

ECONOMÍA CIRCULAR VERSUS ECONOMÍA LINEAL. PROPUESTAS NORMATIVAS EN ESPAÑA Y FRANCIA RELATIVAS AL USO DE ENVASES Y A LA INFORMACIÓN DIRIGIDA AL CONSUMIDOR SOBRE CUALIDADES AMBIENTALES DE LOS PRODUCTOS*

Ana Carretero García**

Profesora Titular de Derecho Civil

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: Un sistema económico basado en la producción de bienes y servicios bajo las pautas de "extraer-producir-comprar-usar-tirar" conlleva un uso intensivo de recursos naturales, así como una elevada presión sobre el medio ambiente con impactos negativos por la enorme generación de residuos, gases de efecto invernadero, contaminación de suelos y agua, etc. Ese modelo lineal se agrava a su vez con hábitos de consumo de "moda rápida" que no agotan el ciclo de vida útil de los productos (como ocurre, por ejemplo, en el caso de la ropa o en el de los dispositivos electrónicos).

Para dar respuesta a esta situación, la alternativa de la economía circular pretende impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de recursos, materiales y productos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, en el que se reduzca la generación de residuos y en el que se aprovechen al máximo aquellos que no se puedan evitar. La transición requiere rediseños de productos y procesos productivos vinculados a la prevención de residuos y a la preparación para su reutilización y reciclado, así como sistemas de etiquetado capaces de demostrar la huella ambiental, ya que la información que se haga llegar al consumidor será esencial en el apoyo al modelo de economía circular.

* Trabajo realizado en el marco de la Ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana y a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC).

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8936-2029>

Pero, además de aproximarnos al marco teórico, consideramos importante conocer qué estrategias y qué medidas concretas pretenden poner en marcha España y otros países de nuestro entorno, como es el caso de Francia, para lograr una economía más sostenible, descarbonizada y eficiente en el uso de los recursos; para establecer la mejora ambiental en el diseño de productos y servicios con el fin de reducir la generación de residuos; y para trasladar de forma clara y eficaz toda esa información al consumidor.

Palabras clave: Economía circular, uso de envases, prevención y gestión de residuos de envases, diseño ecológico, información ambiental dirigida al consumidor.

Title: Circular economy versus linear economy. Regulatory proposals in Spain and France regarding the use of packaging and the information provided to the consumer on the environmental qualities of products

Abstract: An economic system based on the production of goods and services under the guidelines of extracting, producing, buying, using and throwing away leads to an intensive use of natural resources, as well as a high pressure on the environment with negative impacts due to the big generation of waste, greenhouse gases, soil and water pollution, etc. This linear model is aggravated in turn with fast fashion consumption habits that do not exhaust the useful life cycle of the products (as clothing or electronic devices).

To correct this situation, the circular economy aims to promote a new model of production and consumption in which the value of resources, materials and products is maintained in the economy for as long as possible, reducing waste. The transition requires redesigns of products and production processes linked to waste prevention and preparation for reuse and recycling, as well as labelling systems capable of demonstrating the environmental footprint. The information provided to the consumer will be essential in supporting the circular economy model.

But, in addition to approaching the theoretical framework, it's important to know what strategies and concrete measures Spain and other countries such as France intend to implement to achieve a more sustainable and resource-efficient economy; to establish environmental improvement in the design of products and services in order to reduce waste; and to provide all that information clearly and efficiently to the consumer.

Keywords: Circular economy, use of packaging, prevention and management of packaging waste, eco-design, environmental information provided to the consumer.

Sumario: I. Introducción. II. La Estrategia Española de Economía Circular. III. El Proyecto de Real Decreto, de Envases y Residuos de Envases. IV. La Ley francesa contra el Despilfarro y de Economía Circular y el Proyecto de Decreto relativo a la información al consumidor sobre cualidades y características medioambientales de productos generadores de residuos. V. Reflexión final.

I. INTRODUCCIÓN

Para llevar a cabo una primera aproximación a algunas de las consecuencias del modelo económico actual, es importante conocer ciertos datos que, en nuestra opinión, pueden ayudar a comprender mejor la dimensión de algunos de los problemas abordados en el presente trabajo.

En su Comunicación "Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva"¹, la Comisión Europea cifra en 2.500 millones de toneladas, o 5 toneladas per cápita, los residuos procedentes de las distintas actividades económicas que se generan anualmente en la UE procedentes, fundamentalmente, de aparatos electrónicos, vehículos y baterías, construcción y edificios, textil, despilfarro de alimentos y uso excesivo de envases y embalajes². Por otro lado, cada ciudadano europeo produce, de promedio, casi media tonelada de residuos urbanos por persona y año.

De continuar con esta dinámica, la Comisión advierte en el documento citado que el consumo mundial de materias primas como la biomasa, los combustibles fósiles, los metales y los minerales se duplicará en los próximos cuarenta años y que la generación anual de residuos aumentará en un 70% de aquí a 2050.

Frente a la **economía lineal** de extraer, producir, comprar, usar y tirar, que agota los limitados recursos del planeta, el modelo de **economía circular**, que exige la implicación de empresas, ciudadanía y responsables políticos, conlleva cambios no sólo en el diseño, la producción y la venta de productos y servicios por parte de las empresas, sino también en los patrones de comportamiento y consumo por parte de los consumidores y de las administraciones públicas.

El objetivo de la economía circular es fomentar que los productos sean duraderos, sostenibles, reparables y reciclables, así como que tengan capacidad de evolución y adaptación con el fin de aumentar su número de usos y, por tanto, la duración de su vida útil.

Dentro de este esquema juega un papel fundamental el concepto de diseño ecológico o ecodiseño, como metodología que tiene en cuenta la protección del medio ambiente en la concepción y el desarrollo de productos industriales, junto a otros factores habituales como el coste de producción o la calidad³.

¹ COM (2020) 98 final de 11 de marzo de 2020.

² Se estima que se recicla menos del 1% de los productos textiles del mundo. Además, en el caso de la Unión Europea, los productos textiles ocupan el cuarto lugar en el uso de materias primas y agua y el quinto en emisiones de gases de efecto invernadero. Por su parte, el sector de la construcción absorbe alrededor del 50% de todos los materiales extraídos y es responsable de más del 35% del total de los residuos generados. En igual sentido, los datos señalan que se recicla menos del 40% de los residuos electrónicos, mientras que se pierde o desperdicia el 20% del total de los alimentos producidos.

³ Existen diferentes estrategias de ecodiseño. Por ejemplo, en la denominada Rueda de LiDS se tiene en cuenta la selección de materiales de bajo impacto, la reducción de la cantidad de material usado, la selección de técnicas de producción y distribución ambientalmente eficientes, la reducción del impacto ambiental en

Nos situamos así en el marco de un enfoque preventivo, cuyo fin es reducir el impacto ambiental del producto durante todo su ciclo de vida. Ello conlleva beneficios no sólo para el medio ambiente y la salud de las personas, sino también para las empresas, al permitirles responder a la demanda de los consumidores que quieran tomar decisiones de compra verde, incrementar su capacidad de innovación, mejorar los sistemas de producción y la calidad de sus productos y reforzar su imagen en el mercado.

Dentro del ámbito de la Unión Europea (UE), se prevé que los requisitos de diseño ecológico establecidos ya en algunos sectores se extiendan mediante la aprobación de nuevas normas a otros grupos de productos.

En esta línea, cabe mencionar, por ejemplo, la Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía⁴. Es importante subrayar que muchos productos tienen un importante potencial de mejora para reducir las consecuencias medioambientales a lo largo de todo su ciclo de vida, así como para conseguir ahorrar recursos naturales y energía gracias a un mejor diseño que también genere menores costes económicos para las empresas y los usuarios finales.

La Directiva define ciclo de vida como el conjunto de etapas consecutivas e interrelacionadas de un producto desde el uso de su materia prima hasta su eliminación final. Mientras que entiende por diseño ecológico la integración de los aspectos medioambientales en el diseño del producto con el fin de mejorar su comportamiento medioambiental a lo largo de todo su ciclo de vida.

Se calcula que el 80% de los impactos medioambientales de los productos se determinan en la fase de diseño, ya que muchos de ellos no pueden reutilizarse, repararse o reciclarse fácilmente (sin olvidar que, en demasiados casos, están concebidos además para un solo uso). Por ello la Comisión considera necesario aplicar a todos los productos posibles **principios de sostenibilidad** dirigidos a: mejorar su durabilidad, reutilización, actualización y reparación; abordar la presencia de sustancias químicas peligrosas e intensificar la eficiencia respecto al uso de energía y de recursos; aumentar el contenido reciclado en los productos sin menoscabo de su rendimiento y su seguridad; posibilitar la refabricación y el reciclado; reducir la huella de carbono y la huella ecológica; limitar el uso de productos de un solo uso y contrarrestar la obsolescencia prematura; prohibir la destrucción de bienes duraderos que no hayan sido vendidos; incentivar el uso de "productos como servicios", de modo que los productores conserven la propiedad del producto o la responsabilidad por su rendimiento a lo largo de su ciclo de vida; potenciar la digitalización de la información sobre productos (a través de soluciones como pasaportes, etiquetado y marcas de agua digitales); o recompensar a los productos conforme a sus diferentes

la fase de utilización, la optimización del ciclo de vida y del sistema de fin de vida y la optimización de la función (nuevas ideas de producto a través del rediseño).

⁴ DOUE L 285/10 de 31 de octubre de 2009.

resultados en materia de sostenibilidad (vinculando, por ejemplo, las prestaciones de alto nivel a los incentivos).

La estrategia, por tanto, es ampliar el alcance de la Directiva sobre diseño ecológico más allá de los productos relacionados con la energía, de forma que los principios de sostenibilidad sean aplicables a la gama más amplia posible de bienes y servicios con el fin de propiciar su circularidad.

En este proceso, dirigido a obtener un mayor cuidado medioambiental a través de la mejora de los sistemas de producción y del diseño de productos, es fundamental determinar cómo se va a trasladar esa información al consumidor. En esta línea, la certificación del ecodiseño tiene como finalidad demostrar el compromiso de minimizar los impactos ambientales y de promover un enfoque preventivo en el concepto y desarrollo de bienes y servicios. En igual sentido, las decisiones de compra verde se facilitan también a través de las etiquetas ecológicas o ecoetiquetas, que informan sobre el cumplimiento de determinados requisitos que eliminan o reducen el impacto negativo de sustancias y productos concretos sobre el medio ambiente. Se trata así de comunicar información por parte de las empresas tanto a consumidores como a otros agentes relacionados con el ciclo de vida del producto (por ejemplo, recicladores); de establecer la mejora ambiental continua en el diseño de productos y servicios; y de facilitar a las empresas distintivos que les otorguen ventajas competitivas en el mercado.

Por otro lado, entre 2012 y 2018, el empleo ligado a la economía circular en la UE creció un 5% (hasta alcanzar unos 4 millones de puestos de trabajo) y se calcula que la aplicación de los principios de sostenibilidad a toda la economía de la UE podría aumentar su PIB en un 0,5% adicional de aquí a 2030 (creando unos 700.000 nuevos puestos de trabajo). Se espera, por tanto, que los avances en este ámbito tengan un efecto neto positivo en la creación de empleo, siempre que los trabajadores adquieran las competencias necesarias para ello. La transición hacia una economía circular requerirá mano de obra cualificada y generará nuevas oportunidades de empleo en la denominada economía verde (algo para lo que es preciso promover inversiones en sistemas de educación y formación, aprendizaje permanente e innovación a través, entre otros mecanismos, del Fondo Social Europeo Plus).

Asimismo, y con el fin de aprovechar al máximo el potencial de los instrumentos de financiación de la UE, está previsto que los Fondos de Cohesión apoyen a las regiones en el cambio hacia una economía circular, especialmente en el caso de regiones ultraperiféricas e insulares⁵; que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional apoye a las empresas que innoven en esta línea; y que mecanismos como LIFE (instrumento financiero de la UE dedicado al medio ambiente y a la acción por el clima), Horizonte Europa (marco fundamental para llevar a cabo las políticas de I+D+I de la UE para el periodo 2021-2027) o el Programa para el Mercado Único (que pretende reforzar

⁵ También a través del Fondo de Transición Justa (nuevo instrumento financiero en el ámbito de la política de cohesión cuyo objetivo es prestar apoyo a los territorios que se enfrentan a retos socioeconómicos graves derivados del proceso de transición a la neutralidad climática, dada su dependencia de los combustibles fósiles) y del Programa InvestUE (dirigido a impulsar el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo).

tanto la protección de los consumidores, como la competitividad de las empresas y, en particular, de las pymes) contribuyan a aportar soluciones circulares al mercado.

Tampoco hay que olvidar que el poder adquisitivo de las administraciones públicas representa el 14% del PIB de la UE, algo que puede suponer un potente motor en la demanda de productos sostenibles. Para aprovechar ese potencial, es urgente que la Comisión proponga criterios y objetivos mínimos obligatorios de contratación pública ecológica en la legislación sectorial.

Por otra parte, la creación de productos sostenibles ofrece al tejido empresarial nuevas oportunidades dentro y fuera de la UE, de modo que existe un claro interés también para las empresas si tenemos en cuenta que los modelos de circuito cerrado aumentan su rentabilidad, protegiéndolas además de las fluctuaciones de los precios de unas materias primas cada vez más caras y limitadas (y en gran medida desaprovechadas, sin tener en cuenta la gran inestabilidad económica y social que ello puede provocar). La idea de pasar de residuos a recursos apunta a que los materiales que puedan reciclarse se reinviertan otra vez en el circuito económico.

Por lo que respecta a las ventajas para los consumidores, el objetivo del modelo de economía circular es ofrecer productos de mayor calidad, más funcionales, eficaces y seguros, con una mayor duración y diseñados para ser reutilizados, reparados y sometidos a niveles más altos de reciclado⁶.

Para aumentar la implicación de los consumidores en el modelo de economía circular, es necesario luchar contra el blanqueo ecológico y garantizar, ya en el punto de venta, que estos reciban información fiable y pertinente sobre los productos que incluya datos sobre su vida útil y la disponibilidad de servicios de reparación, piezas de recambio, manuales de reparación y sistemas de reciclado. Cabe recordar respecto a este último aspecto que un reciclado de calidad depende de la eficacia en la recogida separada de los residuos, de modo que, para facilitar la participación de los consumidores, es importante armonizar los símbolos de los principales tipos de residuos, introducir sistemas de etiquetado que faciliten la correcta separación de los residuos de envases en origen, así como realizar campañas de información.

Como hemos señalado, el diseño de productos más sostenibles puede ayudar a reducir la presión sobre el medio ambiente europeo, pero también se requiere mayor contundencia en la revisión de la legislación comunitaria y nacional en distintos aspectos, entre los que destacan los relacionados con la enorme generación de residuos, dentro de cuyo ámbito preocupa especialmente el uso excesivo de envases y embalajes no reciclables o reutilizables.

⁶ El refuerzo de la circularidad debe jugar también un papel importante a la hora de promover la transición hacia un modelo de uso de sustancias químicas seguras desde la etapa de diseño, mediante la sustitución progresiva de las sustancias peligrosas y la introducción de mejoras en la clasificación y gestión de este tipo de residuos con el fin de mantener flujos de reciclado limpios que protejan mejor a las personas y al medio ambiente.

En 2017, los residuos procedentes de envases en la UE alcanzaron la cifra de 173 kg. por habitante y se calcula que el consumo de plásticos se duplique en los próximos 20 años, lo que significa que, a pesar de algunos esfuerzos, la cantidad de materiales utilizados para el envasado y el embalaje no deja de crecer de forma alarmante.

Invertir esa tendencia y realizar esfuerzos para buscar soluciones más sostenibles deben convertirse en objetivos ineludibles para administraciones públicas, empresas y ciudadanía. Por ello, los importantes impactos nocivos que el uso excesivo de envases y los residuos que generan causan al medio ambiente, la salud y la economía exigen el establecimiento de marcos jurídicos específicos que permitan reducir eficazmente esos efectos negativos.

Del mismo modo, y con el fin de luchar contra el blanqueo ecológico, es preciso que esos marcos jurídicos establezcan sistemas de certificación, etiquetas y logotipos de sostenibilidad fácilmente identificables, ya que es imprescindible tanto que las personas dispongan de información sobre las cualidades ambientales de los productos, como que las empresas acrediten realmente sus afirmaciones ecológicas de forma transparente.

II. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ECONOMÍA CIRCULAR

Como ya se ha apuntado, la Comisión Europea planteó en marzo de 2020 un nuevo “Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, cuyo objetivo es configurar una política marco de productos sostenibles coherente con el principio de **jerarquía de residuos** (basado en la prevención de su generación, el fomento de la reutilización, el fortalecimiento del reciclado o la reducción del abandono de residuos en el medio ambiente). Para ello introduce medidas encaminadas a potenciar la durabilidad y la reutilización, a combatir la obsolescencia prematura o a promocionar la remanufactura.

Dentro de este contexto, la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) aprobada en 2020, “España Circular 2030”, representa el marco estratégico y de actuación dirigido a promover la transición hacia ese modelo en nuestro país a partir de la necesaria colaboración entre las distintas administraciones (general, autonómica y local), el sector productivo y la sociedad en su conjunto⁷.

Sus principios y orientaciones no sólo tratan de dar cumplimiento al art.45 de la Constitución Española, que reconoce el derecho a un medioambiente adecuado; sino también a las líneas de acción impulsadas en el marco de la UE, como el Pacto Verde Europeo y los Planes de Acción de la Comisión Europea; así como a las principales iniciativas internacionales en esta materia⁸.

⁷ El documento puede consultarse en https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532.PDF

⁸ Como el Acuerdo de París sobre cambio climático; la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible; o la Declaración ministerial de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente “Hacia un planeta sin contaminación”.

Siguiendo esa línea, España Circular 2030 marca para esta década una serie de objetivos dirigidos a reducir en nuestro país un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB (tomando como referencia el año 2010); a mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua; a recortar un 15% la generación de residuos respecto a 2010; a disminuir la generación de residuos de alimentos en toda la cadena alimentaria (un 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020); a incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados; así como a situar las emisiones de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO₂ en 2030.

Advertida la insostenibilidad del actual modelo lineal, la estrategia se articula a través de sucesivos planes de acción trienales, que establecerán medidas concretas para llevar a cabo actuaciones de economía circular e impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, en el que se minimice la generación de residuos y en el que se aprovechen al máximo aquellos cuya generación no pueda evitarse.

La economía circular se concibe como un modelo de producción y de consumo restaurador o regenerativo por intención y por diseño. Sustituye el concepto de "caducidad" por el de "conservación", se desplaza hacia el uso de energías renovables, pretende eliminar el uso de sustancias y productos químicos tóxicos que impidan o dificulten la reutilización y el retorno a la biosfera, buscando, en su lugar, la valorización de residuos a través de un diseño optimizado de materiales, productos y sistemas, así como a través de nuevos modelos de negocio.

Los ejes de actuación de las políticas e instrumentos de la EEEC y sus correspondientes planes de actuación se centran en la **producción** (ya que en la concepción, diseño y fabricación de productos se pueden alcanzar mayores niveles de reparabilidad, vida útil y actualización, así como conseguir que, cuando lleguen al final de su vida útil, generen menos residuos, sean fácilmente reciclables y no contengan sustancias nocivas); **el consumo** (ya que es imprescindible pasar de un modelo de consumo exacerbado a modelos de consumo más responsables y sostenibles); **la gestión de residuos** (ya que la recuperación y el reciclado son esenciales en un contexto mundial en el que las materias primas son cada vez más caras y escasas); **la creación de un mercado eficiente de materias primas secundarias** (cuyo aprovechamiento permite hacer un uso más sostenible de los recursos naturales); y la **reutilización y depuración del agua** (ya que es necesario luchar tanto contra la contaminación como contra la desertificación de nuestros suelos).

Pero avanzar en el reto de lograr la transición de un modelo de economía lineal a un modelo de economía circular requiere el compromiso de toda la sociedad, es decir, de las administraciones públicas (no sólo a través de la creación de marcos jurídicos adecuados, sino también del fomento de la contratación pública ecológica); de las empresas (que han de incorporar la investigación y la innovación para la consecución

de los objetivos propuestos en los procesos de diseño, fabricación y gestión de residuos); y de la ciudadanía, cuyo papel en la separación de residuos y en la toma de decisiones de compra de productos con arreglo a criterios medioambientales y sociales es, sin duda, determinante.

Asimismo, y de acuerdo con el principio de jerarquía de los residuos, es necesario poner en marcha actuaciones específicas en lo que respecta al ciclo de vida de los productos. No hay que olvidar que, siendo muy importantes y necesarias las iniciativas centradas en la fase final del ciclo productivo, la economía circular también concentra los esfuerzos en la fase inicial de la cadena de diseño con el fin de lograr la durabilidad del producto y de combatir la obsolescencia, así como de impulsar la servitización (mediante la transformación de productos en servicios), la reutilización, la reforma, el reciclado y el reprocesamiento de componentes. De este modo, y conforme la economía se vaya "circularizando", la fase de final de ciclo requerirá de forma progresiva menos esfuerzos de gestión.

Para ello es imprescindible incorporar criterios de ecodiseño que prevengan la generación de residuos, que reduzcan la introducción de sustancias nocivas en su fabricación, que faciliten la reparabilidad de los bienes producidos y su reutilización, que prolonguen el número de usos y que posibiliten la valorización al final de su vida útil con el fin de mantener el valor de los productos, materiales y recursos en la economía la mayor cantidad de tiempo posible.

Todo ello requiere esfuerzos, pero también plantea nuevas oportunidades para la financiación de proyectos que fomenten la transición hacia la economía circular y la bioeconomía. Sin duda, es necesario que las políticas industriales potencien un diseño inteligente de los bienes producidos con el fin de contribuir a minorar los impactos en el consumo de recursos no sólo durante la fase de concepción y de uso, sino también al final de su vida útil, procurando maximizar la recuperación de los materiales y minimizar el impacto sobre el medio ambiente o la salud humana. A su vez, la recuperación de materiales mejorará la eficiencia, reducirá los costes y reforzará la competitividad industrial de las empresas.

Por otro lado, para facilitar el cambio hacia una economía más circular, es esencial que los consumidores cuenten con la información necesaria para poder tomar decisiones de compra más acordes con criterios medioambientales y sociales. La transparencia y la veracidad constituyen elementos clave para ello a través de sistemas de certificación, ecoetiquetas, logotipos, declaraciones ambientales de producto o análisis de ciclo de vida (ACV).

En este sentido, la etiqueta ecológica europea (Ecolabel) refleja altos estándares ambientales en la fase de fabricación, centrándose tanto en la reducción de la contaminación y el consumo excesivo de recursos, como en la minimización del consumo de energía durante todo el ciclo de vida útil del producto. Hay que tener en cuenta que la normativa que regula Ecolabel analiza el impacto del producto sobre el medio ambiente en todas las fases de su ciclo de vida, desde la extracción de las materias primas a la producción, el envasado, la distribución, el uso y la eliminación

de residuos. Los productos y servicios con etiqueta Ecolabel garantizan la reducción de la contaminación medioambiental y el consumo de energía, al generar menos residuos y emisiones de CO₂ y ayudar a impulsar el modelo de economía circular. Con este distintivo se promueven productos que reducen efectos ambientales adversos en comparación con otros productos de la misma categoría, contribuyendo a un uso eficaz de los recursos y a un mayor nivel de protección del medio ambiente. Las empresas muestran así su compromiso en el ámbito de la responsabilidad social y, al garantizar a los consumidores que su producto cumple criterios ecológicos, mejoran también su valor reputacional.

Sin duda, en una economía de uso eficiente de los recursos y de promoción de las materias primas secundarias, el etiquetado constituye un instrumento fundamental de comunicación tanto de la seguridad como de la sostenibilidad social y ambiental de los productos para el consumidor. Asimismo, la educación y la sensibilización se configuran como herramientas imprescindibles para aprender a discernir y apreciar qué productos y servicios son más respetuosos con el medio ambiente que nos rodea y con la protección de nuestra salud.

La economía circular no podrá ser efectiva si los consumidores no adquieren una posición relevante en la toma de decisiones. Por tanto, la información a la que el consumidor tenga acceso es esencial para saber en qué medida los sistemas y procesos productivos promueven la sostenibilidad de los recursos naturales, favorecen una utilización eficiente de los mismos y garantizan la preservación de la biodiversidad. Además, la reparación, la adaptabilidad y la actualización deben ser opciones disponibles para el consumidor a precios razonables con el fin de que constituyan realmente una alternativa sólida frente a la adquisición de un nuevo producto.

En definitiva, para garantizar la salud humana y la de los ecosistemas, nuestra normativa debe ser capaz de eliminar la introducción de determinadas sustancias, productos y servicios en el mercado; de establecer objetivos concretos y cuantificables en materia de prevención, reducción y gestión de residuos; así como de responder al reto de abordar el impacto ambiental, económico y social que conlleva la utilización desmesurada de envases en general y la de envases de usar y tirar en particular.

III. EL PROYECTO DE REAL DECRETO, DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES

El Proyecto de Real Decreto, de Envases y Residuos de Envases, responde a la necesidad de crear un marco jurídico específico que incorpore la actual regulación comunitaria a nuestro ordenamiento con el fin de hacer frente a los problemas planteados⁹.

⁹ Su texto puede consultarse en https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/210927proyectorddeenvases_tcm30-531124.pdf

Por lo que respecta a la regulación comunitaria, hay que tener en cuenta que el modelo de gestión en su momento adoptado por la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases¹⁰, junto con sus posteriores modificaciones¹¹, se vio alterado por algunas de las directivas aprobadas en el marco del Primer Plan de Acción de la Comisión Europea para la Economía Circular¹², destinadas a adecuar la legislación a los retos del futuro con el fin de contribuir a evitar la generación de residuos e intensificar su reciclado.

Es el caso de la **Directiva (UE) 2018/851**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos¹³. Entre las modificaciones que introduce la denominada Directiva Marco de Residuos, destaca la regulación de los requisitos mínimos que deben cumplir todos los regímenes de responsabilidad ampliada del productor que se establezcan en la UE. Uno de esos requisitos mínimos es la financiación, por parte de los productores, de la gestión de los residuos generados por los productos que ponen en el mercado, incluyendo los costes derivados de la recogida separada de dichos residuos, su posterior transporte, así como su tratamiento para alcanzar los objetivos de gestión de la UE y otras metas que pudieran establecerse, tomando en consideración los ingresos derivados, en su caso, de la reutilización, de las ventas de materias primas secundarias de sus productos y de las cuantías de los depósitos no reclamadas¹⁴.

Otro de los cambios introducidos, específicamente en el caso del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor de forma colectiva, es que las contribuciones financieras de los productores se modulen, para cada producto o grupo de productos similares, en función de criterios de economía circular como su durabilidad, capacidad de reparación, reutilización y reciclaje, así como en función de la presencia de sustancias peligrosas a través de un enfoque basado en el ciclo de vida del producto. El criterio era el peso del envase y el material, pero, para avanzar en la economía circular, se considera necesario incluir modulaciones que tengan en cuenta el diseño de los envases en relación con su posterior gestión.

¹⁰ DOCE L 365 de 31 de diciembre de 1994.

¹¹ Directiva 2004/11/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DOUE L 47 de 18 de febrero de 2004) y la Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, que modifica el anexo I de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DOUE L 37 de 8 de febrero de 2013).

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” (COM (2015) 614 final de 2 de diciembre de 2015).

¹³ DOUE L 150 de 14 de junio de 2018.

¹⁴ Hasta ahora, los sistemas integrados de gestión únicamente estaban obligados a compensar a las entidades locales por la diferencia entre el coste del sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos en vertedero controlado, que incluía la recogida separada, transporte hasta los centros de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los de reciclado o valorización, incluyendo el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que fuera necesario realizar en material móvil e infraestructuras.

Dentro de ese conjunto normativo de ámbito comunitario, cabe señalar también la **Directiva (UE) 2019/904** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente¹⁵. Uno de los objetivos de la estrategia europea para el plástico es que todos los envases de dicho material introducidos en el mercado de la UE sean reutilizables o reciclables en 2030. La Directiva pretende luchar así contra el empleo desmesurado de los “productos de plástico de un solo uso”¹⁶, de los fabricados con “plástico oxodegradable”¹⁷ y de los residuos plásticos derivados de las artes de pesca¹⁸, por su impacto sobre el medio ambiente, en particular el medio acuático, y la salud humana.

Los Estados miembros adoptarán medidas para lograr una reducción ambiciosa y sostenida del consumo de los productos de plástico de un solo uso con el fin de invertir de manera significativa las tendencias de consumo creciente¹⁹. Asimismo, prohibirán la introducción en el mercado de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte B del anexo y de los productos fabricados con plástico oxodegradable²⁰. Y establecerán requisitos de marcado, de modo que los productos de plástico enumerados que se introduzcan en el mercado lleven en su envase, o en el propio producto, una marca bien visible, claramente legible e indeleble que informe a los consumidores sobre las opciones adecuadas de gestión de los residuos del producto o los medios de eliminación de los residuos que deben evitarse, así como sobre la presencia de plásticos en el producto y el consiguiente impacto

¹⁵ DOUE L 155 de 12 de junio de 2019.

¹⁶ Definidos como aquellos productos fabricados total o parcialmente con plástico y que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para completar, dentro de su periodo de vida, múltiples circuitos o rotaciones mediante su devolución a un productor para ser rellenados o reutilizados con el mismo fin para el que fueron concebidos.

¹⁷ Materiales plásticos que incluyen aditivos, los cuales, mediante oxidación, provocan la fragmentación del material plástico en microfragmentos o su descomposición química.

¹⁸ Incluidos todos los componentes separados, sustancias o materiales que formaban parte del arte de pesca o estaban unidos a él cuando se desechó (así como los generados en caso de abandono o extravío).

¹⁹ En 2026, las medidas tendrán que lograr una reducción cuantitativa medible del consumo de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo en el territorio de los Estados miembros, en comparación con 2022. La norma se refiere a vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones; así como a recipientes para alimento, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que estén destinados al consumo inmediato, *in situ* o para llevar; que normalmente se consuma en el propio recipiente; y que estén listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar, incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida u otros alimentos listos para su consumo inmediato, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.

²⁰ Aunque la prohibición se justifica por el hecho de que se trata de productos de plástico para los que se disponen de alternativas adecuadas, asequibles y más sostenibles, se trata de una de las medidas más controvertidas de la directiva, ya que incluye algunos de los productos de plástico de usar y tirar más habituales como bastoncillos de algodón, cubiertos (tenedores, cuchillos, cucharas, palillos), platos, pajitas, agitadores de bebidas, palitos destinados a sujetar e ir unidos a globos, recipientes para alimentos hechos de poliestireno expandido (tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos) o recipientes y vasos para bebidas hechos de poliestireno expandido (incluidos sus tapas y tapones).

medioambiental negativo de los vertidos de basura dispersa o de los medios inadecuados de eliminación de residuos del producto en el medio ambiente.

Por otro lado, la Directiva establece requisitos adicionales en materia de responsabilidad ampliada del productor para determinados envases de plástico de un solo uso. Eso significa que los productores, además de sufragar los gastos necesarios para la gestión de los residuos de envases, deberán financiar los costes de su recogida en los sistemas públicos de recogida, incluida la infraestructura y su funcionamiento; los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos y su posterior transporte y tratamiento; así como los costes de las medidas de concienciación para prevenir y reducir los vertidos de basura dispersa.

Para las autoridades comunitarias, este sistema de responsabilidad pretende incentivar hábitos de consumo responsables entre los consumidores a través de la información sobre las posibles alternativas de reutilización que existan y la indicación de las formas inadecuadas de eliminación de los residuos.

Las Directivas 2018/851 y 2019/904 se incorporarán a nuestro ordenamiento jurídico a través del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados²¹. Pero nos interesa centrarnos ahora en la **Directiva (UE) 2018/852** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases²², puesto que establece nuevos objetivos en materia de reciclado que constituyen un reto tanto para las administraciones como para todos los sectores productivos, especialmente tras la aprobación a nivel comunitario de la nueva metodología de cálculo, ya que, para el 31 de diciembre de 2025, deberá reciclarse, como mínimo, el 65% en peso de todos los residuos de envases (cifra que aumenta al 70% para el 31 de diciembre de 2030).

En general, la gestión de residuos en la UE debe ser mejorada de forma significativa, pero para ello es imprescindible aumentar el reciclado y otros tipos de valorización en el caso de los envases y los residuos de envases. Obviamente, la prevención es la vía más adecuada para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos y reducir el impacto medioambiental de los residuos, así que los Estados miembros adoptarán medidas adecuadas tanto para incentivar la demanda de envases reutilizables y fomentar el reciclado de envases, como para reducir el consumo excesivo de envases en general y de envases no reciclables en particular.

La finalidad de tales medidas debe ser minimizar el impacto medioambiental de los envases y los residuos de envases, desde la perspectiva del ciclo de vida, a través de la reutilización, el reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases²³, así como reducir la eliminación final de dichos residuos con el fin de

²¹ Cuyo texto puede consultarse en https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-57-1-C1.PDF

²² DOUE L 150 de 14 de junio de 2018.

²³ A más tardar el 31 de diciembre de 2025, se reciclará un mínimo del 65% en peso de todos los residuos de envases y se deberán alcanzar los siguientes objetivos mínimos en peso de reciclado de los siguientes materiales específicos: el 50% de plásticos; el 25% de madera; el 70% de metales ferrosos; el 50% de aluminio; el 70% de vidrio; y el 75% de papel y cartón.

contribuir a la transición hacia la economía circular, teniendo en cuenta los beneficios del uso de materiales de origen biológico y de materiales adecuados para el reciclado múltiple.

Por tanto, los envases deben diseñarse, fabricarse y comercializarse de forma tal que se puedan reutilizar (es reutilizable todo envase que haya sido concebido, diseñado y comercializado para realizar múltiples circuitos o rotaciones a lo largo de su ciclo de vida, siendo rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido) o valorizar a través de procesos (entre ellos el reciclado) en los que los residuos se transformen para poder ser utilizados con una nueva finalidad o para sustituir materiales dentro de otros productos o procesos industriales.

Por otro lado, es imprescindible fijar y cumplir objetivos claros de actuación a corto, medio y largo plazo, así como llevar a cabo el control de resultados a través de planes de ejecución, que evalúen los índices pasados, presentes y previstos de reciclado, los programas de prevención y los planes de gestión de residuos, así como los depósitos en vertederos y otros tratamientos de residuos de envases.

El cálculo de los objetivos de reciclado debe basarse en el peso de los residuos de envases que entran en el proceso de reciclado. Así que, como norma general, la medición efectiva del peso de residuos de envases que se contabilice como reciclado debe realizarse en el punto en el que los mismos entran en la operación de reciclado.

Pero la Directiva de envases no sólo incorpora objetivos más ambiciosos de reciclado, sino que también fija nuevos retos para los Estados miembros, como contar con regímenes de responsabilidad ampliada del productor que incluyan la aplicación de este instrumento económico también a los envases comerciales e industriales, algo que con carácter general no se ha hecho hasta el momento en nuestro país (salvo decisión voluntaria de los propios productores).

Para ello, los Estados establecerán un sistema efectivo de control de calidad y trazabilidad de los residuos de los distintos tipos de envases con el fin de garantizar la fiabilidad y exactitud de los datos recogidos y el cumplimiento de las condiciones establecidas.

Todos estos cambios hacen necesaria la adaptación de la normativa española de envases al actual marco normativo establecido por la UE. Se incorpora así a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2018/852 de acuerdo con los objetivos del Pacto Verde Europeo respecto al impulso de economía circular, sobre todo en lo que se refiere al régimen de responsabilidad ampliada del productor y a los mecanismos de transparencia, seguimiento y control de las obligaciones de los productores tanto en lo que respecta a la puesta en el mercado de productos como a la gestión de sus residuos.

El proyecto se estructura en cuatro títulos, a los que acompañan un conjunto de disposiciones y doce anexos dirigidos a facilitar la aplicación de la norma a los operadores económicos sujetos a su cumplimiento. A continuación, señalamos algunos de sus aspectos más destacados.

Bajo la rúbrica "Disposiciones generales y objetivos", el **Título I** señala que el real decreto tiene por objeto prevenir y reducir el impacto de los envases y la gestión de sus residuos sobre el medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida. A tal fin, se establecen medidas destinadas a la prevención de la producción de residuos de envases y a la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización, así como a la reducción de la eliminación final de dichos residuos.

Para avanzar en la implantación de la economía circular, se recogen objetivos concretos de prevención, tanto de reducción en peso de los residuos de envases generados, como en lo que respecta al número de botellas para bebidas de plástico de un solo uso que se comercializan. Además, se incorporan objetivos de reutilización de envases tanto en el sector de la hostelería y la restauración (canal HORECA), como en el canal doméstico. Quedan, por tanto, incluidos dentro de su ámbito de aplicación todos los envases puestos en el mercado y todos los residuos de envases generados en el territorio del Estado, independientemente de que se usen o produzcan en la industria, comercio, oficinas, establecimientos comerciales, servicios, hogares o en cualquier otro sitio, sean cuales fueren los materiales utilizados.

La norma considera envase todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo. Se consideran también envases todos los artículos desechables utilizados con ese mismo fin.

En lo que se refiere al ecodiseño, el objetivo es avanzar en el diseño de envases que consideren criterios ambientales como, entre otros, la reducción en peso o volumen, la sustitución de materiales o sustancias peligrosas, la mejora de sus características de cara a su reutilización, el incremento de la reciclabilidad de los envases cuando se conviertan en residuos y el mayor uso de materiales obtenidos a partir del reciclado de residuos de envases. Hay que tener en cuenta que no sólo se pretende incrementar la recuperación de los materiales que contienen los residuos de envases, sino también que los materiales recuperados tengan una mayor calidad para volver a ser introducidos de forma segura en el ciclo productivo.

Además, para hacer progresos en la reducción de la cantidad y en el impacto de los residuos de envases sobre el medio ambiente, se establecen los siguientes objetivos de prevención, que deberán cumplirse en todo el territorio: a) Lograr una reducción del peso de los residuos de envases producidos del 13% en 2025, y del 15% en 2030, respecto a los generados en 2010. b) Conseguir en 2030 una reducción del 50% en el número de botellas para bebidas de plástico de un solo uso que se comercializan, respecto al segundo año natural de funcionamiento de la sección de envases del Registro de Productores de Productos. c) Conseguir que todos los envases puestos en el mercado sean 100% reciclables en 2030 y, siempre que sea posible, reutilizables. De igual forma, se prevé alcanzar, antes de 2050, el fin de la comercialización de los envases de plástico de un solo uso incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva (UE) 2019/904.

Asimismo, las autoridades adoptarán medidas para: a) Fomentar el consumo de agua potable en sus dependencias y otros espacios públicos, mediante el uso de fuentes que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria o el uso de envases reutilizables (sin perjuicio de que en los centros sanitarios se permita la comercialización en envases de un solo uso). b) Implantar alternativas a la venta y la distribución de bebidas envasadas y de vasos de un solo uso en eventos festivos, culturales o deportivos que tengan el apoyo de las administraciones públicas (sea en el patrocinio, la organización o a través de cualquier otra fórmula) a partir del 1 de enero de 2023, garantizando además el acceso a agua potable no envasada. c) Evitar la utilización de envases superfluos (para ello, las administraciones públicas podrán proponer y suscribir con los agentes económicos acuerdos voluntarios en los que se incluyan medidas concretas para la reducción del uso de este tipo de envases, previo informe de la Comisión de coordinación en materia de residuos).

Además, en el marco de la contratación de compras públicas, las administraciones incluirán la adquisición de productos en envases reutilizables y fácilmente reciclables, y/o en envases fabricados con materiales reciclados, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas.

Por su parte, los comercios minoristas adoptarán las medidas necesarias para: a) Presentar las frutas y verduras frescas sin utilizar envases de plástico al mes de entrada en vigor del real decreto. Aunque esta obligación no se aplicará a las frutas y hortalizas envasadas en lotes de 1,5 kilogramos o más, así como a las frutas y hortalizas que presenten un riesgo de deterioro cuando se vendan a granel (algo que determinará la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición). b) Fomentar la venta a granel de productos frescos sin envase, especialmente en aquellos casos en los que éste no aporte ningún valor añadido al producto. c) Informar a sus clientes de las repercusiones ecológicas y de las obligaciones de gestión de los residuos de los envases de los productos que adquieran, siempre que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público igual o superior a 300 metros cuadrados.

En particular, informarán sobre las obligaciones del consumidor en lo referente a la devolución de los envases reutilizables y a la separación de los residuos de envases en los distintos contenedores conforme a la forma de gestión establecida. Promoverán el uso de bolsas y otros envases reutilizables, informarán sobre la optimización de la utilización de las bolsas de un solo uso con el fin de reducir el consumo innecesario de estos envases y tendrán disponibilidad en el comercio de distintas gamas de envases por productos, distinguiendo tamaños, materiales y posibilidades de reutilización o reciclaje.

Entre las medidas de reutilización, se priorizarán las iniciativas para la normalización y estandarización de envases y la sustitución de envases de un solo uso por envases reutilizables y reutilizados en el marco de contratación de las compras públicas. Asimismo, se podrán suministrar envases reutilizables en el punto de venta o bien permitir que los consumidores puedan facilitar los suyos para ser rellenados en el establecimiento (en cuyo caso serán responsable de la higiene y la idoneidad de ellos).

Además, para garantizar el uso circular de los residuos de plástico en los envases, se introducen algunos requisitos sobre el contenido mínimo obligatorio de plástico reciclado, ya que, a partir de 2025, los envases fabricados con tereftalato de polietileno (PET) deberán contener al menos un 25% de plástico reciclado, calculado como una media de todos los envases PET introducidos en el mercado. Mientras que, a partir de 2030, los envases de plástico deberán contener al menos un 30% de plástico reciclado (calculado del mismo modo).

Por su parte, el **Título II** desarrolla el régimen de responsabilidad ampliada del productor para los envases, adaptándolo a los nuevos requisitos comunitarios. En primer lugar, los envases deberán diseñarse de manera que, a lo largo de todo su ciclo de vida, se reduzca el 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 desarrollen sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente, de conformidad con el principio de jerarquía de residuos.

Con el fin de mejorar la transparencia y de ayudar a la toma de decisiones informadas por parte de los consumidores en relación con la reciclabilidad de los envases, se regula la posibilidad de que éstos puedan ir marcados con el porcentaje de material del envase disponible para un reciclado de calidad (incluidos sus componentes). La información sobre dicho porcentaje sólo podrá indicarse si ha sido obtenida a través de una evaluación auditable y certificable por entidades ajenas a los fabricantes del envase y a los propios productores de producto, siempre con arreglo a las características y las tecnologías de recogida, selección y reciclado existentes a escala industrial y con cobertura geográfica suficiente en todo el territorio nacional, en el momento de su puesta en el mercado. Dicho porcentaje deberá ser revisado, al menos, cada 2 años.

Por lo que respecta a las obligaciones de diseño y marcado, los envases domésticos deberán indicar su condición de reutilizable, la fracción o contenedor en el que deben depositarse una vez que se convierten en residuos o, cuando proceda, el símbolo asociado al sistema de depósito, devolución y retorno o el símbolo acreditativo del sistema de responsabilidad ampliada del productor.

En el caso de envases compuestos por diferentes materiales, si los componentes del envase pudieran separarse fácilmente, se indicará para cada componente la fracción o contenedor donde deberán ser depositados. Cuando los materiales no puedan separarse fácilmente, se indicará la fracción o contenedor correspondiente al material predominante en peso, salvo que se demuestre que existe una mejor alternativa de recogida que evite posibles incidencias en el posterior proceso de reciclado.

De igual forma, los envases podrán ir marcados indicando el porcentaje de material reciclado que contienen. En cualquier caso, los envases deberán ostentar los tipos de marcado regulados, bien sobre el propio envase o bien sobre la etiqueta. Dicho marcado deberá ser claramente visible y fácilmente legible, así como mantener una persistencia y durabilidad adecuadas, incluso después de abierto el envase. Se

advierde expresamente de que, en ningún caso, los símbolos identificativos pueden impedir la correcta identificación de las leyendas y siglas específicas que deban aparecer en el etiquetado de medicamentos de uso humano (pero la información ambiental relativa a los envases no debería generar confusión al consumidor ni impedir la correcta identificación del contenido de lo comprado en ningún caso).

La cantidad de material reciclado contenida en los envases deberá ser certificada mediante una entidad acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación o por el organismo nacional de acreditación de cualquier otro Estado miembro de la UE.

Es importante subrayar que, con objeto de disponer de información administrativa que permita contrastar la información sobre puesta en el mercado de envases a través de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor y de controlar el fraude, se crea la sección de envases en el **Registro de Productores de Producto** y se obliga a todos los envasadores a inscribirse y a remitir anualmente información sobre la puesta de envases en el mercado al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (a efectos de conocer las cantidades y de controlar el cumplimiento de las obligaciones establecidas y el funcionamiento de la responsabilidad ampliada del productor, así como de elaborar el informe sobre gestión de residuos de envases que se debe aportar a la Comisión Europea). Asimismo, en el momento de la inscripción deben aportar un certificado de pertenencia a un sistema individual o colectivo de responsabilidad ampliada del productor. Además, el número de registro asignado deberá figurar en las facturas y cualquier otra documentación que acompañe a las transacciones comerciales de productos envasados desde su puesta en el mercado hasta los puntos de venta a los consumidores, en el caso de los envases domésticos, o hasta el usuario final en el caso de los envases industriales y comerciales.

Entre las obligaciones generales del productor, se incluyen elaborar y aplicar planes empresariales de prevención y ecodiseño con el objetivo de reducir el uso de recursos no renovables y de aumentar el uso de materiales reciclados y la reciclabilidad de sus productos; poner en el mercado los envases o los productos envasados cumpliendo los requisitos de fabricación, diseño, marcado e información; adoptar las medidas necesarias para contribuir al cumplimiento de los objetivos de prevención y reutilización determinados; alcanzar, como mínimo, los objetivos de reciclado fijados en el art.10 del proyecto para los distintos tipos de materiales; establecer sistemas de depósito, devolución y retorno, en el caso de la puesta en el mercado de envases reutilizables para garantizar su recuperación a través de toda la cadena de distribución, incluido, en su caso, el consumidor final, y organizar y financiar la gestión de los envases reutilizables al final de su vida útil; organizar y financiar, total o parcialmente, la recogida y tratamiento de los residuos de envases de un solo uso; velar por que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor que se constituyan cumplan los requisitos previstos y dispongan de medios económicos suficientes para cumplir con sus obligaciones de financiación, recogida y tratamiento de los residuos generados por sus productos en todo el territorio estatal; garantizar el uso de materiales procedentes de residuos en la fabricación de envases;

proporcionar la información sobre las características y composición de sus envases a solicitud de las instalaciones de tratamiento para garantizar su adecuada gestión; así como respetar los principios de protección de la salud humana, de los consumidores, del medio ambiente, la aplicación de la jerarquía de residuos y la defensa de la competencia, en relación con la puesta en el mercado de envases y productos envasados y con la gestión de sus residuos²⁴.

Para ello los productores constituirán sistemas individuales o colectivos de responsabilidad ampliada. Podrán optar por una combinación de varios sistemas en el caso de que pongan en el mercado productos y materiales de envases de distintas categorías (envases domésticos, industriales o comerciales). Sin embargo, no podrán cumplir las obligaciones mediante la participación en varios sistemas de responsabilidad ampliada del productor cuando se trate de un mismo producto y material de envase.

En caso de que la puesta en el mercado supere unas determinadas cantidades fijadas en función de los distintos tipos de materiales, se establece la obligación de aplicar planes empresariales de prevención y ecodiseño que incluyan los objetivos cuantificados, las medidas previstas para alcanzarlos y los mecanismos de control articulados para comprobar su cumplimiento, a través de indicadores tales como: el aumento de la proporción de la cantidad de envases reutilizables en relación con la cantidad de envases de un solo uso; el aumento de la proporción de la cantidad de envases reciclables en relación con la cantidad de envases no reciclables; la mejora de las propiedades físicas y de las características de los envases o el cambio hacia la utilización de envases que les permitan soportar mayor número de rotaciones o bien optimizar su reciclabilidad; 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; la disminución en peso del material empleado por unidad de envase, especialmente los de un solo uso, hasta los límites que permitan su viabilidad; 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; la no utilización de envases superfluos y de envases de un tamaño o peso superior al promedio estadístico de otros envases similares; 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; o 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

²⁴ Los productores de productos establecidos en otro estado miembro o en terceros países, que comercialicen productos a España, deberán designar a una persona física o jurídica en territorio español como representante autorizado a efectos del cumplimiento de las obligaciones señaladas. En caso de no hacerlo, el importador o adquirente intracomunitario será el sujeto responsable del cumplimiento de las obligaciones establecidas para los productores.

composición y naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables.

Asimismo, se definen las contribuciones financieras de los productores a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, de forma que estos asuman el coste real y total de la gestión de los residuos de envases generados, sufragando respecto de los productos que comercialice: a) Los costes de la recogida separada de los envases usados y residuos de envases y sus posterior transporte y tratamiento, incluido el tratamiento necesario para cumplir los objetivos de prevención, reutilización y reciclado fijados, tomando en consideración los ingresos de la reutilización, de las ventas de materias primas secundarias y, en su caso, de las cuantías de los depósitos no reclamadas. b) Los costes de información al usuario o poseedor de los residuos de envases sobre medidas de prevención de residuos de envases y del abandono de basura dispersa, sistemas de devolución y recogida, así como de las campañas de concienciación e información en materia de prevención, correcta recogida y gestión de los residuos de envases o cualquier otra medida para incentivar la entrega en los sistemas de recogida separada existentes. c) Los costes de recogida y comunicación de datos.

Además, en los casos de cumplimiento colectivo de las obligaciones del productor, se establecen criterios mínimos para modular las contribuciones financieras de los productores para cada tipología de envases similares, teniendo en cuenta la naturaleza y cantidad de material utilizado en su fabricación, su durabilidad, que se puedan reparar, reutilizar y reciclar, su superfluidad, la cantidad de los materiales reciclados que contengan, la presencia de sustancias peligrosas y otros factores que afecten a la facilidad para la reutilización, al reciclado de los residuos de envases o a la incorporación de materiales reciclados.

La modulación se conforma bien como una bonificación otorgada por el sistema colectivo al productor cuando el producto cumple los criterios de eficiencia o bien como una penalización a satisfacer por el productor al sistema colectivo cuando el producto los incumpla.

También se prevén disposiciones relativas al depósito, devolución y retorno, con el fin de articular un sistema de recogida que permita garantizar el retorno de los envases reutilizables para realizar nuevas rotaciones, siendo rellenados o reutilizados con el mismo fin para el que fueron concebidos originalmente. Asimismo, el sistema permite garantizar una alta tasa de recogida separada de envases de un solo uso, con el fin de reducir al mínimo la contaminación y disminuir el abandono de basura dispersa, algo necesario para alcanzar los objetivos de recogida separada de residuos de botellas para bebidas de plástico de un solo uso indicados en la Directiva (UE) 2019/904 (un 77% en peso de todas las botellas de un solo uso introducidas en el mercado para 2025 y un 90% para 2029).

Además, los envases deberán diseñarse de modo 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 modo que se asegure que la valorización

y eliminación de los productos que se han convertido en residuos se desarrolle sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente.

Recordemos que, de acuerdo con lo dispuesto por la Directiva (UE) 2018/852, el régimen de responsabilidad ampliada del productor se aplicará a todos los tipos de envases. Pero, dado que en el caso de los envases domésticos la norma establece obligaciones no sólo para operadores y administraciones locales, sino también para los consumidores, nos detendremos brevemente en algunos de los aspectos que la misma incorpora.

Por lo que respecta a los comerciantes o distribuidores de productos envasados que realicen tanto venta presencial como a distancia, estos deberán: a) Comercializar productos envasados procedentes de productores que dispongan del número de identificación del Registro de Productores de Productos. b) Participar en los sistemas de depósito, devolución y retorno que se establezcan para los envases reutilizables y, en su caso, para los envases de un solo uso. A estos efectos, podrá supeditar la aceptación de los envases o residuos de envases, al cumplimiento de las condiciones de conservación y limpieza establecidas por los envasadores, que figurarán de forma visible en los puntos de venta. c) Colaborar en la recogida separada de determinados residuos de envases, cuando así lo prevé el sistema de gestión organizado por el productor, o en el que participe. d) Dar cumplimiento a lo dispuesto en el art.7.2²⁵. e) Separar por materiales los residuos de envases que queden en su posesión, tras el consumo de los productos, y entregarlos a gestores autorizados o, en su caso, a la entidad local, de conformidad con lo que establezcan sus ordenanzas.

Por lo que se refiere a las entidades locales en el marco de sus competencias en materia de residuos domésticos, y de acuerdo con lo establecido en los convenios acordados con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, éstas se harán cargo de: a) La recogida separada de los residuos de envases domésticos en el domicilio del consumidor, en los lugares donde se generen o en sus proximidades. b) Su transporte hasta las instalaciones de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los gestores autorizados para su reciclado o valorización. c) Las propias operaciones de separación y clasificación. d) La entrega de los residuos resultantes de las operaciones anteriores para su tratamiento mediante reciclado, otro tipo de valorización o eliminación.

De igual forma, las entidades locales se harán cargo de la recuperación y separación por materiales de los residuos de envases de la fracción resto en las plantas de tratamiento mecánico biológico, así como de su entrega posterior para su tratamiento mediante reciclado u otra valorización.

²⁵ Las medidas de prevención que se adopten no pondrán en peligro las funciones esenciales del envase, ni los niveles de seguridad, higiene y aceptación necesarios para el producto envasado y el consumidor. Serán medidas proporcionadas con el resultado que se desea alcanzar y no discriminatorias. Asimismo, deberán ajustarse al Derecho de la Unión y ponerse en práctica de manera que no constituyan una traba al comercio, a la libre competencia o al mercado único.

Por su parte, los consumidores de productos envasados deberán retornar a los comerciantes y distribuidores los envases reutilizables y, en su caso, los residuos de envases sujetos al sistema de depósito, devolución y retorno, en las condiciones de conservación y limpieza definidas por los envasadores.

Asimismo, los consumidores tienen la obligación de separar por materiales los residuos de envases no sujetos al sistema de depósito, devolución y retorno, depositándolos en los contenedores habilitados para su recogida separada periódica conforme a lo establecido en las ordenanzas de las entidades locales o, en su defecto, en los puntos de recogida establecidos por los propios sistemas de responsabilidad ampliada del productor, según las condiciones definidas por los mismos. Los consumidores no deberán abandonar nunca los residuos de envases en el entorno, fuera de los contenedores habilitados para su recogida.

En el caso de envases compuestos por diferentes materiales, si los componentes del envase pueden separarse fácilmente, los consumidores deberán separarlos y depositarlos en la fracción o contenedor correspondiente. Sin embargo, cuando los materiales de los envases no puedan separarse fácilmente, los residuos deberán ser depositados en la fracción o contenedor indicado en el propio envase.

Además, el Título II establece un sistema obligatorio de depósito, devolución y retorno para envases reutilizables, de modo que, con el fin de garantizar su recuperación a través de toda la cadena de distribución (incluido, en su caso, el consumidor final) y organizar y financiar la gestión de los residuos de envases reutilizables al final de su vida útil, los productores de productos que pongan en el mercado envases reutilizables estarán obligados a cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final y en concepto de depósito, una cantidad por cada unidad de envase que sea objeto de transacción. También están obligados a aceptar la devolución o retorno de los envases usados cuyo tipo, formato o marca comercialicen, devolviendo la misma cantidad cobrada.

Los sistemas de responsabilidad ampliada sólo estarán obligados a aceptar la devolución y retorno de los envases de aquellos productos puestos en el mercado por los productores pertenecientes a dichos sistemas. Asimismo, los comerciantes y distribuidores estarán obligados a aceptar la devolución y retorno de los envases usados por los consumidores.

Una vez que los envases reutilizables finalicen su vida útil, los sistemas de responsabilidad ampliada del productor deberán entregarlos separados por materiales a un gestor autorizado para su correcta gestión y deberán asumir el coste financiero que ello conlleve, garantizando el cumplimiento de los objetivos de gestión establecidos (dichos aspectos serán también de aplicación a los envases reutilizables comercializados mediante venta a distancia y por máquinas expendedoras automáticas).

En caso de que los residuos de envases puestos en el mercado a través de un sistema de depósito, devolución y retorno acaben en el circuito de gestión de residuos de competencia local, los sistemas de responsabilidad ampliada del productor

compensarán al ente local afectado por la totalidad de los costes económicos originados por su recogida y gestión.

Asimismo, se establece un sistema obligatorio de depósito, devolución y retorno para envases de un solo uso, de modo que, siempre que España no alcance como mínimo una recogida separada en peso del 70% en 2023 y del 85% en 2027 de los productos de plástico mencionados en la parte F de la Directiva (UE) 2019/904, los productores que pongan en el mercado botellas de plástico de un solo uso de hasta 3 litros de capacidad (incluidos sus tapas y tapones) para los productos que contengan aguas, zumos, bebidas refrescantes y cervezas deberán establecer en el plazo de 2 años un sistema de depósito, devolución y retorno. Para garantizar la viabilidad técnica, ambiental y económica de la implantación de estos sistemas, además de las botellas de plástico, se incluirán las latas para bebidas de esos productos.

Estos envases deberán distinguirse convenientemente, de forma tal que, además de informar al consumidor de que ese envase forma parte del sistema y de que su adquisición supone el pago de un depósito que le será devuelto si retorna el envase, garantice su funcionamiento como mecanismo antifraude.

Para el resto de los envases de un solo uso, los productores que los pongan en el mercado podrán establecer voluntariamente un sistema de depósito, devolución y retorno, a través de los correspondientes sistemas individuales o colectivos de responsabilidad ampliada del productor, para garantizar su recuperación a través de toda la cadena de distribución, incluido, en su caso, el consumidor final, y organizar y financiar la gestión de los residuos de envases al final de su vida útil.

Por su parte, el **Título III** contiene las "Obligaciones de información", tanto de las personas físicas o jurídicas autorizadas para realizar operaciones de recogida con carácter profesional y tratamiento de residuos de envases, como de las propias comunidades autónomas, que, en colaboración con las entidades locales, deberán mantener actualizada la información sobre la gestión de los residuos de envases en su ámbito competencial. Dicha información debe incluir las infraestructuras disponibles y, en cada una de ellas, la cuantificación y caracterización periódica de los residuos de envases entrantes y salientes, así como los destinos concretos de valorización o eliminación de los residuos de envases salientes.

En caso de que la competencia corresponda a las entidades locales, éstas deberán remitir anualmente a la comunidad autónoma un informe sobre la gestión de estos residuos de envases. Asimismo, se establecen las obligaciones de información por parte de las administraciones públicas a usuarios y ONG (cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente), así como a otras administraciones y a la propia Comisión Europea.

Dentro de esta estructura, sin duda, la información al consumidor se configura como un elemento esencial para el éxito de la gestión de los residuos de envases. Los consumidores deben conocer cómo prevenir la generación de residuos y cómo, en el caso de generarse, entregar los envases usados y los residuos de envases en función de los distintos tipos de contenedores, puntos de aportación o puntos limpios, en

función del modelo de gestión de cada entidad local. Para ello, está previsto que las administraciones públicas promuevan campañas de información, sensibilización y formación.

Asimismo, se establece la obligación de cooperación e intercambio de información entre las administraciones local, autonómica y estatal mediante la Comisión de Coordinación en materia de residuos, de su grupo de trabajo de envases y de los grupos de expertos relacionados con el tema en los distintos ámbitos administrativos.

Por último, el **Título IV** regula el "Control, inspección y régimen sancionador" aplicable a la gestión de los residuos de envases y recoge las actuaciones destinadas a velar por la correcta aplicación de la nueva norma por parte de las autoridades competentes.

La supervisión del cumplimiento de las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor se llevará a cabo por el grupo de trabajo de envases de la Comisión de Coordinación en materia de residuos, especialmente cuando existan varios sistemas colectivos de responsabilidad ampliada sobre un mismo tipo de producto. Dicho cumplimiento podrá ser objeto de comprobación por parte de las autoridades aduaneras y tributarias a efectos de controlar el fraude, prestando especial atención a los productos importados.

Si, al efectuar las inspecciones de las instalaciones de almacenamiento, recogida y tratamiento de residuos de envases, las Administraciones Públicas competentes, incluyendo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, descubren el incumplimiento de las condiciones por las que se concedió la autorización o la vulneración de las disposiciones establecidas en materia de información, se prohibirá el inicio o la realización de la actividad, a menos que el operador de la instalación logre el cumplimiento de las condiciones de la autorización dentro de los plazos establecidos.

Por lo que respecta al régimen sancionador, se prevé que el incumplimiento de lo dispuesto por esta norma sea sancionado de conformidad con lo establecido en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (mientras siga en vigor)²⁶.

El proyecto de real decreto cuenta, además, con tres disposiciones adicionales (relativas a la gestión de envases de medicamentos; a la aplicación del régimen de responsabilidad ampliada del productor a los vasos de plástico de un solo uso para bebidas; y a la eliminación y gestión de los policlorobifenilos, policlorofertenilos y aparatos que los contengan para incorporar las disposiciones sobre contaminantes orgánicos persistentes²⁷). A ellas hay que sumar tres disposiciones transitorias relativas a la adaptación de los sistemas al nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor en el plazo de un año desde la entrada en vigor; a las garantías financieras; y al régimen transitorio de la penalización en la modulación de

²⁶ BOE 181 de 29 de julio de 2011.

²⁷ De acuerdo con lo establecido por el Reglamento (UE) 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre contaminantes orgánicos persistentes (DOUE L 169 de 25 de junio de 2019).

la contribución financiera de los productores a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. Se añaden también una disposición derogatoria única, que derogará todas las normas vigentes hasta la fecha en materia de envases y residuos de envases; así como tres disposiciones finales relativas a los títulos competenciales aplicables; la incorporación del derecho comunitario²⁸; y la entrada en vigor.

Finalmente, se incluyen doce anexos que desarrollan y completan la norma a través de un amplio elenco de precisiones de carácter técnico. En este sentido, el Anexo I ofrece ejemplos concretos de qué se considera o no envase a la hora de interpretar la definición recogida en el propio real decreto. El Anexo II se centra en las normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos, ya que corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico calcular, a partir de la información suministrada por las comunidades autónomas y de la sección de envases del Registro de Productores de Productos, el peso de los envases generados y de los residuos de envases reciclados o valorizados en un año natural determinado. Tengamos en cuenta que, para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas, así como la fiabilidad y exactitud de los datos recogidos sobre los residuos de envases reciclados, es necesario establecer un sistema efectivo de control de calidad y trazabilidad de los residuos de envases, basado en la información contenida en el sistema de información de residuos (ESIR). Por su parte, el Anexo III establece requisitos básicos sobre composición de los envases y sobre la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables. El Anexo IV se refiere a la inscripción e información anual a suministrar al Registro de Productores de Productos en materia de envases²⁹. El Anexo V precisa el contenido de la comunicación de los sistemas individuales de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases³⁰. El Anexo VI se refiere al contenido de la solicitud de autorización de sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases³¹. El Anexo VII se centra en el informe anual que deben elaborar los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. El Anexo VIII establece los

²⁸ Fundamentalmente la Directiva 2018/852, relativa a los envases y residuos de envases, tal y como ya hemos señalado, pero también la Directiva 2019/904, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en lo que se refiere a los requisitos de responsabilidad ampliada del productor adicionales a los que figuran en la Directiva 2008/98/CE, para aquellos envases incluidos dentro de su ámbito de aplicación.

²⁹ Los productores deberán remitir, anualmente, las cantidades en peso por tipo de materia de los envases que pongan en el mercado estatal, así como el número de unidades, desglosando para cada sistema de responsabilidad ampliada del productor las distintas categorías de envases y diferenciando si son de un solo uso o reutilizables, conforme a las opciones incluidas en el Registro de Productores.

³⁰ En el que hay que incluir copia de los contratos suscritos y de los acuerdos celebrados para las operaciones de recogida y tratamiento de los residuos de envases, la forma de financiación de las actividades o el procedimiento de recogida de datos y de suministro de información a las administraciones públicas, en cumplimiento de las obligaciones de información reguladas en el real decreto.

³¹ En el que deben figurar, entre otras cosas, los tipos de contenedores y su adecuación para garantizar una recogida de residuos de envases eficiente en términos de calidad y cantidad de residuos capturados (con dotaciones y accesibilidad adecuada para los usuarios), las frecuencias mínimas de recogidas para su máxima efectividad, los destinos previstos de los residuos recogidos, o la identificación de los gestores a los que se asignen las operaciones de recogida y tratamiento de los residuos de envases, de las plantas o de las instalaciones que se hagan cargo de los residuos para su tratamiento.

requisitos mínimos para la modulación de la contribución financiera a los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor. El Anexo IX se refiere al cálculo de la garantía financiera de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. El Anexo X recoge el contenido mínimo de los convenios de las administraciones públicas con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos. El Anexo XI dispone los criterios a aplicar en el cálculo de la financiación del coste de la gestión de residuos de envases domésticos. Mientras que, por último, el Anexo XII determina los elementos de la gestión de residuos de envases domésticos que deben ser estandarizados (en función de los costes de los diferentes tipos de recogida separada, de la eficiencia del servicio y de la calidad del material recogido).

IV. LA LEY FRANCESA CONTRA EL DESPILFARRO Y DE ECONOMÍA CIRCULAR Y EL PROYECTO DE DECRETO RELATIVO A LA INFORMACIÓN AL CONSUMIDOR SOBRE CUALIDADES Y CARACTERÍSTICAS MEDIOAMBIENTALES DE PRODUCTOS GENERADORES DE RESIDUOS

Por su parte, también Francia puso en marcha su estrategia en 2020 con la aprobación de la Ley contra el despilfarro y de economía circular³², entre cuyos objetivos más destacados se encuentran reducir los residuos municipales del 10 al 15% hasta 2030 respecto al nivel de 2010; disminuir un 5% las cantidades de residuos de las actividades económicas, especialmente del sector de la construcción y las obras públicas; alcanzar el 5% de preparación para la reutilización sobre todo para los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), los textiles y los elementos de mobiliario; llegar al 100% de plástico reciclado hasta el 1 de enero de 2025; eliminar de forma paulatina la comercialización de envases de plástico de un solo uso hasta 2040; reducir los residuos no peligrosos un 50% en 2025 y un 10% los residuos municipales y asimilables admitidos en las instalaciones de vertido en 2035; reducir el despilfarro alimentario en la distribución de alimentos y la restauración colectiva en un 50% para 2025 respecto al nivel de 2015; así como reducir el despilfarro alimentario en un 50% para 2030 respecto al nivel de 2015 en los sectores de consumo, producción, elaboración y servicios de restauración comercial.

Por otro lado, la ley prevé crear un observatorio de reemplazo y reutilización con el fin de diseñar una estrategia nacional que consiga aumentar el uso en el mercado de envases reemplazados y reutilizados frente a los envases de un solo uso. Hay que tener en cuenta que el artículo L.541-1-1 del Código de Medio Ambiente francés distingue entre "reemplazo" (toda operación por la cual sustancias, materiales o productos que no son residuos son de nuevo utilizados para un uso idéntico al que fueron concebidos) y "reutilización" (cualquier operación por la cual las sustancias, materiales o productos que se han convertido en residuos vuelvan a ser utilizadas de nuevo).

³² Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (JORF n° 0035 du 11 février 2020).

También prevé que, partir de su entrada en vigor, las personas cuya actividad sea proporcionar acceso a los servicios de comunicación al público en línea informen a los usuarios sobre la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero correspondiente a su consumo de datos.

Asimismo, prohíbe cualquier técnica, incluido el software, a través de la que el vendedor pretenda imposibilitar la reparación o reacondicionamiento de un dispositivo fuera de sus propios canales. En igual sentido, prohíbe cualquier acuerdo o práctica que limite el acceso de un profesional de reparación a repuestos, instrucciones de uso, información técnica o cualquier otro instrumento, equipo o software que permita la reparación del producto. Y extiende de 6 a 12 meses el plazo para reclamar por los posibles defectos que puedan aparecer en los bienes de ocasión.

En el marco de la lucha contra el despilfarro, dejará de aplicarse el IVA a los productos alimentarios y no alimentarios no vendidos y que hayan sido donados a asociaciones reconocidas de utilidad pública y de interés general (de carácter humanitario, educativo, social o caritativo). En la misma línea, y con el fin de evitar el desperdicio de medicamentos, se prevé que algunos de ellos puedan dispensarse en las farmacias de forma individual, siempre que pueda garantizarse su trazabilidad.

Por su parte, cuando la administración realice compras públicas, debe reducir el consumo de plásticos de un solo uso y la producción de residuos, dando preferencia a los bienes reutilizables o que incorporen materiales reciclados. También debe promover el uso de programas informáticos cuyo diseño permita limitar el consumo de energía asociado a su utilización. Los bienes adquiridos anualmente por la administración deben proceder de la reutilización o el reemplazo e incorporar materiales reciclados en un porcentaje establecido entre un 20% y un 100%, en función del tipo de producto.

Además, la Ley contra el despilfarro y de economía circular prevé en su artículo 13 I la creación de un nuevo precepto en el Código de Medio Ambiente relativo a la información al consumidor sobre las cualidades y características ambientales de los productos generadores de residuos (artículo L.541-9-1).

Esta disposición trata de responder al interés cada vez mayor por parte de la ciudadanía de disponer de información más completa respecto al impacto medioambiental de los bienes y servicios que consume. Asimismo, se sitúa en un marco de lucha contra el "ecoblanqueo", motivo por el que se prohíben ciertas menciones que pueden inducir a error al consumidor. No olvidemos que a través del ecoblanqueo, ecoblanqueamiento, "greenwashing" o lavado ecológico se realiza publicidad engañosa para promover la percepción de los consumidores de que los productos y las prácticas que realiza una empresa son respetuosas con el medio ambiente con el fin de aumentar así sus beneficios. En numerosas ocasiones, la información trasladada por parte de las empresas se realiza de forma sesgada con el objetivo de ganar prestigio y legitimidad en la percepción pública de sus marcas.

Por ello, tanto en el etiquetado como en la publicidad, es necesario evitar este tipo de prácticas a través de las que se utilizan deliberadamente términos poco precisos dirigidos a esconder los impactos reales que determinados productos y sustancias tienen sobre el medio ambiente y la salud de las personas.

Para luchar contra esta amenaza, la información ambiental debe presentarse de forma clara, precisa y no ambigua, ya que, en caso contrario, el consumidor puede tomar decisiones de compra que, de haber tenido la información correcta, no hubiera tomado. Por tanto, una buena información medioambiental debe ser exacta, verificable y no inducir a error al consumidor.

Para lograr esas metas, el artículo L.541-9-1 del Código de Medio Ambiente establece que, con el fin de mejorar la información a los consumidores, los productores e importadores de productos generadores de residuos informarán a los consumidores (a través del marcado, el etiquetado, la exposición o cualquier otro medio adecuado) sobre sus cualidades y características medioambientales, especialmente la incorporación de material reciclado, el empleo de recursos renovables, la durabilidad, la compostabilidad, la reparabilidad, la reutilización, la reciclabilidad y la presencia de sustancias peligrosas, metales preciosos o tierras raras, de conformidad con el derecho de la Unión Europea³³. Estas cualidades y características se establecen priorizando un análisis del ciclo de vida completo de los productos. Los consumidores serán igualmente informados de las primas y penalizaciones previstas en el artículo L.541-10-3 para los productores, en función de criterios de resultado medioambiental.

Las informaciones previstas deben ser visibles o accesibles para el consumidor en el momento del acto de compra. El productor o el importador tiene la obligación de poner los datos relativos a las cualidades y características citadas a disposición del público vía electrónica, en un formato fácilmente reutilizable y aprovechable por un sistema de tratamiento automatizado en forma agregada. Además, la autoridad administrativa puede articular un acceso centralizado a estos datos según las modalidades que se establezcan por decreto.

Por otra parte, los productos y envases de plástico cuya compostabilidad sólo pueda ser obtenida en una unidad industrial no pueden llevar la mención "compostable". Los productos y envases de plástico compostables de forma doméstica o industrial

³³ Para identificar las sustancias peligrosas, se ha promulgado el Décret n° 2021-1285 du 1er octobre 2021 relatif à l'identification des substances dangereuses dans les produits générateurs de déchets (JORF n° 0231 du 3 octobre 2021). Mientras que otro decreto se ocupa específicamente de que también se traslade al consumidor la información sobre el uso y la presencia de disruptores endocrinos en determinados productos (ver en este sentido el Décret n° 2021-1110 du 23 août 2021 relatif à la mise à disposition des informations permettant d'identifier les perturbateurs endocriniens dans un produit publicado en el JORF n° 0197 du 25 août 2021). No hay que olvidar que los disruptores endocrinos son sustancias que penetran en nuestro organismo a través de lo que ingerimos, inhalamos o ponemos en contacto con la piel. Pueden mimetizar la acción de las propias hormonas, potenciando sus efectos o, por el contrario, pueden bloquear o inhibir su acción, modificando su impacto sobre el organismo. Asimismo, pueden unirse a proteínas transformadoras sanguíneas y alterar la concentración natural de las hormonas circulantes, así como interferir con algunos procesos metabólicos.

deberán llevar la mención “no tirar al medio ambiente”. Mientras que se prohíbe que en un producto o embalaje figuren las menciones “biodegradable”, “respetuoso con el medio ambiente” o cualquier otra expresión equivalente. Por otro lado, cuando se mencione el carácter reciclado de un producto, debe precisarse el porcentaje de materias recicladas efectivamente incorporadas.

Por último, el precepto establece que las modalidades de aplicación de este artículo, especialmente la definición de cualidades y características medioambientales, las modalidades de su establecimiento, las categorías de productos afectados y las vías de información a los consumidores, se fijarán a través de un decreto del Consejo de Estado.

Nace así el Proyecto de Decreto relativo a la información al consumidor sobre cualidades y características medioambientales de productos generadores de residuos, cuya entrada en vigor estaba inicialmente prevista para el 1 de enero de 2022³⁴. En términos generales, la norma pretende lograr una mayor prevención y una mejor gestión de los residuos. Para ello precisa las definiciones de las diferentes cualidades y características ambientales de los productos, las empresas y categorías de productos afectados, así como las distintas modalidades de puesta a disposición de la información.

Es importante subrayar que la información que hay que trasladar al consumidor no tiene que estar forzosamente indicada directamente sobre los productos, ya que caben otros tipos de formatos, pero sí que debe ser accesible sin costes para el consumidor en el momento de la compra.

Como hemos señalado, el decreto define las modalidades de aplicación del artículo L.541-9-1 del Código Ambiental, de modo que las cualidades y características medioambientales de productos generadores de residuos se centran fundamentalmente, y en función de las distintas categorías de productos, en dar a conocer las posibilidades de reparación y duración de aparatos eléctricos y electrónicos; la compostabilidad de los envases; la incorporación de material reciclado; el empleo de recursos renovables; la reutilización; la reciclabilidad; la presencia de metales preciosos, de tierras raras o de sustancias peligrosas; la trazabilidad de los productos textiles; y la presencia de microfibras de plástico. El formato a través del que se ponen a disposición estos datos debe ser también reutilizable y aprovechable por un sistema de tratamiento automatizado en forma agregada.

Entre los aspectos más relevantes del decreto, cabe destacar que, para los equipos eléctricos y electrónicos, en la información al consumidor se prevé que se haga referencia no sólo al índice de reparabilidad ya en vigor, sino también al denominado índice de durabilidad a partir del 1 enero de 2024.

³⁴ Décret n° ... relatif à l'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits générateurs de déchets (cuyo texto puede consultarse en <https://www.hse-compliance.net/media/416383>).

Por lo que respecta a la incorporación de material reciclado, la norma establece que la información debe hacer constar la proporción global de la masa de materiales derivados del reciclado. Dicha información se expresará a través de la mención "producto que contiene al menos el [%] de materiales reciclados" para los productos enumerados³⁵.

Por otro lado, la reutilización es entendida como la posibilidad de que un producto pueda ser concebido, creado y puesto en el mercado para poder ser utilizado, de nuevo, con un uso idéntico al de inicio, sin adquirir la condición de residuo.

Por lo que respecta a la reciclabilidad, un producto calificado como reciclable debe poder ser recogido de modo eficiente a nivel local (vía acceso de la población a puntos de recogida cercanos); poder ser clasificado y enviado a los canales de reciclado; no estar compuesto por elementos o sustancias que impidan la clasificación, el reciclado o limiten el uso del material reciclado; representar el material reciclado más del 50% de la masa de los residuos recogidos; y poder ser reciclado a escala industrial y en la práctica a través de una garantía de que la calidad del material reciclado obtenido es suficiente para garantizar la sostenibilidad de los puntos de venta, así como que el sector del reciclaje pueda justificar su capacidad para ocuparse de que los productos puedan integrarse.

Cuando estos cinco criterios se cumplan, será posible que en la información que se traslade al consumidor consten las menciones "producto reciclable" o "embalaje reciclable". Además, en caso de que el material reciclable tras el proceso de reciclado represente más del 95% del total de los residuos recogidos, podrá utilizarse la mención "producto totalmente reciclable".

Por otra parte, si la capacidad para ser reciclado corresponde a un reciclado de los materiales mayoritariamente reincorporados en productos de naturaleza equivalente, que responden a un uso y destino idénticos sin pérdida funcional de la materia, el productor puede completar la información sobre la reciclabilidad mediante la mención "producto reciclado en circuito cerrado" o "embalaje reciclado en circuito cerrado". Este tipo de indicaciones son especialmente relevantes porque el reciclaje de circuito cerrado, como proceso por el cual un producto se usa, se recicla y se convierte en un nuevo producto sin pasar por ningún vertedero, evita tanto la contaminación como el uso de nuevos recursos naturales.

Por lo que se refiere a la trazabilidad de los productos textiles, en la información al consumidor debe constar la indicación geográfica del país en el que se efectúa principalmente cada una de las siguientes fases: el cultivo o la producción de la fibra o de la materia prima; el hilado y el tejido; el teñido y el estampado; y la confección. Por lo que respecta específicamente al calzado, debe indicarse el lugar de producción de la materia prima; el corte; el cosido; el montaje; y el acabado. Dicha información

³⁵ Productos de imprenta, excepto libros y papel con fines gráficos; equipos eléctricos y electrónicos; pilas y acumuladores; recipientes y contenidos de productos químicos; mobiliario; productos textiles, excepto artículos de cuero; artículos deportivos y de ocio; artículos de bricolaje y jardinería; y vehículos.

se expresará a través de la mención del país en el que haya sido realizada cada una de las fases.

En cuanto a la información relativa a la presencia de microfibras de plástico en los productos textiles, ésta se pondrá a disposición del consumidor cuando su proporción sea superior al 50% a través de la mención "libera microfibras de plástico al medio ambiente durante el lavado".

Por último, el decreto establece que, a partir de su entrada en vigor, tendrán la obligación de poner a disposición del consumidor toda la información prevista los productores e importadores que declaren una cifra de facturación anual de más de 50 millones de euros y, a partir del 1 de enero de 2024, todos aquellos que declaren una cifra de facturación anual de más de 20 millones de euros.

V. REFLEXIÓN FINAL

Sin duda, para lograr los objetivos señalados y transitar hacia un modelo de economía circular, no sólo es necesario llevar a cabo importantes cambios estructurales a nivel productivo, sino también ofrecer al consumidor, a través del principio de transparencia, una radiografía precisa sobre el impacto real que los bienes y servicios que consumimos tienen sobre el medio ambiente y la salud.

La información genera una mayor conciencia en la toma de decisiones, de modo que la huella ambiental y social debe ser integrada en los distintos tipos de etiquetado. Por ello, junto a los avances normativos, es imprescindible impulsar actividades y campañas que aumenten el conocimiento por parte de la ciudadanía del valor real de los productos, de las condiciones laborales en las que se llevan a cabo la extracción de materias primas y la producción de bienes, de las consecuencias económicas, sociales y ambientales de nuestras decisiones de compra y de nuestras acciones posteriores, así como de la gravedad del despilfarro de los recursos naturales.

Por tanto, no se trata sólo de mejorar la importancia y el contenido de la información ambiental, sino también de garantizar su difusión y comprensión por parte del consumidor, ya que las decisiones de millones de personas repercutirán en apoyo o en detrimento de la denominada economía circular.

Además, la manera de separar, recoger y gestionar nuestros residuos puede dar lugar a altas tasas de reciclado y a que los materiales valiosos retornen a la economía o, por el contrario, puede dar lugar a un sistema ineficaz en el que la mayor parte de los residuos reciclables terminen en vertederos o incinerados, algo que provoca efectos perjudiciales para los ecosistemas y la salud de las personas, a la vez que conlleva importantes pérdidas económicas.

Como hemos visto, documentos y normativa se refieren constantemente a reducción, reutilización, reparabilidad, reciclabilidad, durabilidad, etc.; sin embargo, lo cierto es que existen prácticas de obsolescencia que limitan la vida útil de los productos para que los consumidores se vean obligados a comprar otros nuevos. La consecuencia

directa se traduce en un incremento constante de la generación de residuos y en un grado de reciclaje insuficiente que dañan el medio ambiente y la salud pública.

Por otro lado, la gestión de residuos conlleva elevados costes, por lo que un menor despilfarro supondría no sólo un menor nivel de contaminación, sino también un mayor nivel de recursos disponibles para la ciudadanía, al no tener que afrontar gastos derivados del mantenimiento de vertederos, instalaciones de eliminación y diferenciación, etc.

Otro gran desafío pasa por disminuir y eliminar la presencia de sustancias químicas preocupantes en los productos y por mejorar su trazabilidad. Sin olvidar que las administraciones también pueden contribuir de forma decisiva a la demanda de materiales reciclados a través de sus políticas de contratación pública.

Asimismo, es imprescindible ahorrar energía y reducir los actuales niveles de las emisiones de dióxido de carbono con el fin de evitar los daños irreversibles causados al clima y la biodiversidad, así como evitar la contaminación del aire, el suelo y el agua a causa de la utilización de los recursos a un ritmo que supera la capacidad del planeta para renovarlos.

Esperemos que el llamamiento a avanzar en prácticas de economía circular no constituya sólo un eslogan vacío de contenido porque, aunque el diagnóstico sea correcto, no parece que en la práctica haya mucha intención de cambiar los actuales modelos de extracción, producción, transformación, distribución y consumo.

No olvidemos que, por el momento, los conceptos de modernización, progreso y desarrollo están ligados a una visión económica basada en el dominio de la naturaleza como si ésta fuera algo inagotable, a pesar de que existen sectores que se enfrentan a enormes retos debido a las características de sus productos o cadenas de valor, a su huella medioambiental o a la dependencia exterior en el suministro de materias primas. De hecho, la explotación de los recursos naturales ha crecido tanto que se ha sobrepasado la capacidad de los ecosistemas para proporcionar recursos y absorber a su vez los elevados niveles de emisiones y residuos derivados de su uso.

En el sistema actual la naturaleza es concebida como una parte más del negocio, así que su defensa se interpreta de forma errónea como una forma de oposición al "progreso", a pesar de que los modelos económicos no sean algo que funcione de forma aislada o al margen del medio ambiente sobre el que se desarrollan. Es difícil comprender la dimensión de la crisis ecológica si, de forma consciente y constante, el mercado elimina la distinción entre bienes renovables y no renovables.

Sin embargo, lo cierto es que hay que hacer frente tanto al agotamiento de las materias primas, como a la degradación del medio ambiente derivada de la sobreexplotación de los recursos naturales (desertificación, sequía, contaminación de suelos, acuíferos, ríos, lagos y mares, escasez de agua dulce, pérdida de biodiversidad, etc.). Circunstancias a las que hay que sumar las repercusiones del cambio climático y del calentamiento global como consecuencia del aumento constante de las emisiones de CO₂.

Los problemas están identificados y las soluciones existen, la cuestión es a qué ritmo, si es que se producen, se llevarán a cabo los cambios necesarios. El carácter transversal de las metas y de los sectores económicos a los que van dirigidas las acciones previstas plantean convertir a la UE en un eje de crecimiento sostenible que desemboque en una economía climáticamente neutra en 2050.

Queda poco tiempo para ello, así que esperemos que los objetivos y los plazos establecidos se cumplan y que las prácticas de ecoblanqueo no terminen proyectándose también sobre los distintos marcos normativos, sino que, junto con los sectores económicos implicados y las decisiones de los consumidores, sean capaces de convertirse en verdaderas palancas de cambio hacia un modelo económico que realmente fomente formas conscientes, responsables y sostenibles de producción y consumo.

BIBLIOGRAFÍA

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. BOE 181 de 29 de julio de 2011.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular". COM (2015) 614 final de 2 de diciembre de 2015.

Comunicación "Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva. COM (2020) 98 final de 11 de marzo de 2020.

Estrategia Española de Economía Circular 2020 (https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532.PDF).

Proyecto de Real Decreto, de Envases y Residuos de Envases (https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/210927proyectorddeenvases_tcm30-531124.pdf).

Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases. DOCE L 365 de 31 de diciembre de 1994.

Directiva 2004/11/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. DOUE L 47 de 18 de febrero de 2004.

Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía. DOUE L 285/10 de 31 de octubre de 2009.

Directiva 2013/2/UE de la Comisión, de 7 de febrero de 2013, que modifica el anexo I de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. DOUE L 37 de 8 de febrero de 2013.

Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. DOUE L 150 de 14 de junio de 2018.

Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. DOUE L 150 de 14 de junio de 2018.

Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. DOUE L 155 de 12 de junio de 2019.

Reglamento (UE) 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre contaminantes orgánicos persistentes. DOUE L 169 de 25 de junio de 2019.

Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. JORF n° 0035 du 11 février 2020.

Décret n° 2021-1110 du 23 août 2021 relatif à la mise à disposition des informations permettant d'identifier les perturbateurs endocriniens dans un produit. JORF n° 0197 du 25 août 2021.

Décret n° 2021-1285 du 1er octobre 2021 relatif à l'identification des substances dangereuses dans les produits générateurs de déchets. JORF n° 0231 du 3 octobre 2021.

Décret n° ... relatif à l'information du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales des produits générateurs de déchets (<https://www.hse-compliance.net/media/416383>).