



La responsabilidad ampliada del productor y los tratamientos cuaternarios de aguas residuales: claves de la transposición de la Directiva (UE) 2024/3019

La Directiva (UE) 2024/3019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (versión refundida), introduce por primera vez un régimen de responsabilidad ampliada del productor (RAP) en el sector del agua.

Este está destinado a financiar los tratamientos cuaternarios que eliminan microcontaminantes en las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR). Con ocasión de la jornada organizada el 28 de mayo de 2026 por la Cátedra Gómez-Acebo & Pombo – ICADE Sostenibilidad, se analizaron los principales retos jurídicos, económicos y de gestión que plantea la transposición de esta norma al ordenamiento español.

Un nuevo paradigma: la RAP fuera del ámbito de los residuos

El artículo 8 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de implantar tratamientos cuaternarios en determinadas aglomeraciones urbanas, mientras que el artículo 9 exige que los productores que introduzcan en el mercado productos con sustancias que, al final de su vida útil, constituyan microcon-

Extended Producer Responsibility and Quaternary Wastewater Treatment: Key Elements in the Transposition of Directive (EU) 2024/3019

Directive (EU) 2024/3019 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2024 on urban wastewater treatment (recast) introduces, for the first time, an Extended Producer Responsibility (EPR) scheme in the water sector.

This EPR scheme is designed to finance quaternary treatments for micro contaminant removal at wastewater treatment plants (WWTPs). The main legal, economic and operational challenges posed by the transposition of this Directive into Spanish law were analysed at an event held on 28 May 2026 by the Gómez Acebo & Pombo – ICADE Sustainability Chair.

A New Paradigm: EPR Beyond the Scope of Waste Legislation

Article 8 of the Directive requires Member States to implement quaternary treatments in certain urban agglomerations, while Article 9 obliges producers placing products on the market containing substances which, at the end of their lifecycle, become micro contaminants in urban wastewater to assume the financial responsibility for the additional treatment required. The products



taminantes en las aguas residuales urbanas asuman la responsabilidad financiera del tratamiento adicional necesario. Los productos actualmente incluidos en el Anexo III son los medicamentos para uso humano y los productos cosméticos, lo que ha generado un intenso debate sobre la proporcionalidad y la compatibilidad de este régimen con el principio de «quien contamina paga» del artículo 191.2 del TFUE.

El marco regulatorio de la transposición

La sesión fue inaugurada por Ana Martínez-Pina, representante de la Cátedra GA_P-ICADE Sostenibilidad, junto con Pedro Poveda, Socio de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo, quienes presentaron el marco general del encuentro.

Las mesas de debate fueron moderadas por Eduardo Orteu, Of Counsel de Gómez-Acebo & Pombo, quien condujo las intervenciones de los distintos ponentes.

Irene Morante, representante del Ministerio, explicó que la transposición prevé derogar la normativa vigente (Real Decreto Ley 11/1995 y su Reglamento de Desarrollo) y sustituirla por una nueva norma con rango de ley, dado que incorporará obligaciones financieras para sectores concretos. El plazo de transposición vence el 31 de julio de 2027, y el planteamiento ministerial consiste en elaborar un texto básico que recoja lo esencial de la Directiva, dejando los aspectos más detallados —incluida la configuración operativa de la RAP— para posteriores desarrollos reglamentarios. Morante subrayó la importancia de la armonización europea.

Ana Bosch, de FARMAINDUSTRIA, señaló que el sector farmacéutico no cuestiona la RAP, pero exige que se

currently listed in Annex III are medicinal products for human use and cosmetic products. This has sparked intense debate regarding the proportionality of the scheme and its compatibility with the “polluter pays” principle set out in Article 191(2) TFEU.

The Regulatory Framework for the Transposition

The session was opened by Ana Martínez-Pina, representing the GA&P-ICADE Sustainability Chair, and Pedro Poveda, Public Law Partner at Gómez-Acebo & Pombo, who outlined the general framework for the event.

The roundtable discussions were chaired by Eduardo Orteu, Of Counsel at Gómez-Acebo & Pombo, who moderated the contributions of the different speakers.

Irene Morante, representing the Ministry, explained that the transposition will repeal the current legislation (Royal Decree Law 11/1995 and its implementing Regulation) and replace it with a new statute with the rank of law, given that it will introduce financial obligations for specific sectors. The transposition deadline is 31 July 2027, and the Ministry’s approach is to prepare a basic text setting out the essential elements of the Directive, leaving more detailed aspects — including the operational design of the EPR scheme — for subsequent regulatory developments. Ms. Morante emphasised the importance of European harmonisation.

Ana Bosch of FARMAINDUSTRIA noted that the pharmaceutical sector does not dispute the EPR scheme but insists that it must be applied on the basis of robust technical evidence. There are significant discrepancies amongst the available studies: the European Commission’s impact assessment attributes 66% of

aplique sobre bases técnicas sólidas. Existen discrepancias significativas en los estudios disponibles: la evaluación de impacto de la Comisión Europea atribuye al sector farmacéutico un 66 % de responsabilidad en la generación de microcontaminantes, mientras que estudios independientes la sitúan en torno al 18 %. Bosch destacó que tanto Polonia como Irlanda han planteado cuestiones ante el TJUE sobre la validez del régimen de RAP.

Jorge López, de STANPA, subrayó que la documentación técnica de la Directiva confunde los «productos de cuidado personal» con los «productos cosméticos», categorías distintas reguladas por el Reglamento europeo de cosméticos de 2009. Según estudios independientes, la atribución de contaminación a los cosméticos no llegaría al 5 %, por lo que López abogó por un enfoque basado en sustancias en lugar de en sectores, que permita identificar a todos los responsables y hacer financieramente viable el sistema.

Pedro Poveda, Socio de Derecho Público de Gómez Acebo & Pombo, analizó el margen de maniobra del legislador español. Al tener la Directiva su base jurídica en el artículo 192 del TFUE (medio ambiente), los Estados miembros pueden adoptar normas más estrictas, lo que abriría la puerta a ampliar el ámbito subjetivo de la RAP a otros sectores o a seguir un enfoque basado en sustancias microcontaminantes en lugar de en productos concretos. Poveda también destacó la necesidad de contemplar una autorización estatal de los sistemas colectivos de responsabilidad del productor (SCRAP), a la vista de la experiencia en el ámbito de los envases.

Aspectos económicos y modelo de gestión

Irene Morante expuso las incertidumbres en torno a la cuantificación de los costes del tratamiento cuaternario, señalando que el Ministerio trabaja con el CEDEX

responsibility for the generation of micro contaminants to the pharmaceutical sector, whereas independent studies place the figure at around 18%. She highlighted that both Poland and Ireland have raised questions before the CJEU regarding the validity of the EPR scheme.

Jorge López from STANPA stressed that the Directive's technical documentation conflates "personal care products" with "cosmetic products", two distinct categories regulated under the 2009 EU Cosmetics Regulation. According to independent studies, the share of contamination attributable to cosmetics would not exceed 5%, which is why López advocated a substance based rather than a sector based approach, which would make it possible to identify all responsible parties and ensure the financial viability of the system.

Pedro Poveda, Public Law Partner at Gómez Acebo & Pombo, analysed the room for manoeuvre available to the Spanish legislator. Since the Directive is based on Article 192 TFEU (environment), Member States may adopt more stringent rules, which would open the door to extending the subjective scope of the EPR scheme to other sectors or to following a substance based rather than a product based approach to micro contaminants. He also highlighted the need to provide for state authorisation of Producer Responsibility Organisations (PROs), in light of the experience in packaging.

Economic factors and management model

Irene Morante outlined the uncertainties surrounding the quantification of quaternary treatment costs, noting that the Ministry is working with CEDEX (the Spanish Centre for Studies and Experimentation of Public Works) on the development of cost curves. She






en la elaboración de curvas de costes, aunque se trata de estimaciones que deben tomarse con cautela dada la complejidad operativa y la diversidad de tecnologías aplicables (carbón activo, ozono, membranas, oxidación avanzada). El escándalo de costes —diferenciando entre inversión y operación— se recogerá en el futuro Reglamento de Desarrollo. En cuanto al modelo organizativo, Morante adelantó que se prevé la constitución de un único SCRAP para ambos sectores, con un mecanismo de convenios marco con las comunidades autónomas para la distribución de los fondos.

Jesús Mazas, presidente de DAQUAS, aportó la perspectiva de los operadores del ciclo urbano del agua, poniendo de relieve los enormes retos de gobernanza que plantea la implementación de la RAP en un país con más de 8.000 municipios y una gran heterogeneidad de modelos de gestión. Mazas insistió en que la RAP debe concebirse no como una medida fiscal de recaudación, sino como un instrumento que incentive la innovación y el ecodiseño, con objetivos medibles y con caducidad una vez alcanzados.

Miguel Vega, desde la experiencia de SIGRE como SCRAP del sector de envases de medicamentos con más de 25 años de funcionamiento, compartió lecciones valiosas: las ventajas de contar con un sistema integrado que actúe como interlocutor único frente a los demás agentes de la cadena, y la necesidad de prever una oficina de coordinación para cuando se incorporen nuevos sectores al régimen de RAP.

Dorleta Vicente, de ECOEMBES, destacó que los SCRAP deben ir más allá de ser meros intermediarios financieros y convertirse en verdaderos nexos entre lo público y lo privado, articulados sobre tres pilares: gobernanza interna (con reglas claras y respeto al derecho de la competencia), relación con los productores basada en la confianza y los datos, y fijación de tarifas orientadas a la eficiencia y la ecomodulación.

Conclusiones

La jornada fue clausurada por Santiago Garrido, Socio de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo. En las intervenciones finales, Pedro Poveda subrayó que la RAP, pese a su complejidad, constituye uno de los pilares esenciales de la nueva Directiva, al ser el instrumento de colaboración público-privada más eficiente para abordar los elevados costes de los tratamientos cuaternarios, y que la experiencia acumulada en otros flujos de residuos demuestra que es posible hacer funcionar este tipo de sistemas. Eduardo Orteu cerró con un mensaje positivo, señalando que la RAP debe verse también como una oportunidad para la innovación y el desarrollo del sector, y que el margen de maniobra existente en la transposición permite configurar un modelo más equitativo y eficaz. 

did, however, point out that these estimates should be treated with caution given the operational complexity and the diversity of applicable technologies (activated carbon, ozone, membranes, advanced oxidation). The cost breakdown — distinguishing between investment and operation — will be set out in the future implementing Regulation. As regards the organisational model, Ms. Morante indicated that the plan is to establish a single PRO for both sectors, along with a system of framework agreements with the autonomous communities for the distribution of funds.

Jesús Mazas, President of DAQUAS, provided the perspective of urban water operators, highlighting the enormous governance challenges involved in implementing the EPR scheme in a country with over 8,000 municipalities and a highly heterogeneous landscape of management models. He stressed that EPR should not be conceived as a revenue raising fiscal measure, but as an instrument to incentivise innovation and eco design, with measurable objectives and a mechanism for updating objectives once existing targets have been achieved.

Miguel Vega shared some valuable lessons gained with SIGRE, a PRO with over 25 years of experience working with medicinal product packaging. He stressed the advantages of having a single integrated PRO acting as an interlocutor with the other actors in the chain, and also underlined the need to provide for a coordination office for when new sectors are incorporated into the EPR scheme.

Dorleta Vicente from ECOEMBES pointed out that PROs must go beyond acting as mere financial intermediaries and become genuine bridges between the public and private spheres, based on three pillars: internal governance (with clear rules and respect for competition law), a relationship with producers based on trust and data, and tariff setting oriented towards efficiency and eco modulation.

Conclusions

The seminar was closed by Santiago Garrido, Public Law Partner at Gómez-Acebo & Pombo. In his concluding words, Pedro Poveda emphasised that, despite its complexity, EPR is one of the essential pillars of the new Directive, given that it is the most efficient public private partnership instrument for addressing the high costs of quaternary treatments. He added that the experience gained with other waste streams shows that it is possible to make such systems work. Eduardo Orteu closed on a positive note, emphasising that EPR should also be seen as an opportunity for innovation and for the development of the sector. He also pointed out that the room for manoeuvre available in the transposition allows for the design of a more equitable and effective model. 