hacia los citados lugares, sin obtener los permisos y autorizaciones exigidos por la legislación comunitaria o los tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, o sin cumplir la obligación establecida en el artículo 26.5 de esta Ley.*

k) La entrega, venta o cesión de residuos peligrosos a personas físicas o jurídicas distintas de las señaladas en esta Ley, así como la aceptación de los mismos en condiciones distintas de las que aparezcan en las correspondientes autorizaciones y comunicaciones, o en las normas establecidas en esta Ley.

l) La elaboración, la puesta en el mercado o la utilización de productos o envases en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del producto, incumpliendo las obligaciones que deriven de esta Ley y de sus normas de desarrollo y de las condiciones impuestas en la autorización, cuando como consecuencia de ello se perturbe gravemente la salud e higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores.

3 A los efectos de esta Ley se considerarán infracciones graves:

a) El ejercicio de una actividad descrita en esta Ley sin la preceptiva comunicación o autorización, o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones o de la información incorporada en la comunicación, sin que haya supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.

b) La actuación en forma contraria a lo establecido en esta Ley y en sus normas de desarrollo, sin que haya supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.

c) El abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier tipo de residuos no peligrosos sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.

d) El incumplimiento de la obligación de proporcionar documentación, la ocultación o falseamiento de datos exigidos por la normativa aplicable o por las estipulaciones contenidas en la autorización, así como el incumplimiento de la obligación de custodia y mantenimiento de dicha documentación.

e) La falta de constitución de fianzas o garantías, o de su renovación, cuando sean obligatorias.

f) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios y acuerdos que se establezcan en materia de responsabilidad ampliada del productor del producto, en relación con la producción y gestión de residuos y en el ámbito de suelos contaminados.”

g) La entrada en el territorio nacional de residuos procedentes de otro Estado miembro de la Unión Europea o de un país tercero, así como la salida de residuos hacia los citados lugares, sin obtener los permisos y autorizaciones exigidos por la legislación comunitaria o los tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, o sin cumplir la obligación establecida en el artículo 26.5 de esta Ley.

h) En el caso de traslado intracomunitario y de importaciones de residuos desde países terceros, el incumplimiento de la obligación de emisión del certificado de valorización o eliminación intermedia o definitiva de los residuos, en el plazo máximo y en los términos establecidos en los artículos 15 y 16 del Reglamento 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006.

i) La obstrucción a la actividad de vigilancia, inspección y control de las Administraciones públicas, así como el incumplimiento de las obligaciones de colaboración previstas en el artículo 44.2.

j) La falta de etiquetado, el etiquetado incorrecto o parcial de los envases que contengan residuos peligrosos.

k) La mezcla de las diferentes categorías de residuos peligrosos entre sí o de éstos con los que no tengan tal consideración, siempre que como consecuencia de ello no se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente.

l) La entrega, venta o cesión de residuos no peligrosos a personas físicas o jurídicas distintas de las señaladas en esta Ley, así como la aceptación de los mismos en condiciones distintas de las que aparezcan en las correspondientes autorizaciones o en las normas establecidas en esta Ley.

m) La elaboración, la puesta en el mercado o la utilización de productos o envases en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del producto incumpliendo las obligaciones que deriven de esta Ley y de sus normas de desarrollo y de las condiciones impuestas en la autorización, siempre que no se perturbe gravemente la salud e higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores.

n) La no elaboración de los estudios de minimización de residuos o de los planes empresariales de prevención previstos en las normas de residuos, así como no atender los requerimientos efectuados por las Comunidades Autónomas para que sean modificados o completados con carácter previo a su aprobación.

o) La comisión de alguna de las infracciones indicadas en el apartado 2 de infracciones muy graves cuando, por su escasa cuantía o entidad, no merezcan esta calificación.

4 A los efectos de esta Ley se considerarán infracciones leves:

a) El retraso en el suministro de la documentación que haya que proporcionar a la administración de acuerdo con lo establecido por la normativa aplicable, en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones o que deba, en su caso, acompañar a la comunicación.

b) La comisión de alguna de las infracciones indicadas en los apartados anteriores cuando, por su escasa cuantía o entidad, no merezcan la calificación de muy graves o graves.

c) Cualquier infracción de lo establecido en esta Ley y en sus normas de desarrollo, en las estipulaciones contenidas en las autorizaciones o en el contenido de la comunicación, cuando no esté tipificada como muy grave o grave.”

El incumplimiento obligación de hacerse cargo de los residuos de envase establecida en el artículo 12 párrafo 2º de la Ley 11/1997 será un comportamiento constitutivo de infracción, de las tipificadas en el artículo 46 en los siguientes términos.

El artículo 46.2.b) tipifica como infracción muy grave la actuación en forma contraria a lo establecido en la Ley 22/2011 y en sus normas de desarrollo, siempre que haya supuesto peligro grave o daño a la salud de las personas, se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o cuando la actividad tenga lugar en espacios protegidos. Para apreciar tal infracción será preciso que concurren:

- Una actuación que vulnere cualquier precepto de la Ley 22/2011 o normas de desarrollo.
- Dicho incumplimiento deberá causar un peligro grave o daño a la salud de las personas, un daño o deterioro grave para el medio ambiente o, por último, su ejecución en lugares protegidos.

En la **letra b) del artículo 46.3** se establece nuevamente una infracción similar a la descrita anteriormente cuya única diferencia es que se clasifica como grave y no como muy grave, debido a que no es preciso que haya peligro grave o daño a la salud, ni producción de un daño o deterioro grave para el medio ambiente.

El incumplimiento de la obligación de los fabricantes, importadores o adquirentes de Estados miembros de la Unión Europea de envases y materias primas para la fabricación de envases, de hacerse cargo de los residuos de envases o envases utilizados, establecida en el párrafo 2º del artículo 12 de la Ley 11/1997, construirá una infracción del artículo 46.2.b) o del 46.3b). La conducta se encuadrará en una u otra infracción dependiendo únicamente de si se ha causado peligro grave o daño a los bienes jurídicos protegidos por el tipo.

Para el objeto del presente informe es preciso exponer las conductas tipificadas como infracción y elementos del tipo, en la esfera del artículo 31 de la ley 22/2011. En el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor la legislación vigente ha configurado tipos específicos para sancionar los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el seno de la misma.

En el artículo 46.2.l) se tipifica como infracción muy grave *“La elaboración, la puesta en el mercado o*

la utilización de productos o envases en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del producto, incumpliendo las obligaciones previstas por la Ley 22/2011 y sus normas de desarrollo y de las condiciones impuestas en la autorización, cuando como consecuencia de ello se perturbe gravemente a salud e higiene públicas, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores.”

La presente infracción necesitará, para estimar su comisión, que concurran los siguientes elementos acumulativos:

- La elaboración, o utilización de productos o envases que estén bajo el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor. Será preciso, que se acredite la conducta, así como su inclusión en los supuestos de responsabilidad ampliada del productor.
- Dicha actuación debe incumplir las obligaciones recogidas en la Ley 22/2011 y en la normativa de desarrollo, así como de las condiciones establecidas en la autorización.
- Como consecuencia de dicho incumplimiento debe resultar gravemente perturbada la salud e higiene pública, la protección del medio ambiente o la seguridad de los consumidores. Para que la infracción sea muy grave, esos elementos habrán de quedar afectados de forma grave.

La letra m) del artículo 46.3, tipifica como infracción una conducta similar a la descrita anteriormente, pero en el presente supuesto es clasificada como grave y no como muy grave. Tal distinción se debe a que la perturbación de la salud e higiene pública, de la protección del medio ambiente o de la seguridad de los consumidores no tendrá carácter grave.

Se tipifica como infracción en **la letra f) del artículo 46.3** *“El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios y acuerdos que se establezcan en materia de responsabilidad ampliada del productor del producto, en relación con la producción y gestión de residuos y en el ámbito de suelos contaminados”*

Para que se incurra en la citada infracción es preciso que concurran los siguientes elementos:

- Deberá existir un convenio o acuerdo bien en materia de responsabilidad ampliada del productor del producto o en el ámbito de los suelos contaminados.
- Habrán de incumplirse las obligaciones establecidas en el mismo.

3.6. SANCIONES

Las sanciones en caso de que se lleve a cabo una actividad u omisión constituyente de infracción, serán impuesta teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, las sanciones están tipificadas en el artículo 47 de la ley.

“Artículo 47 Sanciones: *Las infracciones tipificadas en el artículo 46 darán lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones:*

a) En el caso de infracciones muy graves:

1. ° Multa desde 45.001 euros hasta 1.750.000 euros, excepto si se trata de residuos peligrosos, en cuyo caso la multa podrá ser desde 300.001 euros hasta 1.750.000 euros.

2. ° Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta Ley por un período de tiempo no inferior a un año ni superior a diez.

3. ° En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), e), f), i) y k) del artículo 46.2, clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparatos, por un plazo máximo de 5 años, salvaguardándose en estos casos los derechos de los trabajadores de acuerdo con lo previsto en la legislación laboral.

4. ° En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), e), f), g), i) y k) del artículo 46.2, revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a diez.

b) En el caso de infracciones graves:

1. ° Multa desde 901 euros hasta 45.000 euros excepto si se trata de residuos peligrosos, en cuyo caso la multa será desde 9.001 euros hasta 300.000 euros.

2. ° Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta Ley por un período de tiempo inferior a un año.

3. ° En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), b), e), g), i), j), k) y l) del artículo 46.3, revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo de hasta un año.

c) Las infracciones leves se sancionarán con una multa de hasta 900 euros. Si se trata de residuos peligrosos ésta será de hasta 9.000 euros.

En los supuestos de las infracciones reguladas en los apartados 46.2.l) y 46.3.m), el órgano que ejerza la potestad sancionadora podrá acordar también, como sanción accesoria, el decomiso de las mercancías, en cuyo caso determinará su destino final.”

El **artículo 47** distingue las sanciones aplicables, en atención a la gravedad de la infracción, para el caso de infracciones muy graves el legislador prevé la posibilidad de imponer alguna o varias de las siguientes:

- Multa desde 45.001 euros hasta 1.750.000 euros. Debe precisarse que en el supuesto de que la infracción se refiera a conductas con residuos peligrosos, el tope mínimo de la multa ascenderá hasta los 300.001 euros.
- Inhabilitación para el ejercicio de las actividades de la Ley 22/2011 por un período entre 1 y 10 años.
- Clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones o aparatos por un plazo máximo de 5 años. Es preciso llevar a cabo dos matizaciones sobre la presente sanción.
 - La misma podrá imponerse exclusivamente en el caso de las infracciones citadas en el apartado 3.1 letras a), b), e), f., i) y k).
 - El legislador ha previsto que dicha sanción deberá salvaguardar los derechos de los trabajadores de conformidad con la normativa laboral.
- Revocación o suspensión de la autorización entre 1 y 10 años. Esta sanción exclusivamente está prevista para las infracciones explicitadas en el apartado 3.1 letras a), b), e), f), g), i) y k).

En el caso de que la infracción cometida tenga la consideración de grave, serán de aplicación alguna o

varias de las sanciones establecidas en el **artículo 47.2**:

- Multa desde 901 euros hasta 45.000 euros. Debe precisarse que en el supuesto de que la infracción se refiera a conductas con residuos peligrosos, la cuantía mínima de la multa ascenderá hasta los 9.001 euros y el máximo hasta los 300.000 euros.
- Inhabilitación para el ejercicio de las actividades de la Ley 22/2011 por un período inferior a 1 año;
- Revocación o suspensión de la autorización por un tiempo de hasta 1 año. Esta sanción exclusivamente está prevista para las infracciones explicitadas en el apartado 3.1 letras a), b), e), g), i), j), k) y l).

En las infracciones previstas en el artículo 46.2 letra l) y 46.3 letra m), además podrá ser impuesta la sanción accesoria de decomiso de las mercancías.

En caso de que exista responsabilidad solidaria por parte de los obligados, la Administración podrá reclamar la cuantía de la multa íntegramente a cualquiera de los obligados, con independencia de la responsabilidad de cada uno de los obligados. Esta circunstancia toma especial relevancia cuando la sanción a imponer deriva de una infracción muy grave, cuya cuantía puede ascender a 1750000 euros.

La imposición de sanciones es compatible con la exigencia al infractor de la reparación del daño o indemnización, no se viola el principio de “non bis in ídem”, dado que pese a que ambas reclamaciones puedan ser pecuniarias responden a finalidades distintas.

Así lo ha entendido el TSJ de Cataluña en su sentencia de 15 de febrero de 2001, se pronunció al respecto de la siguiente manera: *“3.–La sustantividad de la obligación de restauración de la realidad física alterada o transformada en la materia de residuos aparece claramente reconocida, especialmente, tanto por la apreciación que viene a constituir una responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa cuyo régimen es claramente ajeno y diferenciado a la estricta materia sancionadora –bastando remitirse a su propia delimitación subjetiva y a la naturaleza de las obligaciones que se establecen, así en el artículo 15 de la Ley 6/1993–, como desde la vertiente de que aun prescritas las infracciones el expediente administrativo debe extenderse a la total preservación del régimen medioambiental de los residuos y en especial a la obligación de restauración de la realidad física alterada o transformada, no sujeta al plazo de prescripción de las infracciones y/o sanciones y no subordinada a la circunstancia de que la hipotética infracción no haya prescrito –por todos, baste remitirse al artículo 117 de la Ley 6/1993.”*

Por otro lado el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, prevé expresamente la compatibilidad de la imposición de sanciones con la indemnización o reparación del daño causado.

El legislador prevé en el artículo 55 la posibilidad de establecer multas coercitivas y ejecución subsidiaria, para el objeto del presente informe no es preciso ahondar en la materia, dado que no es un aspecto relevante.

4 CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES VIA CICLOPLAST o CICLOAGRO, EN SU CASO

4.1. Cumplimiento de las obligaciones conforme al art. 12 Real Decreto 782/1998 – (*Garantía de Retoma*).

Una vez planteado el entorno legal en el que las empresas desarrollan su actividad, es preciso plantear el papel que desarrolla CICLOPLAST en el mismo. El accionariado de CICLOPLAST, tal como se expresa en sus Estatutos está compuesto por fabricantes e importadores y adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases plásticos y de materias primas para la fabricación de envases plásticos de uso doméstico comercial e industrial. De manera que son sujetos pasivos de la obligación establecida en el párrafo 2º del artículo 12 de la Ley 11/1997.

Con objeto de dar cumplimiento a las obligaciones de su accionariado CICLOPLAST se constituye como Entidad de Materiales, al amparo de la letra b) del artículo 12.2 del RD 782/1998. **Los accionistas de CICLOPLAST no tendrán la obligación de hacerse cargo de los envases en los términos establecidos en el segundo párrafo del artículo 12, ya que tal tarea es asumida por la sociedad,** siendo exigible la responsabilidad en caso de incumplimiento a CICLOPLAST.

De no existir CICLOPLAST su accionariado tendría que ejecutar las tareas desarrolladas por la entidad de material de manera individualizada, para ello sería preciso crear una división, dotándola de capital humano y financiero. Como se ha expresado con anterioridad en ciertos procesos productivos es difícil determinar el grado de responsabilidad de cada agente, de manera que de no existir un ente colectivo que desarrollara tales labores en nombre de su accionariado, podríamos encontrarnos con el supuesto de que dos entes individuales serían responsable de un mismo residuo. Tal circunstancia podría observarse en el caso de que una envase de plástico estuviera formado por materias primas fabricadas por distintos productores, de manera de que ambos estarían obligados a hacerse cargo del envase usado. En cambio al existir una entidad de material que se responsabiliza de las obligaciones de su accionariado, las duplicidades mencionadas no se producen.

La entidad de materiales responde de las obligaciones de su accionariado así se establece en la letra b) del artículo 12.2 del RD 782/1998. No es posible que la Administración impute la responsabilidad solidaria a las empresas, en las obligaciones asumidas por CICLOPLAST, dado que esta responde del incumplimiento de las mismas.

4.2 Cumplimiento de las obligaciones conforme al art. 3 del Real Decreto 782/1998. (*Planes Empresariales de Prevención*)

Tal como se ha expresado en los puntos anteriores, el artículo 3 del RD 782/1998 establece que las empresas que envasen sus mercancías con objeto de contenerlas, transportarlas, protegerlas o presentarlas, siempre que sean susceptibles de generar una determinada cantidad de residuos, estarán

obligadas a presentar un plan empresarial de prevención ante el órgano competente de las Comunidades Autónomas donde operen.

CICLOPLAST (directamente o vía SEMAP) elabora, en la actualidad, el plan de prevención empresarial en nombre de los socios adheridos de forma sectorial, evitando que, cada socio tenga que facilitar sus datos de forma individualizada y, desarrollar los citados planes de manera unitaria, con el consiguiente respeto a la información confidencial de las empresas adheridas y ahorro de costes.

Del mismo modo, CICLOPLAST pone en conocimiento de las Comunidades Autónomas el contenido del plan de prevención, sirviendo de vía de comunicación entre las empresas pertenecientes a CICLOPLAST y cada Comunidad Autónoma, simplificando significativamente el cumplimiento de la obligación.

Dicho servicio se ofrece gratuitamente por CICLOPLAST a sus accionistas quienes voluntariamente se han adherido al citado Plan Sectorial.

4.3 Cumplimiento de las obligaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía regladas en el art. 99 del Decreto 73/2012.

En la Ley 22/2011 se prevé la asociación para dar cumplimiento a la responsabilidad ampliada del productor de forma individual y/ o colectiva. Al no existir en la actualidad una normativa que lo impida si no al contrario, CICLOPLAST cumple con la normativa vigente, (entidad sin ánimo de lucro), para implantar una red logística amplia garantizando un servicio universal para evitar el daño y asumir en su caso las posibles responsabilidades derivadas de los posibles residuos contaminantes y así dar respuesta a la obligación actual de “quien contamina paga” y a la futura obligación, ya legislada, de la responsabilidad ampliada del productor, cuyo desarrollo reglamentario se prevé, como se ha relatado anteriormente de forma mucho más estricta.

En Andalucía es plenamente exigible la responsabilidad ampliada del productor, dado que se ha producido el desarrollo del contenido del citado concepto a través de la normativa autonómica.

Asimismo, el Decreto 73/2012 en su artículo 99 establece:

2. Las personas o entidades fabricantes, importadoras, adquirientes intracomunitarias o quienes pongan por primera vez en el mercado de la Comunidad Autónoma de Andalucía materia prima, plásticos y elementos de plásticos para usaren explotaciones agrícolas constituirán y participarán en cualquiera de los sistemas de gestión previstos en el artículo 63 de modo que se garantice la correcta recogida desde los puntos de acopio, el transporte y la valorización o eliminación de los plásticos y elementos de plástico de desecho, así como la asunción de los costes derivados de la citada actividad, por lo que les serán de aplicación los procedimientos de comunicación previa o de autorización regulados en este Reglamento.

3. Los sistemas de gestión que se constituyan para los plásticos agrícolas deberán implantar y desarrollar una red de puntos de acopio y recogida de estos residuos que asegure la prestación del servicio en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Siempre que sea viable técnica y económicamente, se recogerán desde las mismas fincas agrícolas de producción.

Se garantizará al menos la existencia de un punto de recogida cada 10.000 hectáreas de superficie agrícola cultivada bajo plástico.

El tiempo de almacenamiento temporal permitido en los puntos de acopio y recogida será como máximo de seis meses, a contar desde el inicio del almacenamiento, para lo que habrán de habilitarse los mecanismos necesarios para el cumplimiento de dicho plazo. La ocupación del punto de acopio en todo momento será tal que se garantice su operatividad

4. Las personas o entidades fabricantes, importadoras, adquirientes intracomunitarias o quienes pongan por primera vez en el mercado materia prima, plásticos y elementos de plásticos para usar en explotaciones agrícolas, por sí mismas o bien a través de los sistemas individuales o colectivos de gestión, garantizarán el cumplimiento de los objetivos generales de reciclado y valorización del artículo 49.

Para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el citado Decreto (constituir y participar en Sistemas de Gestión y garantizar cumplimiento de objetivos legales) se constituyó la Asociación Cicloplast Agricultura (CICLOAGRO), como un sistema colectivo de gestión autorizado como tal por la Junta de Andalucía, siendo CICLOAGRO quien asume la responsabilidad general de la correcta gestión de los citados residuos en nombre de sus empresas adheridas. **Las empresas adheridas al Sistema de Gestión de CICLOAGRO, cumplen así con sus obligaciones respecto a la citada legislación.**

5 CONCLUSIONES

1. La Ley 22/2011 impone la **obligación de hacerse cargo de los residuos de envases o envases usados a las empresas** fabricantes e importadores o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases (plásticos entre otros) y materias primas para la fabricación de envases (plásticos entre otros), en virtud del desarrollo reglamentario recogido en la Ley 11/1997 y Real Decreto 782/98 y, en particular, en su **artículo 12.**
2. El Real Decreto 782/1998 establece que **tal obligación podrá cumplirse de forma asociada, a través de las llamadas “Entidades de Materiales.”**
3. **CICLOPLAST es la única Entidad de Materiales en España,** entendida en el sentido del artículo 12 del Real Decreto 782/1998, en la que se han asociado los fabricantes de plásticos de envases y materias primas para la fabricación de los mismos, en el ámbito de los envases para uso doméstico, comercial e industrial.
4. **CICLOPLAST asume, en nombre de sus accionistas, la responsabilidad legal de hacerse cargo de los residuos plásticos** derivados de los productos (materias primas/envases) que ponen en el mercado. La Entidad de Materiales garantiza el cumplimiento del objetivo específico de reciclado que la Ley establece para los residuos plásticos.
5. **La participación de CICLOPLAST en el Sistema Integrado de Gestión de Ecoembes** y el Acuerdo firmado entre ambas sociedades, **facilita el cumplimiento de la responsabilidad de CICLOPLAST en cuanto a la “garantía de retoma”,** pues ésta solo tendría que arbitrarse en la práctica si, y solo si, los gestores adjudicatarios del Sistema de Punto Verde, gestionado por Ecoembes, no se hicieran cargo de los residuos plásticos de envases.
6. **Mientras el Sistema de Punto Verde en España gestionado por Ecoembes siga asumiendo los costes de la gestión** (con los ingresos procedentes de las empresas envasadoras adheridas en virtud de las obligaciones establecidas en el artículo 9 de la Ley 11/97) y cumpliendo los objetivos de reciclado para plásticos (con la colaboración de CICLOPLAST a través de su participación en los órganos de gobierno) **CICLOPLAST no tendrá que asumir el coste correspondiente a la garantía de retoma.**

En todo caso, en relación a plásticos, **Ecoembes solo se hace cargo de la gestión de los envases plásticos de uso doméstico**, de tal manera que no existe un Sistema Integrado de Gestión en España que garantice la gestión de los envases comerciales e industriales, ni de plásticos ni de ningún otro.

En consecuencia, CICLOPLAST asume la responsabilidad de la garantía de retoma de los envases plásticos comerciales e industriales, responsabilidad que se podría exigir en caso de que los gestores correspondientes no se hicieran cargo de dichos residuos.

7. La Responsabilidad Ampliada del Productor de la Ley 22/2011 es aplicable a las empresas fabricantes, importadores o adquirentes de otros Estados miembros de la Unión Europea de **productos de plásticos en general (no solo envases)** y/o de materias primas para la fabricación de productos de plásticos no envases.

8. **CICLOPLAST** desde el año 1999 cumple en nombre de los accionistas adheridos con la obligación del art. 3 Real Decreto 782/1998 presentando en las Comunidades Autónomas los Informes sectoriales llamados “Plan Empresarial de Prevención Sectorial de Cicloplast”, agrupando la información individual suministrada por cada empresa adherida.

9. **CICLOAGRO** asume en nombre de sus socios la responsabilidad legal establecida en el artículo 99 del Decreto 73/2012 de la correcta gestión de los residuos de plásticos de desecho generados en explotaciones agrícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Parecer que someto a cualquier otro mejor fundado.

Informe elaborado por:

Nieves Bronet Sinovas
Abogada
Icam 20742

Cl San Bernardo 114 – 4º izq
28015 Madrid

ANEXO INFORMATIVO.

PREGUNTAS MAS FRECUENTES CON RESPUESTA

Finalmente, dejaremos sucintamente apuntadas distintas preguntas que se originan en las empresas del sector plásticos (productores y transformadores) respecto de sus obligaciones y responsabilidades frente a la normativa en vigor en materia de residuos, con la pretensión de aclarar las mismas.

PRIMERA.- Una empresa A que fabrica y vende en España materias primas (polietileno, polipropileno, poliestireno y/o cualquier otro polímero plástico o aditivo para plásticos) para la fabricación de envases de plástico ¿qué obligaciones y responsabilidades tiene en relación con la normativa española en materia de residuos?. En caso de incumplimiento ¿existe algún tipo de sanción?

La empresa A está sometida a dos tipos de obligaciones:

- Obligación de retoma
- Obligación de elaborar "Planes empresariales de prevención"

La empresa A tiene la "obligación de retoma" establecida en el artículo 12 de la Ley 11/97 y RD 782/98 conforme a lo indicado en el apdo b.2, epígrafe 3.2.b. del presente Informe jurídico.

En caso de incumplimiento de la obligación enunciada será de aplicación el régimen sancionador de la Ley 22/2011, que califica la conducta como muy grave o grave, dependiendo si ha habido peligro grave, daño a la salud o deterioro grave para el medio ambiente.

En caso de que se produzca alguno de los agravantes enunciados anteriormente la conducta podrá ser sancionada con una multa que oscilará entre los 45.001 euros y 1.750.000 euros. Pudiéndose a su vez sancionar a la empresa con la clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones o aparatos por un plazo máximo de 5 años.

La inobservancia de la obligación establecida, sin que concurra ninguna de las circunstancias expresadas anteriormente supondrá la comisión de una infracción grave, que podrá ser sancionada con una multa que oscilará entre 901 euros y 45.000 euros. (*Epígrafes 3.5. Infracciones y 3.6 Sanciones del presente Informe*).

Por otra parte, la empresa A, en su condición de envasador de productos industriales, está sometida a la obligación de elaborar Planes Empresariales de Prevención conforme al apdo b.1, epígrafe 3.2.b. del presente Informe jurídico.

La inobservancia de dicha obligación supondrá la comisión de una infracción grave, que podrá ser sancionada con una multa que oscilará entre 901 euros y 45.000 euros. Inhabilitación para el ejercicio de las actividades por un periodo de tiempo inferior a un año (*Epígrafes 3.5. Infracciones y 3.6 Sanciones del presente Informe*).

SEGUNDA.- Una empresa B que fabrica el mismo producto que la empresa A (pregunta anterior) y lo vende en España pero tiene su planta de producción fuera de España, ¿estaría sometida igualmente a la citada obligación?

La empresa B tiene idéntica responsabilidad que la empresa A., en cuanto a la “obligación de retoma” y “obligación de elaborar planes de prevención”.

Es irrelevante el lugar de fabricación de las materias primas al aplicarse la normativa española desde el momento que el producto entra en territorio español para su almacenamiento y/o comercialización.

TERCERA.- ¿Puede asumir CICLOPLAST las obligaciones descritas en las empresas A y B anteriores?

CICLOPLAST puede asumir las citadas obligaciones en nombre de las empresas que se asocien conforme al procedimiento que la propia sociedad tenga establecido para ello. (*Epígrafe 4*).

CUARTA.- Las obligaciones descritas para las empresas A y B ¿Podrían cumplirse mediante su participación en cualquiera de las Asociaciones de plásticos de las existentes en la actualidad?

No, porque CICLOPLAST es la única entidad que cumple con los requisitos que establece la normativa para actuar como Entidad de Material para los Plásticos, esto es, para asumir colectivamente las obligaciones individuales de las empresas tipo A y B.

¿Y mediante la participación de la empresa A en la sociedad SEMAP?

Una empresa del tipo A que sea accionista de la sociedad SEMAP está cubierta legalmente de las obligaciones citadas anteriormente si, y solo si, SEMAP forma parte, a su vez, de la sociedad CICLOPLAST.

QUINTA.- Una empresa tipo C, esto es, que fabrica y vende en España envases de plástico (de polietileno, polipropileno, poliestireno y/o cualquier otro polímero plástico) conocido como transformador de plásticos en envase ¿qué obligaciones y responsabilidades tiene en relación con la normativa española en materia de residuos?.

La empresa tipo C tiene idénticas obligaciones que la empresa tipo A (ver pregunta primera).

SEXTA.- Una empresa tipo D que fabrica el mismo producto que la empresa C (pregunta anterior) y lo vende en España pero tiene su planta de producción fuera de España, ¿estaría sometida igualmente a la citada obligación?

La empresa D tiene idéntica responsabilidad que la empresa C. en cuanto a la “obligación de retoma” y “obligación de elaborar planes de prevención”.

Es irrelevante el lugar de fabricación de los envases de plástico pues la normativa es aplicable en razón de que los productos que fabrica se comercializan en el mercado español.

SEPTIMA.-¿Es diferente la obligación si el envase que fabrica es primario (de venta), secundario (colectivo) y/o terciario (de transporte) en cualquiera de los casos indicados para las empresas tipo A, B, C y D?

La obligaciones es similar tanto si el envase es de un tipo o de otro, tanto si el destino es el consumidor final o una empresa intermedia.

OCTAVA.- Si cualquiera de las empresas A, B, C y D se integra en ECOEMBES como empresa adherida ¿Le garantiza el cumplimiento de sus obligaciones como fabricante de materia prima (casos A y B) o como fabricante de envase (casos C y D) establecidas en el artículo 12 de la Ley 11/97 y Real Decreto 782/98?.

ECOEMBES es un Sistema Integrado de Gestión y no una Entidad de Materiales, única forma asociada establecida por el Real Decreto 782/98 para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 12 párrafo 2º de la Ley 11/97. Dicha obligación es aplicable a las empresas A, B, C y D.

Solo CICLOPLAST puede garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 12 de la Ley 11/97 y RD 782/98. CICLOPLAST colectiviza las obligaciones individuales de las empresas derivadas del artículo 12 de la Ley 11/97.

La pertenencia al SIG de ECOEMBES como empresa adherida garantiza a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones conforme al artículo 9 de la Ley 11/97 (en su condición de envasador), no conforme

al artículo 12 de la misma Ley, que se refiere a la condición de fabricante (o importador o adquirente intracomunitario de envases y/o de materias primas para la fabricación de envases).

NOVENA.- Las empresas productoras de plásticos con variedad de usos distintos a envases ¿están exentas de obligaciones al final de la vida útil del producto en el que se integra el plástico producido?

No, la Ley 22/2011 establece el principio de “quien contamina paga”, el productor del producto o transformador está obligado a asumir el coste de la contaminación que provoque los productos que lanza al mercado, siempre que haya contribuido al riesgo de que la misma se produjera, sea por acción o por omisión.

Dicha ley es de contenido mínimo, CICLOPLAST puede y tiene la posibilidad, que no puede ser limitada por no existir normativa al efecto que lo impida en base a la regulación actual de la responsabilidad ampliada del productor, de asumir las responsabilidades derivadas de los residuos contaminantes, para todo tipo de plásticos, y así dar respuesta de forma colectiva a la obligación actual de “quien contamina paga” y a la futura obligación, ya legislada, de la responsabilidad ampliada del producto.

DECIMA.- ¿Cuál es la tendencia de la normativa europea aplicable en materia de residuos? ¿Es previsible que la responsabilidad ampliada del productor aumente o disminuya?

“Quien contamina paga”, es un axioma básico en la normativa europea actual. En el seno de la Unión Europea se está debatiendo la modificación de la normativa de residuos. En la propuesta existente se refuerza la exigibilidad de la responsabilidad ampliada del productor. A través de la misma se pretende que los productores intenten reducir el impacto ambiental de sus productos desde la fase de diseño de los mismos, imponiendo obligaciones de previsión y gestión de residuos a los productores del producto.

Este concepto ha sido acogido por la normativa nacional, pero no se han desarrollado las obligaciones concretas de los productores del producto, España no ha sido el único Estado miembro que no ha aplicado el concepto pese a preverlo en su normativa estatal, por ello la modificación de la normativa europea está orientada a establecer requisitos de mínimos que deben ser cumplidos por los Estados miembros. El incumplimiento por parte de los Estados miembros de las Directivas europeas, supone sanciones para el mismo, por lo que es de esperar que en un corto periodo de tiempo la normativa nacional prevea obligaciones concretas exigibles a los productores del producto.

Por otro lado, es previsible que la normativa reguladora de los residuos plásticos sea más exigente que la de otros flujos de residuos, ya que en la exposición de motivos del proyecto de modificación publicado en el 2014 de la normativa europea, expone la especial relevancia del impacto nocivo que producen los residuos plásticos en el medio ambiente.

De manera, que la responsabilidad del productor va a aumentar en los próximos años, ya que no solo se exigirá a los productores del producto que respondan por la contaminación o daño causado, sino que se concretarán obligaciones a las que serán sometidos con objeto de que tal daño no se produzca y en caso de incumplimiento la empresa será sancionada, aún cuando no existan consecuencias derivadas del incumplimiento.

UNDECIMA.- Si un envasador forma parte del SIG de ECOEMBES ¿está obligado su proveedor de envase de plástico a integrarse en CICLOPLAST?

Según la normativa en vigor todos los agentes de la cadena están obligados a responsabilizarse de lo que ocurre con su producto cuando se convierte en residuos. Las responsabilidades y obligaciones de los envasadores figuran en el artículo 9 de la Ley 11/97 y normativa que la desarrolla, mientras que las responsabilidades y obligaciones de los fabricantes de materias primas y transformadores figuran en el artículo 12 de la citada Ley.

DUODECIMA.- Si una empresa pone en el mercado español materias primas (polímeros y/o aditivos) para la fabricación de elementos de plástico de uso agrícola (filmes, tubos, cintas, mallas u otros) ¿Qué legislación le aplica conforme a la normativa en España en materia de residuos?

Le aplica la ley 22/2011 y, si el citado producto se pone en el mercado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le aplica también la normativa de dicha Comunidad Autónoma al respecto, esto es, Ley 7/2007 y el Decreto 73/2012.

¿Cuáles son sus obligaciones?

Las obligaciones de la citada empresa, epígrafe 3.2. y, en virtud del Decreto 73/2012, artículo 99 para la Comunidad Autónoma de Andalucía, son de dos tipos:

- Constituir y participar en Sistemas de Gestión y
- Garantizar el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización.

¿Y las sanciones por incumplimiento?

En la Comunidad Autónoma de Andalucía las infracciones por incumplimiento están tipificadas en el artículo 137 del Decreto 73/2012, y las cuantías de las posibles sanciones, que pueden llegar hasta 1.202.025 euros, figuran en el Título VIII. Capítulo III. Sección 6ª de la Ley 7/2007. Y las reguladas epígrafe 3.6. en el ámbito nacional.

La adhesión de la empresa a CICLOAGRO ¿le cubre legalmente respecto a dichas obligaciones?

Afirmativo. La adhesión a CICLOAGRO le cubre legalmente respecto a dichas obligaciones, dado que CICLOAGRO está autorizado por la Junta de Andalucía como Sistema de Gestión para los plásticos agrícolas.

DECIMOTERCERA.- Si una empresa transformadora de plásticos pone en el mercado español elementos de plástico de uso agrícola (filmes, tubos, cintas, mallas u otros) ¿Qué legislación le aplica conforme a la normativa en España en materia de residuos?

Le aplica la ley 22/2011 y, si el citado producto se pone en el mercado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, le aplica también la normativa de dicha Comunidad Autónoma al respecto, esto es, Ley 7/2007 y el Decreto 73/2012.

¿Cuáles son sus obligaciones?

Las obligaciones de la citada empresa, epígrafe 3.2. y, en virtud del Decreto 73/2012, artículo 99 para la Comunidad Autónoma de Andalucía, son de dos tipos:

- Constituir y participar en Sistemas de Gestión y
- Garantizar el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización.

¿Y las sanciones por incumplimiento de las mismas?

En la Comunidad Autónoma de Andalucía las infracciones por incumplimiento están tipificadas en el artículo 137 del Decreto 73/2012, y las cuantías de las posibles sanciones, que pueden llegar hasta 1.202.025 euros, figuran en el Título VIII. Capítulo III. Sección 6ª de la Ley 7/2007. Y las reguladas epígrafe 3.6. en el ámbito nacional.

La adhesión de la empresa a CICLOAGRO ¿le cubre legalmente respecto a dichas obligaciones?

Afirmativo. La adhesión al CICLOAGRO le cubre legalmente respecto a dichas obligaciones dado que CICLOAGRO está autorizado por la Junta de Andalucía como Sistema de Gestión para los plásticos agrícolas.

Informe elaborado por:

Nieves Bronet Sinovas
Abogada
Icam 20742

C/ San Bernardo 114 – 4º izq
28015 Madrid