

La responsabilidad ampliada del productor de vehículos bajo el Reglamento (UE) 2026/1738

El Reglamento (UE) 2026/1738, de 8 de julio, relativo a los requisitos de circularidad aplicables al diseño de los vehículos y a la gestión de los vehículos al final de su vida útil, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2019/1020 y (UE) 2023/1542, y se derogan las Directivas 2000/53/CE y 2005/64/CE (el **Reglamento**), entró en vigor el pasado 13 de agosto.

El Reglamento lleva a cabo una reforma ambiciosa, en la que destacan las novedades introducidas en materia de responsabilidad ampliada del productor (**RAP**). Aunque los plazos de implantación de los cambios son amplios, su alcance aconseja no apurarlos y aprovechar desde ahora ese margen temporal para revisar la organización de los sistemas de RAP y los compromisos económicos de los productores.

I. Introducción

El Reglamento aborda conjuntamente el diseño y la fabricación de los vehículos y su gestión al término de su vida útil, y combina exigencias destinadas a facilitar el desmontaje y reciclado con obligaciones de incorporación de materiales reciclados, nuevas reglas de recogida y tratamiento y controles sobre la exportación de vehículos usados.

En materia de RAP, se desarrollan y armonizan las obligaciones que en España ya asumían los productores por mandato del Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil, por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre (**RD 265/2021**).

Esta norma ya obliga a garantizar, y, en su caso, a financiar la recogida y el tratamiento de los automóviles, obligaciones cuyo cumplimiento se articula mediante sistemas individuales o colectivos. Sobre esta base, la reforma concreta qué costes deben asumir los productores, cómo deben organizarse y acreditar el cumplimiento de sus obligaciones, y quién debe financiar la gestión cuando un vehículo termina su vida útil en un Estado miembro distinto de aquél en el que se comercializó.

II. Ampliación del ámbito de aplicación

La RAP recae en quien comercializa profesionalmente un vehículo por primera vez en el territorio de un Estado miembro, sea fabricante, importador o distribuidor. Por tanto, para identificar al productor obligado hay que atender a quién introduce el vehículo en cada mercado nacional, sin presumir que esa responsabilidad corresponde siempre a quien lo fabricó.

Esta regla también comprende los vehículos usados procedentes de otros Estados miembros. El artículo 16 del Reglamento aclara que la comercialización previa en un país de la Unión no excluye la RAP cuando el vehículo se introduce posteriormente en el mercado de otro. Así, una empresa que adquiere en un Estado miembro vehículos usados para comercializarlos por primera vez en España puede asumir aquí la condición de productor, aunque no los haya fabricado ni vendido inicialmente como nuevos. La revisión de las obligaciones deberá abarcar los canales de distribución de vehículos nuevos y las operaciones profesionales de comercialización de vehículos usados entre Estados miembros.

Las obligaciones específicas del Real Decreto 265/2021 en materia de RAP se ciñen a los turismos con un máximo de ocho plazas además de la plaza del conductor y a los vehículos comerciales ligeros destinados al transporte de mercancías de hasta 3,5 toneladas, junto con determinados vehículos de tres ruedas. Todos estos vehículos están comprendidos en la definición de “automóvil”.

El Reglamento amplía ahora ese ámbito a los autobuses y autocares, los vehículos de transporte de mercancías de más de 3,5 toneladas y los remolques y semirremolques. También extiende su regulación a ciclomotores, motocicletas, triciclos y cuatriciclos.

Y se establece un régimen propio para los vehículos especiales (aquéllos que, dentro de las categorías de transporte de personas, mercancías o remolques, incorporan características técnicas o equipamientos específicos para desempeñar una función determinada, como sucede con las autocaravanas o los vehículos funerarios), todo ello con distintas fechas de aplicación en función de su categoría, y sin que su inclusión en la norma implique aplicarles todas las obligaciones previstas para turismos y vehículos comerciales ligeros. Igualmente, se prevén exclusiones completas para determinados vehículos (los fabricados en series cortas, los de interés histórico o las caravanas).

Como puede verse, esta ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento exige comprobar la categoría de homologación y el uso y las características de cada vehículo para determinar las obligaciones y fechas de adaptación aplicables.

III. Sistemas de cumplimiento y relación con los gestores

El Reglamento mantiene la alternativa entre sistemas de cumplimiento de las obligaciones de RAP individuales y colectivos, si bien permite a los Estados miembros imponer la segunda modalidad.

El cambio más destacado se produce para quienes opten por un sistema individual de cumplimiento: actualmente, el artículo 10 del Real Decreto 265/2021 y el artículo 49 de la Ley 7/2022 prevén para estos sistemas un régimen de comunicación previa al inicio de su actividad, reservando la autorización previa únicamente para los sistemas colectivos; ahora, el Reglamento exige autorización previa en ambos casos.

Esta autorización se complementa con la inscripción de los productores en el registro nacional de productores de vehículos previsto en el artículo 19 del Reglamento.

Esta inscripción será una condición para comercializar vehículos en cada Estado miembro en el que se comercialicen por primera vez .

El Reglamento exige que los Estados creen ese registro o utilicen uno existente, por lo que la novedad no consiste en crear un nuevo registro sino en establecer una obligación armonizada de inscripción y seguimiento para este sector. En España, el artículo 38.2 de la Ley 7/2022 ya prevé secciones por flujos de productos en el Registro de Productores de Productos, además de la inscripción de las comunicaciones y autorizaciones de los sistemas en el Registro de Producción y Gestión de Residuos.

En definitiva, el Reglamento establece dos exigencias relacionadas entre sí, pero con distinta finalidad: la autorización permite comprobar que el sistema reúne las condiciones necesarias para cumplir sus obligaciones, mientras que el registro identifica a los productores sujetos a RAP en cada mercado y facilita el seguimiento de su cumplimiento.

El Reglamento también concreta cómo deben relacionarse los productores y las organizaciones colectivas con los gestores que realizan la recogida y el tratamiento. En los sistemas colectivos, estas garantías se refuerzan con la participación de los gestores en su funcionamiento: además de mantener un diálogo periódico con las partes interesadas, las organizaciones deberán contar

con los denominados “miembros observadores en los consejos ejecutivos” designados por los operadores de recogida y tratamiento.

IV. Costes de gestión y garantías de financiación

El artículo 9 del Real Decreto 265/2021 ya obliga al productor a sufragar la diferencia cuando los costes de gestión del automóvil superan los ingresos obtenidos por las piezas y los materiales recuperados, salvo que se haga cargo directamente de su tratamiento. Ese saldo desfavorable es lo que la norma denomina valor negativo de mercado.

El Reglamento también tiene en cuenta los ingresos obtenidos de la gestión del vehículo para reducir el coste que debe asumir el productor, pero introduce reglas más detalladas para calcular ese coste, concreta otros gastos que también deben financiar los productores, y somete las magnitudes utilizadas a supervisión administrativa en el caso de los sistemas colectivos. Esta supervisión alcanza a las bases económicas de las aportaciones, sin atribuir a la Administración la fijación del valor negativo de cada vehículo ni el establecimiento de una tarifa única.

Una segunda novedad para los productores que cumplan individualmente es la obligación de constituir una garantía que asegure la financiación de las operaciones incluso si cesan definitivamente su actividad o devienen insolventes. El importe de esta garantía lo determinarán los Estados miembros. Para los sistemas colectivos, el Reglamento no introduce una garantía específica equivalente ni establece su importe.

Esta previsión encaja con la regulación prevista en artículo 51 de la Ley 7/2022, que remite a la regulación de cada flujo de residuos para concretar las garantías exigibles, y con el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos, que establece una fórmula subsidiaria para calcular el importe de la fianza cuando la normativa específica de un flujo de residuos exige constituir la.

Ambas normas presuponen que la obligación de constituir la garantía esté prevista, aunque el Real Decreto 265/2021 no exige una garantía específica de RAP de vehículos, ni para los sistemas individuales ni para los colectivos. Esta situación cambia ahora para los productores que cumplan individualmente.

V. Otras obligaciones de financiación

La obligación de financiación también puede extenderse a vehículos que el productor no haya comercializado.

El Reglamento establece que los costes de recogida, transporte y tratamiento de aquellos vehículos cuyo productor no pueda identificarse o haya dejado de existir en el Estado miembro en el que se conviertan en residuos se repartirán entre los productores en proporción a su respectiva cuota de mercado. Se introduce así una cobertura compartida para evitar que la ausencia de un productor al que reclamar deje esos costes sin financiación, sin perjuicio de la regla específica aplicable a determinados vehículos que terminan su vida útil en otro Estado miembro, que se analiza más adelante.

El Reglamento también regula el reparto de costes cuando un vehículo nuevo se homologa en varias fases, como sucede cuando distintos fabricantes intervienen sucesivamente sobre un vehículo de base hasta completar su configuración final. En estos casos, el productor del vehículo de base se considera productor del vehículo finalizado y asume la responsabilidad correspondiente, aunque puede exigir contribuciones proporcionales a los fabricantes de las restantes partes que hayan recibido homologación multifásica. Esa repercusión sólo puede cubrir los costes de descontaminación y retirada de piezas y componentes, y no puede exigirse a las microempresas, que quedan exentas.

VI. El diseño del vehículo y la cuantía de las aportaciones

La modulación ambiental de las aportaciones a los sistemas colectivos ya está prevista en el artículo 43.1 b) de la Ley 7/2022. El artículo 21 del Reglamento concreta ahora los criterios que deberán tenerse en cuenta para los vehículos a los que se aplica: peso sin las baterías para vehículos eléctricos, aptitud para la reutilización y el reciclado, tiempo de desmontaje, proporción de materiales y sustancias que dificultan un reciclado de calidad, contenido reciclado y presencia de determinadas sustancias. De este modo, el diseño y la composición del vehículo influyen en la distribución de los costes entre productores.

Para calcular las aportaciones será necesario disponer de información técnica que permita valorar esas características de forma coherente entre los distintos productores.

El Reglamento no fija, sin embargo, una fórmula común, ni determina cuánto debe aumentar o reducirse la aportación por cada característica. La Comisión Europea podrá desarrollar mediante actos delegados las reglas de aplicación de estos criterios. Por ello, aunque la vinculación entre diseño y contribución económica queda establecida, su efecto concreto sobre cada vehículo dependerá de cómo se articule esa modulación.

VII. Vehículos que terminan su vida útil en otro Estado miembro

El artículo 22 del Reglamento complementa la RAP del operador que comercializa profesionalmente un vehículo usado por primera vez en otro Estado miembro. Mientras esa comercialización permite identificar a un productor responsable en el nuevo mercado, el mecanismo transfronterizo que prevé este precepto cubre el supuesto en que un turismo o vehículo comercial ligero termine su vida útil en un Estado miembro distinto de aquél en el que se introdujo en el mercado y no puede identificarse allí a un productor al que exigir esas obligaciones.

En ese supuesto, el fabricante debe garantizar la cobertura de los costes de gestión y de los costes administrativos de recopilación de datos y presentación de informes.

Para ello, deberá designar un representante para el mecanismo transfronterizo en cada Estado miembro y establecer mecanismos de cooperación con los operadores que gestionen los vehículos. Evidentemente, lo que busca la norma es que exista financiación incluso cuando el vehículo sea objeto de tratamiento en un país en el que no hay un productor identificable al que exigir la RAP.

La obligación también afecta a quienes comercializan sus vehículos con la condición de productores, porque sólo podrán comercializar vehículos de fabricantes que demuestren haber cumplido esta obligación.

VIII. Recogida y resultados que deberá garantizar el productor

El artículo 23 del Reglamento concreta cómo deben organizarse las redes de recogida, qué cobertura territorial deben ofrecer, y en qué condiciones deben admitir los

vehículos y las piezas de desecho, y exige que se permita recoger vehículos con independencia de su origen y que se garantice la recogida de piezas de desecho procedentes de reparaciones. También obliga a publicar y actualizar la lista de puntos de recogida e instalaciones autorizadas, además de realizar campañas educativas.

La entrega del vehículo por el usuario se configura como gratuita, pero esta gratuidad admite excepciones cuando faltan componentes esenciales o se han añadido residuos.

La normativa española ya contiene una previsión similar, aunque no idéntica: el artículo 5.1 del Real Decreto 265/2021 garantiza la entrega sin coste del automóvil sin valor de mercado o con valor negativo, siempre que conserve, al menos, la carrocería y el grupo motopropulsor, no incorpore elementos ajenos y no haya sido previamente desmontado. En los vehículos eléctricos, la ausencia de batería no permitirá cobrar por la entrega si el último propietario acredita documentalmente que un operador profesional la ha gestionado conforme al Reglamento (UE) 2023/1542. Esta previsión se complementa con la retirada separada de baterías para su tratamiento conforme a su normativa específica.

En cuanto a los resultados, la principal novedad es el objetivo anual de reciclado de plásticos de al menos el 30% desde el 1 de enero de 2032.

La normativa española ya contempla obligaciones de transparencia y autocontrol en los artículos 46 y 47 de la Ley 7/2022. Además, el artículo 11.4 del Real Decreto 265/2021 exige a los sistemas de RAP presentar a la Administración, antes del 30 de junio de cada año, un informe sobre los productos comercializados, los residuos gestionados y la organización, el funcionamiento y la financiación del sistema.

El Reglamento concreta estas exigencias mediante la publicación anual de información en la *web* y un autocontrol que se realice al menos cada tres años y permita comprobar que se mantienen las condiciones de la autorización y adoptar medidas correctoras cuando sea necesario.

En este punto cabe mencionar que el incumplimiento de las obligaciones de información puede comprometer la continuidad de la autorización, al preverse que la

autoridad competente pueda revocarla si el productor o el sistema colectivo no comunican la información exigida a la Administración o no notifica los cambios que afecten a las condiciones de la autorización.

IX. Calendario de aplicación

El Reglamento entró en vigor el 13 de agosto y algunas de sus previsiones resultan aplicables desde el 14 de septiembre, como, por ejemplo, las habilitaciones a la Comisión Europea para desarrollar la modulación de las aportaciones y el mecanismo de financiación transfronteriza; sin embargo, no será aplicable con carácter general hasta el **1 de septiembre de 2028**. La RAP, los objetivos de gestión y determinadas categorías de vehículos cuentan con un calendario propio.

El **1 de septiembre de 2028** comienza la aplicación general, con obligaciones que afectan a la organización de la RAP. Para los turismos y vehículos comerciales ligeros, salvo los especiales, esta fecha debe tenerse en cuenta al adaptar la selección de gestores, las condiciones de los contratos con las instalaciones de tratamiento y el funcionamiento de las organizaciones colectivas. Conforme a la fecha general de aplicación, desde ese momento resultarán aplicables el mecanismo transfronterizo de financiación y la exigencia de autorización para los sistemas individuales y colectivos, aunque sea el **1 de septiembre de 2029** cuando comience a aplicarse la RAP en los términos previstos en el artículo 16.1 del Reglamento.

Este desfase requerirá coordinar ambos regímenes, especialmente para aquellos operadores que pasan a ser productores a partir de la reforma.

Para los sistemas individuales que ya operan mediante comunicación previa, el Reglamento no prevé una conversión automática de esa comunicación en autorización ni una exención o un plazo específico de adaptación por estar ya en funcionamiento. El artículo 18.3 encomienda a los Estados miembros regular el procedimiento de autorización y la verificación del cumplimiento. Corresponderá, por lo tanto, a la normativa nacional articular la tramitación de los sistemas existentes, con respeto a la exigencia europea de autorización. También será necesaria la determinación estatal del importe de las garantías individuales para poder constituir las.

Hasta **el 31 de agosto de 2029** continuará vigente la obligación de financiación prevista en la Directiva 2000/53/CE, que exige a los productores sufragar la totalidad o una parte significativa de los costes necesarios para garantizar la entrega gratuita del vehículo o hacerse cargo de su recogida en las condiciones previstas (cfr. artículo 57.1 b) del Reglamento). Esta continuidad debe coordinarse con el artículo 20, cuya aplicación no se aplaza expresamente en bloque hasta 2029. A más tardar en esta fecha, los Estados miembros deberán disponer también de sus registros de productores. La inscripción exige autorización previa y condiciona la comercialización: la apertura del registro y la tramitación de las solicitudes deberán permitir cumplir sin interrupciones.

Los resultados de gestión tienen dos hitos posteriores: desde el **1 de enero de 2030**, los productores o sus organizaciones deberán asegurarse de que los gestores alcancen el 95% de reutilización y valorización y el 85% de reutilización y reciclado; a partir del **1 de enero de 2032**, deberán garantizar también el nuevo objetivo de reciclado de al menos el 30% del peso computable de los plásticos. Los objetivos anteriores de la Directiva subsisten hasta el 31 de diciembre de 2030.

El calendario debe ajustarse, además, a la categoría de vehículo.

Para los vehículos especiales de las categorías M1 y N1, como determinadas autocaravanas o vehículos funerarios, el Reglamento comienza a aplicarse el **1 de septiembre de 2029**. Para autobuses y autocares, vehículos de mercancías de más de 3,5 toneladas, remolques y semirremolques, ciclomotores, motocicletas, triciclos y cuatriciclos, la aplicación comienza el **1 de septiembre de 2031**, con las exclusiones y limitaciones correspondientes a cada categoría.

X. Conclusiones

El Reglamento sigue la senda iniciada con la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre, relativa a los vehículos al final de su vida útil, y pretende que, desde su diseño, los vehículos permitan una mejor recuperación de sus piezas y materiales. Para ello, fija nuevas obligaciones de resultado, hace más explícita la relación entre las características del vehículo, el coste de su gestión y la responsabilidad de quien lo comercializa, y busca abiertamente evitar que

circunstancias sobrevenidas, como los desplazamientos de los vehículos entre países o la desaparición de un productor, dejen costes de recuperación sin cubrir.

También persigue que todos los sistemas de RAP, independientemente de su configuración individual o colectiva, reúnan las características que permiten atender adecuadamente sus obligaciones.

Para los operadores, ello exige revisar quién asume las obligaciones en cada mercado, cómo se financian y qué acuerdos permiten cumplirlas y acreditar los resultados.

Es aconsejable comenzar esta revisión con tiempo suficiente, no sólo porque la combinación de categorías de vehículos, excepciones y fechas de aplicación exige un análisis detenido para determinar qué obligaciones corresponden a cada operador y en qué plazo deberá cumplirlas, sino también porque algunas obligaciones van a requerir la coordinación transfronteriza con operadores de otros países y la adaptación de la organización y la financiación de los sistemas ya implantados.