



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**INFORME SOBRE DIVERSOS ASPECTOS  
RELATIVOS A LA ADAPTACIÓN DE LOS  
SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN A LOS  
SISTEMAS DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA  
DEL PRODUCTOR DE APARATOS ELÉCTRICOS Y  
ELECTRÓNICOS AL REAL DECRETO 110/2015 Y  
DE ASPECTOS RELATIVOS A SU  
FUNCIONAMIENTO EN LA APLICACIÓN DEL REAL  
DECRETO 208/2005**

17 de mayo de 2018

---

## Índice

I. ANTECEDENTES.....	3
II. CONTENIDO .....	7
III. VALORACIÓN.....	8
III.1. Observaciones generales.....	8
III.2. Observaciones particulares.....	10
<i>III.2.1. Sobre la finalidad exclusiva de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor.....</i>	10
<i>III.2.2. Sobre la inscripción del productor de AEE en el Registro Integrado Industrial por parte del sistema y el sometimiento a auditoría por parte del sistema sobre las cantidades de AEE puestas en el mercado.....</i>	11
<i>III.2.3. Sobre los acuerdos entre los sistemas de responsabilidad ampliada y las Entidades Locales (EE.LL.) .....</i>	15
<i>III.2.4. Homogeneidad en el formato y contenido de las autorizaciones de los sistemas.....</i>	17
<i>III.2.5. Otros aspectos a contener en la autorización al sistema: información y transparencia a los productores adheridos .....</i>	18
<i>III.2.6. Consideración acerca del papel de los miembros de sistemas colectivos RAP que no son productores de AEE.....</i>	19
<i>III.2.7. Creación de sociedades por parte de sistemas colectivos RAP para el desarrollo de funciones de apoyo a los sistemas colectivos .....</i>	20
<i>III.2.8. Otras cuestiones.....</i>	21



*productor de aparatos eléctricos y electrónicos al Real Decreto 110/2015 y de aspectos relativos a su funcionamiento en la aplicación del Real Decreto 208/2005*<sup>1</sup>.

La solicitud del MAPAMA se enmarca en los procesos de autorización de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos, su funcionamiento interno y su obligación de adaptación a la normativa vigente.

Mediante la trasposición de sucesivas Directivas Europeas<sup>2</sup>, nuestro ordenamiento jurídico<sup>3</sup> ha recogido una serie de medidas para prevenir la generación de este tipo de residuos procedentes de aparatos eléctricos y electrónicos para reducir su eliminación y la peligrosidad de sus componentes, así como regular su gestión para mejorar la protección del medioambiente.

Hay que tener en cuenta que se consideran *residuos de aparatos eléctricos y electrónicos*<sup>4</sup> (en adelante, RAEE) aquellos cuyo poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar, tanto si se generan en los hogares como por uso profesional. Todos los aparatos eléctricos y electrónicos (AEE) deben ir identificados para informar a los consumidores de que deben ser recogidos de manera selectiva y los productores de los mismos deben cumplir con una serie de obligaciones de “responsabilidad ampliada del productor”.

Concretamente, la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#) (Ley de residuos) regula, en su título IV, la “responsabilidad ampliada del productor del producto” de forma que se transfiere el coste y la obligación de gestión de los productos que con su uso se convierten en residuos a sus fabricantes, para promover la prevención y la mejora en su reutilización. Completa esta normativa el [Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre](#)

- 
- <sup>1</sup> El Real Decreto 208/2005, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos se encuentra derogado por el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
  - <sup>2</sup> Entre ellas, además de Directivas del año 2002, la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas integrándolas en una única norma («Directiva marco de residuos») y la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
  - <sup>3</sup> En el artículo 8 del [Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos](#).
  - <sup>4</sup> En términos generales, se consideran aparatos eléctricos y electrónicos (en lo sucesivo, AEE) los que para funcionar debidamente necesitan corriente eléctrica o campos electromagnéticos.



En lo que respecta al cumplimiento de **las referidas obligaciones en materia de gestión de residuos**, la Ley (art. 32) y el RD RAEE (art. 38.2) contemplan que puede realizarse por los productores:

- **individualmente:** mediante la creación de sistemas individuales de gestión por parte del productor para todos o algunos de los productos que pone en el mercado, debiendo presentar una comunicación previa al inicio de su actividad ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social, o
- **de forma colectiva:** mediante sistemas integrados de gestión (o agrupaciones o SIGS) en los que participan varios productores. Para ello habrá que constituir una asociación u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro, siendo necesario solicitar una autorización previa al inicio de su actividad ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social.

En atención a este último supuesto, los productores de AEE, a través de sus sistemas de responsabilidad ampliada, podrán organizar sus propias redes de recogida de RAEE domésticos o reforzar las ya existentes. Es decir, se trata de que las organizaciones velen por la promoción, organización, gestión y financiación de los gastos relacionados con los RAEE. Por tanto, los sistemas colectivos tienen su ámbito de actuación en la etapa de gestión de residuos de los AEE como obligación derivada de la responsabilidad ampliada de los productores de este tipo de aparatos.

Por otro lado, el RD RAEE, antes referenciado, establece en su disposición transitoria sexta la adaptación de los sistemas individuales e integrados (colectivos) de gestión a los nuevos sistemas de responsabilidad ampliada del productor y al nuevo ámbito de aplicación a partir del 14 de agosto de 2018<sup>9</sup>.

Precisamente, la solicitud de informe a esta CNMC se refiere precisamente a la tramitación de diversas solicitudes de autorización de sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de RAEE para su adaptación al referido

---

<sup>9</sup> Tenor literal “Los productores de AEE adaptarán los sistemas de responsabilidad ampliada a lo establecido en este real decreto en el plazo de un año desde su entrada en vigor en aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2011, de 28 de julio. A estos efectos, en los seis meses siguientes a la publicación de este real decreto, los productores de AEE presentarán a la autoridad competente la comunicación del sistema individual o la solicitud de autorización como sistema colectivo de responsabilidad ampliada, según lo previsto en el capítulo VIII”.



RD RAEE. Estas solicitudes deben ser evaluadas por el Grupo de trabajo de RAEE constituido al efecto<sup>10</sup>. En el transcurso de dicho ejercicio de evaluación, a dicho Grupo de trabajo le han surgido determinadas cuestiones en materia de mercado y competencia, que configuran el objeto de la consulta a la CNMC.

Por todo lo anterior, en este informe se analizan las implicaciones que, desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, se desprenden de las diversas cuestiones planteadas.

## II. CONTENIDO

El presente Informe irá respondiendo sucesivamente a las cuestiones planteadas, algunas de las cuales, dada su similitud, serán tratadas conjuntamente. No obstante, algunas de ellas exceden de la función consultiva propia de este informe, circunstancia que será comentada en particular en cada caso. La solicitud identifica las siguientes cuestiones:

- Inclusión de la finalidad exclusiva de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor en los términos en los que se concede la autorización del sistema bajo el RD 110/2015.
- Inclusión en el acuerdo de incorporación de un productor al sistema de la inscripción obligatoria del productor en el Registro Integrado Industrial por un sistema colectivo por el sistema.
- Inclusión en el acuerdo de incorporación de cláusulas que incluyen el sometimiento al productor a auditorías por parte del sistema sobre las cantidades de AEE de puestos en el mercado.
- Inclusión en la autorización del sistema de los principios que han de regir los acuerdos con las Entidades Locales con base en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF).
- Homogeneidad en el formato y contenido de las autorizaciones de los sistemas.
- Otros aspectos a contener en la autorización al sistema: Información y transparencia a los productores adheridos.
- Consideración en la autorización del papel de los miembros de sistemas colectivos RAP que no son productores de AEE.
- Creación de sociedades por parte de sistemas colectivos RAP para el desarrollo de funciones de apoyo a los sistemas colectivos.

---

<sup>10</sup> En virtud del art. 5 del RD RAEE. Las funciones del grupo de trabajo se desarrollan en el art 54 RD RAEE, destacando, entre otras, la evaluación adecuada de la gestión de RAEE.

Adicionalmente, se adjuntan en la solicitud una serie de anexos, entre los cuales (Anexo VI) también se incluyen cuestiones objeto de consulta:

- ANEXO I: Listado de Sistemas integrados de gestión de RAEE y lista de patronos.
- ANEXO II: Normativa de referencia.
- ANEXO III: Información adicional sobre Antecedentes normativos.
- ANEXO IV: Elementos básicos del sistema de responsabilidad del productor de aparatos eléctricos y electrónicos sobre las que se han de establecer condiciones en la autorización.
- ANEXO V: Ejemplos de cláusulas en modelos de contratos de incorporación.
- ANEXO VI. Otras actuaciones de los Sistemas Integrados de Gestión a valorar:
  - La recaudación de cuotas con efecto retroactivo como condición a la incorporación al sistema.
  - Destino de las cuotas de los productores en Fondos de Inversión.
  - Organización y condiciones económicas de la gestión de los RAEE establecidas por un único sistema.
  - El papel de la Oficina de coordinación de las entidades gestoras de los sistemas integrados de gestión de RAEE.
  - Condiciones en las contrataciones con los gestores.
  - Pagos de las plantas a los sistemas por el acceso al residuo.

### III. VALORACIÓN

#### III.1. Observaciones generales

Esta CNMC (y su predecesora, la CNC) han tenido ocasión de analizar desde diferentes ópticas las actividades relacionadas con la gestión de residuos, tanto desde un enfoque consultivo<sup>11</sup> como desde un prisma estrictamente sancionador<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> En especial en el Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos contaminados ([IPN 049/10](#)), en el Informe sobre el Proyecto de Real Decreto sobre los Aparatos Eléctricos y Electrónicos y sus Residuos ([IPN/DP/0014/14](#)) y en el Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 106/2008 de 1 de febrero sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos ([IPN/CNMC/006/15](#)). Asimismo, ha emitido varios informes sobre residuos en el ámbito de la Garantía de la Unidad de Mercado, entre los que cabe citar el Informe sobre Contratación Pública. Gestión de Residuos ([UM 038/16](#)) y el Informe sobre el Traslado de residuos en Aragón ([UM 097/16](#)).

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, actuaciones en relación con los modelos de gestión que han desarrollado los sistemas integrados de gestión colectivos, en ámbitos como los neumáticos o los envases las Resoluciones relativas a los expedientes sancionadores [S/0429/12](#)



En líneas generales, la regulación de los residuos está fundamentalmente encaminada a proteger determinados intereses generales específicos, en particular la salud pública y la conservación del medio ambiente, lo que motiva la presencia de determinadas restricciones a la competencia. Tales restricciones deben estar claramente justificadas en cuanto a su necesidad para proteger dichos intereses y a su proporcionalidad al efecto que pretenden conseguir.

Debe destacarse por ello que los modelos de responsabilidad ampliada del productor, incluida la etapa de gestión de residuos, deben ser evaluados periódicamente por los Estados para evitar efectos indeseados sobre la competencia efectiva<sup>13</sup>. En relación con los sistemas colectivos de gestión, esta Comisión ha venido defendiendo la necesidad de clarificar la aplicabilidad de la normativa de competencia a los operadores que constituyen el sistema colectivo, así como el respeto de los principios de igualdad, publicidad y concurrencia en el proceso de selección del gestor del sistema. También ha venido preocupándose por señalar la obligación de comunicar a los miembros del sistema, con la mayor antelación posible, la previsión de los costes adicionales que pudieran surgir a lo largo de la existencia del sistema de gestión.

En cualquier caso, algunas de estas cuestiones están directa o indirectamente relacionadas con las consultas formuladas por el Ministerio y serán analizadas en las observaciones particulares posteriormente recogidas.

Por otro lado, debe remarcarse que el presente informe se realiza sobre la base del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), es decir, en aplicación de las competencias que la CNMC tiene encomendadas en función consultiva sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

---

[RESIDUOS, S/0351/11 SIGNUS ECOVALOR](#), [S/0286/10 ANAGRASA/TRAGSEGA](#), [S/0083/08 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN](#), [S/0065/08 ECOVIDRIO](#), [S/0014/07 GESTIÓN DE RESIDUOS SANITARIOS](#), [2800/07 SIGNUS ECOVALOR y FABRICANTES DE NEUMÁTICOS](#), [2741/06 SIGNUS ECOVALOR](#). También se pueden ver los expedientes de concentraciones [C/0477/12 SARIA GARNOVA](#), [C/0379/11 STERICYCLE/CONSEUR/SERMED/SANYPICK](#), [C/0405/11 MRH/BARRA](#).

<sup>13</sup> Véase OCDE (2016) “*Extended Producer Responsibility; Update Guidance Manual for Governments on Extended Producer Responsibility*”, especialmente, capítulo 4, disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility\\_9789264256385-en](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en).

Por tanto, cualquier pronunciamiento de esta Comisión se ciñe al análisis de esas cuestiones regulatorias o administrativas, sin que se puedan valorar aspectos relativos al análisis de conductas concretas de operadores. Como es bien sabido, nuestro sistema de defensa de la competencia se asienta sobre el principio de autoevaluación de conductas, de forma que son los propios operadores los que deberán evaluar sus actuaciones para evitar incurrir en prácticas infractoras sancionables a la luz de la LDC.

### III.2. Observaciones particulares

Las diversas cuestiones planteadas versan sobre las condiciones específicas en la autorización de los sistemas relativas a la constitución, el funcionamiento, las relaciones entre los sistemas y sus acuerdos o las relaciones con los gestores.

#### III.2.1. *Sobre la finalidad exclusiva de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor*

Según la información aportada por el Ministerio, es una práctica habitual que los sistemas colectivos vayan más allá de la finalidad por la que nacen, prestando otros servicios o añadiendo actividades que no son obligaciones del fabricante o productor.

Debe advertirse que las asociaciones o agrupación de competidores que pongan en marcha sistemas colectivos son susceptibles de entrañar un riesgo alto de posibles conductas anticompetitivas. Por ello, deben evitarse o al menos minimizarse posibles intercambios de información o de acuerdos que puedan calificarse como prácticas anticompetitivas contrarias al interés público y, en consecuencia, sancionables a la luz de la LDC<sup>14</sup>.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 40.1 del RD RAEE: “*los sistemas colectivos se constituirán y autorizarán de conformidad con lo previsto en la Ley 22/2011, de 28 de julio, y tendrán como finalidad exclusiva el cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad ampliada del productor*”.

Esta circunstancia supone que la financiación de la responsabilidad ampliada del productor en materia de gestión de residuos prevista tanto por el RD RAEE como por la [Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos](#) (artículos 12 y 13) haya sido establecida únicamente para dar cumplimiento a las obligaciones relativas a la responsabilidad ampliada del productor que esta normativa exige.

---

<sup>14</sup> Orientaciones de la [GUÍA PARA LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES](#) de la CNC.



Turismo y Agenda Digital, facilitando la información exigida en el anexo VI, apartado 1 del mencionado RD RAEE. Además, deberán actualizar dicha información en el plazo de un mes desde que se produzca cualquier modificación de la misma.

A los efectos de que los SIG trasladen la información al referido Registro, los productores deben facilitarles, tanto inicialmente<sup>16</sup>, como con carácter periódico<sup>17</sup>, información comercial que, pudiendo ser considerada información sensible a efectos de la normativa de defensa de la competencia<sup>18</sup>, debería ser tratada de forma confidencial<sup>19</sup>.

En consecuencia, dado que los sistemas colectivos tendrán acceso a información comercial sensible de los productores, podría aumentar el riesgo de colusión entre los operadores integrantes del mismo, restringiendo, por ende, la

---

<sup>16</sup> Anexo VI. 1, i) del Real Decreto 110/2015: “1. Los productores o sus representantes autorizados estarán obligados, en el momento de registrarse, a facilitar y actualizar la siguiente información: (...) i) En la primera inscripción en el Registro para poder realizar una estimación de la cuota de mercado del productor en ese año, incluirán: 1.º Una estimación de los aparatos por categorías y subcategorías, en peso y unidades, que van a poner en el mercado el año en curso. En el caso, por ejemplo, de productores que ponen por primera vez AEE en el mercado. 2.º Los datos disponibles de las cantidades de AEE, en peso y unidades, puestas en el mercado el año anterior, por categorías y subcategorías. En el caso, por ejemplo, de los aparatos que se incorporan al ámbito de aplicación de este Registro”.

<sup>17</sup> Obligación prevista en el artículo 41.1 e) del Real Decreto 110/2015, y Anexo XVIII.

<sup>18</sup> Recientemente la CNMC ha aprobado un informe sobre el Anteproyecto de Ley de secretos empresariales en el que se resalta que la protección de secretos empresariales juega un papel clave para incentivar tanto la innovación como la competencia entre las empresas. ([IPN/CNMC/005/18](#)).

<sup>19</sup> El art. 42.c) del Real Decreto 110/2015 determina la salvaguarda de la confidencialidad sobre la información aportada por los miembros para el funcionamiento del sistema. Igualmente, el art. 41.1 d): “Los datos que los gestores hayan de suministrar a los sistemas serán los previstos en este real decreto, respetando la confidencialidad de la actividad de los gestores según la Ley 15/2007 de 3 de julio de defensa de la competencia, así como el libre comercio de los RAEE, sus materiales y componentes.”

competencia<sup>20</sup>, como se infiere de lo dispuesto en el artículo 40 del citado Real Decreto<sup>21</sup>.

Resulta procedente, además, manifestar al respecto que, desde el punto de vista del Derecho sancionador de la Competencia, esta autoridad ha analizado en el pasado tanto la gestión de residuos propiamente dicha<sup>22</sup> como los modelos de gestión que han desarrollado los sistemas integrados de gestión colectivos, en relación con ámbitos como los neumáticos o los envases<sup>23</sup>, estableciendo en alguno de estos expedientes la existencia de prácticas prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia<sup>24</sup>, ocasionadas en gran parte por el intercambio de secretos de negocio<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> [Informe sobre el Proyecto de Real Decreto de los Aparatos Eléctricos y Electrónicos y sus Residuos \(IPN/DP/0014/14\)](#): "el intercambio de información que pudiera producirse entre los diferentes integrantes del sistema debe garantizar que no pueda producirse un aumento del riesgo de colusión entre los operadores"; [Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 106/2008 de 1 de febrero sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos \(IPN/CNMC/006/15\)](#); [Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados \(IPN 049/10\)](#): "En este ámbito, en lo que respecta a la competencia efectiva en el mercado, se considera que deben introducirse salvaguardas relativas a que la información que los operadores tienen la obligación legal de trasladar, y que puede resultar relevante para su actividad productiva o comercial y sensible desde ese punto de vista, no será accesible al resto de operadores, quedando únicamente a disposición de las administraciones competentes o los sistemas integrados. Ello es particularmente relevante en relación con los sistemas colectivos, que suponen un marco de posible puesta en común de información por parte de los distintos operadores".

<sup>21</sup> A tenor literal, art. 40.2 del real Decreto 110/2015: "Las tomas de decisiones y el suministro de información no deben producir un aumento del riesgo de colusión entre los productores del sistema, ni entre el sistema y el resto de operadores de la gestión de residuos".

<sup>22</sup> Resolución S/0429/12 RESIDUOS.

<sup>23</sup> Véanse, por ejemplo, las Resoluciones relativas a los expedientes 2741/06, SIGNUS ECOVALOR; 800/07, SIGNUS ECOVALOR y FABRICANTES DE NEUMÁTICOS; las Resoluciones ECOVIDRIO, A 350/04 o S/0065/08.

<sup>24</sup> F.D.UNDÉCIMO Resolución del Consejo [S/0429/12 RESIDUOS](#): "En el sector de la gestión de residuos industriales e hidrocarburos las empresas imputadas han actuado, en general, bajo un patrón común de reparto de mercado y que se plasma de múltiples formas, como pactos bilaterales, sociedades conjuntas o UTE, cuya finalidad no es otra que la del reparto de clientes finales así como las fuentes de aprovisionamiento, y que habrían eliminado el incentivo a que estos mismos operadores puedan buscar una participación en el mercado diferente a la que mantienen en la actualidad.(...)".

<sup>25</sup> Resolución del Consejo [S/0065/08 ECOVIDRIO](#), F.D.SÉPTIMO: "El Tribunal de Defensa de la Competencia decía en la Autorización a ECOVIDRIO que, La información deberá gestionarse con sistemas de estanqueidad de forma que la información considerada secreto de negocio no sea accesible a los diferentes operadores, sentando las bases para evitar comportamientos concertados que permitan a las empresas la búsqueda de un equilibrio de precios, o de otras condiciones de producción diferentes de las que harían resultado de la







Por tanto, no existe obligación legal de los productores de AEE que forman parte o pretenden formar parte de algún sistema de someterse a procedimientos de auditorías realizados por los propios sistemas. De ser así, los productores tendrían que facilitar al sistema información comercial (registros contables, datos económicos, cuentas etc.).

Resulta aplicable a esta cuestión lo expuesto acerca de los riesgos de que los sistemas tengan acceso a datos sensibles que podrían constituir secreto de negocio de las empresas asociadas, siendo susceptibles de propiciar la adopción de comportamientos concertados restrictivos de la competencia<sup>27</sup>.

Por ello, esta autoridad considera que no sería conveniente permitir que se exigiera como cláusula de obligada aceptación para formar parte de un sistema colectivo de responsabilidad ampliada que se faculte a éste a acceder a datos económicos y comerciales sensibles de la empresa, con objeto de realizar auditorías, tratándose, además, de una función de valoración de la veracidad de la información que debe ser realizada por el organismo público competente. Por tanto, no debería exigirse en las cuotas de participación de los productores servicios de auditoría por parte del sistema sobre los datos de puesta en mercado de sus productos AEE.

### *III.2.3. Sobre los acuerdos entre los sistemas de responsabilidad ampliada y las Entidades Locales (EE.LL.)*

El GT-RAEE se cuestiona la inclusión en la autorización del sistema de los principios que han de regir los acuerdos con las Entidades Locales de conformidad con el TRLCSP. Debe exponerse inicialmente que el referido TRLCSP se encuentra derogado por la reciente [Ley 9/2017](#), de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP), la cual ha entrado en vigor el pasado 9 de marzo.

El sistema colectivo de responsabilidad ampliada tiene la obligación de financiar los costes derivados del almacenamiento, calificación e identificación de los RAEE en los puntos limpios (art. 43.1 RD RAEE). Para ello, pueden hacerlo mediante la celebración de acuerdos con las EE.LL. que establecen esos puntos limpios (art. 23.1 RD RAEE) o bien a través de la asignación que realice la Oficina de asignación de recogidas para calcular la financiación que le corresponde a cada sistema (regulada en el art. 56 RD RAEE). En el supuesto en el que el sistema de responsabilidad ampliada tenga un acuerdo con la entidad local para

---

<sup>27</sup> [Véase el Informe de la OCDE de 12 abril 2016 EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY - UPDATED GUIDANCE ENV/EPOC/WPRPW\(2015\)16/FINAL\(pág.134\).](#)

la recogida en los puntos de recogida de RAEE, la oficina asignará las peticiones procedentes de estos puntos a dicho sistema. Según informa el Ministerio, la práctica habitual ha sido la firma de convenios de colaboración entre los sistemas colectivos y las EE.LL<sup>28</sup>.

Así las cosas, se plantea la idoneidad de acudir a la celebración de contratos públicos para la prestación de tales servicios de recogida de RAEE a financiar por los sistemas colectivos en cumplimiento de sus obligaciones.

Si bien ambas figuras administrativas están amparadas por el Derecho administrativo, cabe recalcar que la propia LCSP (art. 6) excluye del ámbito de aplicación de la misma a los convenios siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en dicha norma o en otras normas administrativas especiales. Su exclusión queda condicionada además (si las partes son poderes adjudicadores) al cumplimiento de una serie de condiciones: los intervinientes no han de tener vocación de mercado, deben desarrollar una cooperación con la finalidad de que se logre un objetivo común, guiándose únicamente por consideraciones de interés público. Corresponderá a la Administración evaluar si se reúnen los requisitos para regularse por una normativa o por otra, de manera que si están incluidos en la LCSP han de someterse a al procedimiento contractual en ella establecido – y, por tanto, tendrán la naturaleza jurídica de contrato administrativo sujeto a la LCSP, con independencia de que se denominen convenios.

Si el convenio no está excluido de la LCSP, al margen de su denominación, deberá estar sometido a los procedimientos de dicha ley. Sin embargo, esta CNMC ha constatado abusos de la utilización de la figura del convenio por parte de las Administraciones públicas, que deben evitarse<sup>29</sup>. Tales abusos pueden tener, además, un coste para la competencia, en la medida en que, con la celebración de un contrato conforme a los procedimientos de adjudicación de la LCSP, en términos generales, se abre a la concurrencia la prestación del servicio con el objeto de obtener la oferta económicamente más ventajosa, con la celebración de un convenio se elimina tal posibilidad.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> El art. 32.5 de la Ley de residuos contempla que los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada puedan suscribir acuerdos con las AAPP para cumplir con sus obligaciones.

<sup>29</sup> [Informe CNC anual de ayudas Públicas 2010](#) (págs. 47 a 82 análisis sectorial en el ámbito de la gestión aeroportuaria).

<sup>30</sup> [Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia](#). En parecidos términos: la [Guía CNC sobre contratación pública y competencia](#), “[...] resulta preferible celebrar un contrato, porque en el convenio no existe la posibilidad de un proceso competitivo, mientras que en el contrato normalmente sí la hay. Debe tenerse en cuenta que, para celebrar un convenio, debe existir



inclusión en la autorización de especificaciones relativas a la actuación del sistema colectivo en los territorios autonómicos.

Esta Comisión recuerda que las especificaciones que pueden ser introducidas en las autorizaciones distinguiendo en función del territorio en el que realizará sus actuaciones el sistema no deben en ningún caso vulnerar los principios comunitarios de la libre prestación de servicios ni de la libertad de establecimiento, desarrollados en nuestro ordenamiento jurídico en la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado](#), ni constituir barreras de entrada que impidan o dificulten la realización de las actuaciones de los diferentes sistemas colectivos en determinadas Comunidades Autónomas, tal y como esta autoridad ya ha puesto de manifiesto anteriormente<sup>34</sup>.

### *III.2.5. Otros aspectos a contener en la autorización al sistema: información y transparencia a los productores adheridos*

El GT-RAEE se plantea exigir al sistema que proporcione determinada información al productor interesado en adherirse al mismo, sobre todo en lo referente a la justificación de la cuota económica a aportar en función de los costes del sistema.

La transparencia y objetividad en las relaciones con los productores, así como la no discriminación en la incorporación de los mismos a los sistemas, además de ser condiciones incluidas en el artículo 40 del RD RAEE, son valoradas positivamente por esta CNMC<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> [Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 106/2008 de 1 de febrero sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos \(IPN/CNMC/006/15\)](#): “Finalmente, y teniendo presente la importancia del principio de unidad de mercado, se recuerda que, el hecho de que estos sistemas colectivos sean autorizados por la Comunidad Autónoma en la que radique su sede, no debería suponer en ningún caso que se limite territorialmente el acceso de posibles operadores a estos sistemas, aunque tengan su sede en una Comunidad Autónoma diferente. Esto es particularmente relevante en casos de regiones contiguas o próximas”. [Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados \(IPN 049/10\)](#): “el amplio margen otorgado a las Comunidades Autónomas para concretar estos requisitos conlleva el riesgo de la introducción de diferencias en los incentivos ofrecidos por cada una de ellas, diferencias que pueden condicionar las decisiones de establecimiento de las empresas en los distintos territorios autonómicos”;

<sup>35</sup> [Informe sobre el Proyecto de Real Decreto de los Aparatos Eléctricos y Electrónicos y sus Residuos \(IPN/DP/0014/14\)](#): “Desde el prisma de la competencia es necesario señalar que las empresas obligadas que se asocien para crear un sistema de recogida deberán establecer condiciones de adhesión transparentes y objetivas, concluir con éste acuerdos de duración limitada y permitir, en principio, el acceso de terceros a su infraestructura.

En consecuencia, siempre que no se trate de información comercial sensible, se considera adecuado y conveniente que se incluya en las autorizaciones de funcionamiento de los sistemas colectivos la justificación por parte de éstos de la cuota económica que debe ser satisfecha por los productores (de acuerdo con los compromisos anuales establecidos por el Real Decreto) y las obligaciones que han de ser exclusivamente financiadas por los mismos de acuerdo con la denominada responsabilidad ampliada.

En cualquier caso, la información a suministrar a los productores que estén interesados en acceder al sistema colectivo debe ser la misma para todos, de forma que no exista discriminación entre ellos. Por otro lado, se aportaría una mayor visibilidad a la composición y funcionamiento del sistema, favoreciendo la competencia entre los diferentes sistemas (en cuotas, en servicios, en calidad) y dificultando la realización de conductas susceptibles de infringir, entre otras, la normativa de defensa de la competencia.

#### *III.2.6. Consideración acerca del papel de los miembros de sistemas colectivos RAP que no son productores de AEE*

Se pregunta acerca de la posibilidad de que participen en el sistema colectivo personas distintas a los productores de RAEE adheridos al mismo.

En primer lugar, se ha de indicar que el precepto citado en la consulta (art. 32 de la Ley 22/2011) ya no tiene la dicción literal que se indica.

Como se ha expuesto anteriormente, el artículo 40.2 del RD RAEE prevé la incorporación de los productores de AEE a los sistemas, insistiendo en la necesidad de respetar los principios de transparencia y objetividad. Además, de acuerdo con el apartado 6 del citado precepto, los sistemas colectivos deben establecer sus normas de funcionamiento interno de modo que garanticen la participación de los productores, principalmente en las decisiones que afecten a las categorías y subcategorías de aparatos que ponen en el mercado. Asimismo, los productores tienen derecho a recibir información derivada del cumplimiento de lo previsto en el RD RAEE, así como a formular comentarios y alegaciones susceptibles de ser tenidos en cuenta en el funcionamiento del sistema, especialmente en relación con las categorías y subcategorías de los aparatos que ponen en el mercado.

Procede señalar que la vinculación del derecho de voto en los órganos de decisión de los sistemas colectivos a la condición de productor parece necesaria dado que la finalidad exclusiva de este tipo de sistemas es cumplir con las



obligaciones de la responsabilidad ampliada<sup>36</sup> que corresponden solamente a los productores de AEE, siendo ellos mismos los que deben velar por su cumplimiento de forma objetiva y eficiente. Se recuerda además que los productores son libres de constituir o integrarse en otro sistema y que es precisamente la competencia entre estos la que debe alimentar este tipo de decisiones.

En la medida en que en los SIG sólo se prevé que participen productores, y dadas las peculiaridades de su régimen, en el caso de que se permitiera la incorporación de otros agentes del mercado a los órganos de decisión, debería justificarse por qué, y adoptarse las medidas pertinentes para garantizar la confidencialidad en el acceso a la información sensible como los conflictos de intereses.

### III.2.7. *Creación de sociedades por parte de sistemas colectivos RAP para el desarrollo de funciones de apoyo a los sistemas colectivos*

De acuerdo con el artículo 32.4 de la Ley 22/2011, el sistema colectivo de responsabilidad ampliada puede cumplir sus obligaciones por sí mismo o a través de una entidad administradora con personalidad jurídica propia y diferenciada de la del sistema colectivo y que actuará bajo su dirección.

Se plantea por el GT-RAEE la posibilidad de que los sistemas colectivos creen sociedades instrumentales compartidas con otros sistemas para la prestación de servicios comunes, como los servicios administrativos o la contratación conjunta, entre otros.

Esta Comisión considera que, siempre que la creación de este tipo de sociedades instrumentales compartidas por varios sistemas no favorezca la colusión entre productores o suponga el intercambio de información comercial sensible entre sus integrantes, la creación de la misma debería ser una opción que pertenece al ámbito de la libertad de empresa.

En líneas generales, podría ser adecuada a efectos de compartir y reducir costes y simplificar la gestión de tareas auxiliares a la finalidad principal del sistema colectivo de responsabilidad ampliada. Pero como se ha señalado debe ser una decisión a tomar por los propios sistemas, de forma que en caso de no atribuir a estas entidades la naturaleza de entidades administradoras deben asumir ellos

---

<sup>36</sup> Artículos 38 del Real Decreto 110/2015 y 31 de la Ley 22/2011.



mismos el conjunto de obligaciones derivadas de su condición así como la existencia de posibles conflictos de intereses<sup>37</sup>.

### III.2.8. Otras cuestiones

#### *III.2.8.1 Sobre las cláusulas sobre financiación; la recaudación de cuotas con efecto retroactivo como condición a la incorporación al sistema; y el destino de las cuotas de los productores en Fondos de Inversión*

Se plantea si las cláusulas de adhesión pueden obligar a los productores a pagar por cuotas previas a su incorporación al sistema y si pueden obligar a los productores a solicitar financiación de la gestión de residuos a medio o largo plazo y para ello se invierten las contribuciones en fondos de inversión para obtener rentabilidad.

El artículo 32.5 g) y h) de la Ley 22/2011 prevén que pueda exigirse a los productores una cantidad por el cumplimiento de las obligaciones de la responsabilidad ampliada, no pudiendo superar el coste de las mismas.

Asimismo, el Anexo X, punto 5 de la mencionada Ley, que regula el contenido mínimo de la autorización de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada, especifica que cuando la gestión de los residuos suponga un coste adicional para los productores, y en su caso para los distribuidores, han de indicarse los métodos de cálculo y de evaluación del importe de la cuota que cubra el coste total del cumplimiento de las obligaciones que asume el sistema, debiendo garantizar que ésta servirá para financiar la gestión prevista.

En relación con las cuestiones planteadas, no parecería justificable de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad y simplificación de cargas<sup>38</sup> el exigir a los productores en las cláusulas de adhesión a los sistemas el desembolso de cuotas en concepto de adhesión o compensación adicional a la ya exigida contraprestación para el pago de las obligaciones de la responsabilidad ampliada, ni tampoco el pago de costes retroactivos correspondientes a fechas en las que las empresas adheridas no formaban parte del sistema o la exigencia de financiar los costes futuros de la gestión de los residuos, vulnerándose también con ello el principio de seguridad jurídica.

---

<sup>37</sup> Sobre la existencia de conflictos de intereses, ver F.D. 7º 3) de la ya referida Resolución del Consejo de la CNC Expediente S/0065/08 ECOVIDRIO.

<sup>38</sup> Estos principios además se recogen en leyes como la [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la [Ley 20/2013](#), de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (art. 5 y 7) y art 4 de [la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público](#).



podieran infringir el artículo 1 de la LDC<sup>41</sup>, cabe señalar que su conducta debe circunscribirse a su función de coordinación del funcionamiento de los distintos sistemas para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones de financiación y gestión de RAEE, así como a facilitar la interlocución con las distintas Administraciones, evitando la discriminación entre sistemas. En este sentido, sus decisiones deben responder a criterios objetivos, en particular aquellas en relación a la asignación de puntos de recogida de los Entes Locales o determinación de las posibles desviaciones y compensaciones de los sistemas, que permitan en todo caso mantener la proporcionalidad entre las cuotas de mercado de los sistemas y las correspondientes responsabilidades asignadas a estos.

### *III.2.8.3 Sobre condiciones en las contrataciones con los gestores*

Se cuestiona que se obligue a los productores a realizar actuaciones de identificación y trazabilidad (sistema de marcado por radiofrecuencia) que no se encuentran entre sus obligaciones respecto a la gestión de residuos; por otro lado, aparentemente se obliga a adquirir aparatos que realizan dicha función, generando costes extraordinarios a los operadores.

En relación al hecho de que algún sistema de responsabilidad ampliada, como señala el Ministerio en los ejemplos de cláusulas en modelos de contratos de incorporación remitidos a esta CNMC en su anexo V, exija a los gestores de residuos con los que contrata que cuenten con aparatos de radiofrecuencia (que el propio sistema suministra), supone una obligación no relacionada con las funciones de responsabilidad ampliada por las que dicho sistema ha sido creado.

En opinión de esta Comisión, sería oportuno corregir esa actuación por parte de los sistemas que la hayan implantado de forma que quede reducida a aquellos casos en que de forma voluntaria los operadores quieran implantarla, no

---

<sup>41</sup> “*Artículo 1. Conductas colusorias. 1. Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio. b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones. c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento. d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros. e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos*”.




entre las partes. Pero incluso en este supuesto, primaría la obligación legal de los SIG de entregar los residuos a los gestores.

De acuerdo con los artículos 32.5 f) de la Ley 22/2011 y 41.1 d) del RD RAEE los sistemas han de celebrar acuerdos o contratos con los gestores de residuos para financiar los costes de recogida y tratamiento de los residuos de AEE, debiendo respetar, entre otros, los principios de publicidad, concurrencia e igualdad, para garantizar la libre competencia<sup>42</sup>.

Asimismo, sería aconsejable explicitar qué significa exactamente la especial valoración del principio de proximidad (art.41 d del RD 110/2015), dado que presenta indicios de ser un criterio que fomente una localización geográfica por encima de otros criterios de competencia efectiva.

FIRMADO DIGITALMENTE - ]  
  
FIRMADO DIGITALMENTE - ]

FIRMADO DIGITALMENTE - ]  
  
FIRMADO DIGITALMENTE - ]

---

<sup>42</sup> Artículo 32.4 de la Ley 22/2011.



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE



FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE