



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



**IPN/CNMC/015/19 INFORME SOBRE EL
PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR
EL QUE SE DESARROLLA LA
PLATAFORMA ELECTRÓNICA DE GESTIÓN
DE RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS
Y ELECTRÓNICOS Y LA OFICINA DE
ASIGNACIÓN DE RECOGIDAS**

9 de mayo de 2019

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO.....	5
III. VALORACIÓN.....	7
III.1 Observaciones generales	7
III.2 Observaciones particulares.....	10
III.2.1 Pesaje de los residuos y objetivos mínimos.....	10
III.2.2 Financiación de la plataforma electrónica	13
III.2.3 Calendario progresivo de implementación	16
III.2.4 Obligaciones de información y conservación de los datos en la plataforma electrónica.....	16
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	18

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR EL QUE SE DESARROLLA LA PLATAFORMA ELECTRÓNICA DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS Y LA OFICINA DE ASIGNACIÓN DE RECOGIDAS

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

IPN/CNMC/015/19

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO DEL CONSEJO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 9 de mayo de 2019

Vista la solicitud de informe del Ministerio para la Transición Ecológica en relación con el proyecto de Orden Ministerial (POM) por el que se desarrolla la plataforma electrónica de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y la oficina de asignación de recogidas, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 19 de marzo de 2019, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el siguiente **Informe**.

I. ANTECEDENTES

Se consideran aparatos eléctricos y electrónicos (en adelante, AEE) los que para funcionar debidamente necesitan corriente eléctrica o campos electromagnéticos. También se atribuye dicha consideración a los aparatos necesarios para generar, transmitir y medir dichas corrientes y campos. Tanto

unos como otros han de estar destinados a utilizarse con una tensión nominal no superior a 1.000 voltios en corriente alterna y 1.500 voltios en corriente continua.

Los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (en adelante, RAEE) son aquellos AEE 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 AEE deben ir identificados con el símbolo de un contenedor tachado para informar a los consumidores de que no se pueden arrojar a la basura, sino que deben ser recogidos de manera selectiva.

En los últimos años se han venido produciendo modificaciones en la normativa de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos sobre las que esta Comisión ha tenido ocasión de pronunciarse. En concreto, el 2 de octubre de 2014 esta Comisión emitió un Informe¹ sobre el proyecto de real decreto sobre los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos (en adelante, informe de la CNMC sobre el PRD RAEE), aprobado finalmente a través del [Real Decreto 110/2015](#), de 20 de febrero, sobre RAEE (en adelante, RD RAEE), a través del cual se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la [Directiva 2012/19/UE](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio, sobre RAEE y se añadieron las novedades que establecía la [Ley 22/2011](#)², de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, cuyo anteproyecto de ley (APL) fue también objeto de informe por parte de la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC)³.

Entre las novedades más importantes del RD RAEE se encuentra la creación de la plataforma electrónica de gestión y de la oficina de asignación de recogidas de RAEE, que constituyen el objeto del POM que se analiza en este informe.

Más recientemente, en mayo de 2018, esta Comisión emitió un informe⁴ sobre diversos aspectos relativos a la adaptación de los sistemas integrados de gestión (SIGS) a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de aparatos

¹ [IPN/DP/0014/14 PRD sobre los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos.](#)

² La disposición final tercera de la Ley 22/2011 habilita al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de la misma (RD 110/2015), y, en este caso concreto, se desarrolla el régimen jurídico específico del flujo de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

³ [IPN 49/10 APL de residuos y suelos contaminados.](#)

⁴ [INF/CNMC/188/17 sobre diversos aspectos relativos a la adaptación de los sistemas integrados de gestión \(SIGS\) 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.](#)

eléctricos y electrónicos al Real Decreto 110/2015 y de aspectos relativos a su funcionamiento en la aplicación del Real Decreto 208/2005 (en adelante, informe de la CNMC sobre los SIGS).

Por lo tanto, sin perjuicio de que este informe recogerá la valoración de la Comisión sobre el proyecto normativo en cuestión desde el punto de vista de la promoción de la competencia y los principios de regulación económica eficiente, se considera aconsejable una lectura conjunta con los otros informes mencionados anteriormente, de forma que se obtenga una visión lo más completa posible del posicionamiento en función consultiva de esta Comisión sobre la regulación aplicable.

II. CONTENIDO

El POM tiene por **objeto** desarrollar el funcionamiento de la plataforma electrónica de gestión de residuos y de la oficina de asignación de RAEE. El POM consta de diecinueve artículos, tres disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, dos disposiciones finales y dos anexos.

El **capítulo primero** (artículo 1) contiene las previsiones generales. Incluye el objeto y el ámbito de aplicación subjetivo. El **capítulo segundo** (arts. 2-9) regula las funciones, operadores, funcionamiento, financiación y supervisión de la plataforma electrónica. El **capítulo tercero** (arts. 10-17) está dedicado a la oficina de asignación de recogidas, describiendo las funciones, participantes, proceso de asignación, financiación, supervisión y seguimiento. El **capítulo cuarto** (arts. 17-19) describe los mecanismos de comunicación entre la plataforma electrónica y la oficina de asignación y la coordinación con otras bases de datos.

Las **disposiciones adicionales**, entre otras cuestiones, se ocupan de los medios materiales y personales de estos instrumentos y de la adecuada salvaguardia de la confidencialidad de la información. Las **disposiciones transitorias** establecen regímenes transitorios respecto al (i) contenido de la información a aportar en la plataforma electrónicas (que se detalla en los anexos I y II); (ii) sobre las obligaciones de información de RAEE; (iii) sobre determinadas etiquetas identificativas y (iv) sobre las peticiones de recogida de la oficina de asignación. Hasta el 31 de diciembre de 2019 para las disposiciones (i) y (iii) y hasta el 31 de diciembre de 2020 para las disposiciones (ii) y (iv).

Las **disposiciones finales** se ocupan de la definición de los títulos competenciales y de la entrada en vigor de la OM, estableciendo un calendario

progresivo para los distintos operadores de la plataforma electrónica (hasta el 30 de junio de 2020). Los **anexos I y II** recogen la información a incorporar por los operadores de la plataforma electrónica de acuerdo con la disposición transitoria primera.

En líneas generales, destacan los siguientes aspectos:

- El desarrollo de la plataforma electrónica de gestión y de la oficina de asignación de recogidas de RAEE supone la implantación de **dos herramientas para el control en materia de gestión de RAEE** y de apoyo al grupo de trabajo de la Comisión de Coordinación en materia de residuos (en adelante, GT-RAEE).
- Establecer **la obligatoria incorporación** a la plataforma electrónica **de los distintos operadores**⁵ participantes en el ciclo de recogida y gestión de los RAEE **de acuerdo a un calendario progresivo**⁶.
- La plataforma electrónica constituirá **una base de datos única** sobre recogida y tratamiento de los RAEE **que garantizará su correcta contabilización y trazabilidad**, aspecto en el que tendrán un papel relevante tanto **el pesaje** de los RAEE (a la entrada y salida de las instalaciones) como **las etiquetas electrónicas**⁷ (las cuales también están afectadas por una implantación escalonada).
- La plataforma electrónica también **facilitará información sobre los RAEE** generados y los RAEE gestionados dentro del territorio español, así como los trasladados para su gestión a la Unión Europea como a terceros países, **permitiendo ejercer las competencias de vigilancia, supervisión y control**.
- La oficina de asignación de recogidas pretende garantizar que todos **los RAEE recogidos en España reciban un tratamiento adecuado**, respetando la cuota de mercado de los productores que forman parte de cada uno de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

⁵ Los operadores de la plataforma son: (i) los gestores de las instalaciones de tratamiento de residuos (almacenamiento, preparación para la reutilización y tratamiento específico); (ii) los distribuidores de aparatos eléctricos y electrónicos y (iii) las instalaciones de recogida de las entidades locales.

⁶ Se distinguen las siguientes fases : (i) desde el 1 de julio de 2019 (fecha prevista de entrada en vigor del POM) para los gestores de residuos; (ii) desde el 1 de enero de 2020 para los distribuidores de aparatos eléctricos y electrónicos y (iii) desde el 30 de junio de 2020 para las entidades locales.

⁷ A través del (i) etiquetado individual de las fracciones de recogida, obligatorio para las fracciones de mayor tamaño (1,2,4 y 7) y opcional para el resto y del (ii) etiquetado de contenedores (solamente permitido para las fracciones 3,5 y 6). **Como señala el MAIN existe un error pendiente de subsanación ya que el artículo 7.1.a) del POM alude a la fracción 7 haciendo referencia al anexo VIII del Real Decreto 110/2015 cuando, en dicho RD, no se menciona dicha fracción.**

- El ámbito de la oficina se restringe a los RAEE recogidos en los distribuidores y en las instalaciones de las entidades municipales, **no impidiendo a los poseedores de RAEE organizar directamente la gestión de sus residuos.**

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

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.

Esta CNMC (y su predecesora, la extinta CNC) han tenido ocasión de analizar desde diferentes ópticas las actividades relacionadas con la gestión de residuos, tanto desde un enfoque consultivo⁸ como sancionador⁹.

Tal y como se recogió en el informe de la CNMC sobre el PRD RAEE, este contiene aspectos valorables positivamente, como (i) la mejora en la trazabilidad a través de la futura plataforma electrónica (desarrollada en este POM); (ii) una buena sintonía con el principio de unidad de mercado en lo referente a los títulos habilitantes (autorizaciones, comunicaciones previas) y (iii) la lucha contra la competencia desleal motivada, en su caso, por la economía sumergida. Cabe

⁸ 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](#)).

⁹ 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 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/CONSENU/SERMED/SANYPICK](#), [C/0405/11 MRH/BRRA](#).

señalar que en el texto definitivo del RD RAEE se incorporaron algunas de los aspectos de mejora incluidos en el informe de la CNMC sobre el PRD RAEE.

Destacan los siguientes aspectos: (i) una diferenciación explícita entre las cuotas de mercado¹⁰ obtenidas para distribuir los costes de la responsabilidad ampliada del productor y las obtenidas por la CNMC en el ejercicio de sus funciones; (ii) la supresión del procedimiento de consulta¹¹ a la CNMC con carácter previo a la autorización de sistemas colectivos que superaran cierta cuota de mercado; (iii) la eliminación de las funciones¹² del Centro de Coordinación respecto al “*adecuado funcionamiento de la competencia entre los agentes económicos...*” donde existía un claro riesgo de solapamiento de dichas funciones con las atribuidas a la CNMC; (iv) la supresión de la posibilidad de establecer cláusulas sociales de reserva¹³ de mercado en licitaciones públicas a entidades de economía social y (v) la inclusión genérica de las recomendaciones sobre los modelos de responsabilidad ampliada del productor¹⁴ en lo relativo a transparencia, objetividad, duración, acceso a terceros y riesgo de colusión.

¹⁰ Artículo 8.9 del RD RAEE: “*Las cuotas de mercado de los productores de AEE previstas en este real decreto tendrán la finalidad de distribuir la responsabilidad ampliada del productor prevista en este real decreto y no alteran ni sustituyen la información que los diferentes operadores deban suministrar en el marco de las funciones atribuidas a la CNMC, en especial, en lo relativo a las operaciones de concentración*”.

¹¹ Se incluyó un nuevo apartado 3 al artículo 52 del RD RAEE sobre Cooperación administrativa e intercambio de información que indica lo siguiente: “*La Comisión de Coordinación establecerá mecanismos de consulta con la CNMC, sobre las decisiones administrativas o sobre otros aspectos que puedan tener implicaciones para la competencia efectiva y la regulación económica eficiente de los sectores afectados por el real decreto*”.

¹² Se eliminó el artículo 57.2 del PRD. En el RD RAEE (art. 54.5) se indica adicionalmente lo siguiente: “*Las labores de coordinación del GT-RAEE se efectuarán sin perjuicio de las competencias de las autoridades autonómicas, las de defensa de la competencia y los departamentos ministeriales con competencias atribuidas al respecto*”.

¹³ En su lugar se ha incluido la posibilidad de establecer “*cláusulas sociales para los gestores de RAEE*” (art. 19.3 RD RAEE) lo que sería acorde con la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#) (LCSP), que en su exposición de motivos indica que “*se incluyen en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental y de I+D*”.

¹⁴ El párrafo segundo del artículo 40.2 del RD RAEE, al regular la solicitud de autorización de estos sistemas colectivos, indica que: “*Se analizarán, entre otros aspectos, la **transparencia y objetividad** en las formas de incorporación de los productores a los sistemas que en todo caso garantizarán la **no discriminación en la incorporación de los operadores**, el proceso interno de toma de decisiones con base en criterios objetivos, **la duración de los contratos de incorporación al sistema y los mecanismos de intercambio de información entre los integrantes del sistema colectivo y entre éste y el resto de operadores de la gestión de residuos. Igualmente se analizará la aplicación de condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en las relaciones entre los sistemas y el resto de operadores de residuos, así como los acuerdos entre sistemas colectivos. La toma de decisiones y el suministro de***

Por su parte, este POM incluye también aspectos positivos tales como (i) una reducción de costes y una mayor eficacia y eficiencia de la existencia de una plataforma única de datos; (ii) una mejora en la trazabilidad durante todo el ciclo de gestión de los residuos y en la calidad y armonización de los datos; (iii) una mayor garantía de una correcta y homogénea recogida y tratamiento de los residuos y (iv) una mejora de las competencias de vigilancia, supervisión y control (incluyendo el cumplimiento de los objetivos de la Unión Europea de recogida y valorización de RAEE).

Por otro lado, dado que el POM no contiene medida alguna al respecto, estimamos que continúan siendo válidas el resto de las observaciones sobre los aspectos de mejora que ya fueron descritos detalladamente en el citado informe de la CNMC sobre el PRD RAEE, así como en el informe de la CNMC sobre los SIGS. Cabe destacar, entre otras cuestiones, (i) **la necesidad de evaluación periódica de los modelos de responsabilidad ampliada del productor para evitar efectos adversos sobre la competencia efectiva**¹⁵ (como el intercambio de información sensible o comportamientos monopolísticos¹⁶); (ii) **la utilización de criterios complementarios al de las cuotas de mercado**¹⁷ del productor en relación con sus obligaciones de financiación; (iii) **la preferencia por las licitaciones públicas**¹⁸ sobre los convenios de colaboración¹⁹ en la asignación

información no debe 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”.

¹⁵ 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#page1

¹⁶ Dichos comportamientos monopolísticos se han estudiado en el [Informe de la OCDE de 12 abril 2016 EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY - UPDATED GUIDANCE ENV/EPOC/WPRPW\(2015\)16/FINAL](#), págs.112 a 117.

¹⁷ La utilización de la cuota de mercado como criterio único puede llevar a obviar otros criterios tales como la eficiencia energética o la gestión medioambiental, que, teniendo en cuenta la naturaleza de este tipo de residuos, podrían igualmente tomarse en consideración de cara una incentivación de una gestión más eficiente por parte de los productores. Adicionalmente, tampoco se fomenta de esta manera el ecodiseño de AEE por parte de los productores.

¹⁸ Como forma de garantizar la eficiencia en la asignación de los fondos públicos, utilizando como vehículo la salvaguarda de la libre competencia en los procesos de licitación (art. 1 y 132 de la LCSP).

¹⁹ La práctica habitual ha sido la celebración de dichos convenios de colaboración por parte de los municipios. Cabe señalar que la CNMC ha constatado abusos, en otros sectores (gestión aeroportuaria), en la utilización de la figura del convenio por parte de las AA.PP, que deben evitarse (véase págs. 47 a 82 del [Informe CNC anual de ayudas Públicas 2010](#)). Tales abusos pueden tener, además, un coste para la competencia, en la medida en que, con la celebración

de la gestión de los RAEE recogidos en las instalaciones municipales; (iv) una responsabilidad más amplia de los usuarios; (v) la propuesta de un ámbito de aplicación de la norma más ambicioso y (vi) la recomendación de integración de los diferentes registros existentes.

Realizadas estas consideraciones, desde el punto de vista de la regulación económica eficiente y la promoción de la competencia, **se advierten diversos aspectos del proyecto susceptibles de mejora**. A dicho instrumento normativo se dirigirán las observaciones y recomendaciones que se detallan a continuación.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Pesaje de los residuos y objetivos mínimos

Como se señala en el preámbulo del POM, el peso de los RAEE se considera de especial importancia en toda la cadena de gestión con el objetivo de garantizar la trazabilidad y asegurar un seguimiento adecuado. Por esta razón, se incluye en la plataforma electrónica la necesidad de adjuntar los tickets de pesada que se generen a las entradas y salidas de RAEE de las instalaciones.

El artículo 5.3.a) del POM permite, a la hora de analizar la coherencia de los datos, un margen de error entre un 5% y un 10% del dato del peso en las entradas y salidas de la plataforma en relación con sus siguientes movimientos. Dado que los objetivos²⁰ mínimos de recogida de la Directiva (y del RD RAEE) se fijan en función del peso medio de los AEE en el Estado miembro de que se

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).

²⁰ A partir del 1 de enero de 2019, el índice de recogida mínimo que deberá alcanzarse anualmente será del 65 % del peso medio de los AEE introducidos en el mercado en el Estado miembro de que se trate en los tres años precedentes, o, alternativamente, del 85 % de los RAEE generados en el territorio de dicho Estado miembro, en función de la metodología de estimación establecida por la Comisión Europea (véase: [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2017/699 de la Comisión, de 18 de abril de 2017, que establece una metodología común para el cálculo del peso de los aparatos eléctricos y electrónicos \(AEE\) introducidos en el mercado de cada Estado miembro y una metodología común para el cálculo de la cantidad de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos \(RAEE\) generados en cada Estado miembro, expresada en peso](#)).

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente publica anualmente los objetivos estatales mínimos de recogida separada por categorías, uso profesional o doméstico (véase <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/flujo/aparatos-electr/Objetivos-recogida-separada-RAEE.aspx>).

trate y ya que la propia reglamentación de la UE exige que se realicen estimaciones fundamentadas, **se considera necesario, para evitar situaciones de desventaja competitiva entre operadores, una justificación del margen de error permitido en el pesaje de los RAEE.**

Respecto a los objetivos mínimos, sin perjuicio de lo establecido en el RD RAEE, hay que destacar los siguientes aspectos de mejora:

Aunque el artículo 29.2 del RD RAEE establece que *“una vez cumplido el objetivo mínimo anual, esto no podrá ser obstáculo para que los residuos que se continúen generando, sean recogidos, gestionados y financiados adecuadamente según lo previsto en este real decreto”* es obvio que los productores de AEE no tienen incentivos para hacerlo, ya que les supondría un mayor coste.

Esta situación se refleja en un informe²¹ de la Comisión Europea, de julio de 2018, elaborado a partir de un cuestionario remitido por los Estados miembros. Concretamente se indica, para el caso español, que los RAEE no están siendo recogidos una vez que los esquemas alcanzan sus objetivos mínimos (no se recogen los RAEE de áreas remotas y/o los que implican mayores costes financieros). Es decir, **en la práctica los sistemas diseñan su actividad únicamente para lograr el cumplimiento de dichos objetivos mínimos** al menor coste económico (recogiendo solamente en las zonas más baratas).

Relacionado con la dificultad para alcanzar los objetivos mínimos a nivel estatal, los Estados miembros y las partes interesadas señalan como uno de los principales problemas²² el **elevado índice de recogida no contabilizado en las estadísticas** de recogida de RAEE, especialmente cuando la recogida se produce fuera del marco de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor o cuando la gestión de los RAEE no la llevan a cabo empresas de reciclado de RAEE autorizadas. Los problemas que subyacen son básicamente motivados por:

²¹ Implementation report for Directives 2002/96/EC and 2012/19/EU on WEEE- Period 2013-2015 (véase página 68: http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/reports_en.htm).

²² INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO relativo a la revisión del ámbito de aplicación de la Directiva 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (la nueva Directiva RAEE) así como al reexamen de los plazos fijados para alcanzar los objetivos de recogida a que se refiere el artículo 7, apartado 1, de la nueva Directiva RAEE y a la posibilidad de establecer objetivos individuales de recogida para una o varias de las categorías de aparatos eléctricos y electrónicos contempladas en el anexo III de la Directiva (véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017DC0171>)

- El comportamiento de los consumidores: se trata de un problema clásico de externalidades, ya que el esquema propuesto les impone una serie de costes privados (como el tiempo y el desplazamiento a los puntos limpios) a cambio de un beneficio social que no internalizan completamente, lo que conlleva una solución sub-óptima ineficiente de reciclaje, paliada parcialmente por las campañas de sensibilización y la propia mentalidad ambiental de los consumidores.
- La denominada “canibalización de los residuos”, provocada por el alto valor de alguno de los componentes de los RAEE. Este hecho motiva que gestores ilegales recojan AEE para desmantelarlos y extraer los elementos valiosos desechando el resto de residuos sin ninguna clase de tratamiento ambiental.
- La existencia de “free riders”²³ que estén introduciendo AEE en el mercado sin registrarse debidamente y, por lo tanto, sin participar en el pago de los costes de los RAEE (especialmente a través de ventas privadas online procedentes de terceros países). No obstante, a nivel europeo la mayoría de las partes interesadas consideran que los registros nacionales son razonablemente precisos de acuerdo con un estudio realizado para la DG de Medioambiente de la Comisión Europea²⁴. No obstante, la evidencia es limitada y se pone de manifiesto que puede ser un problema creciente como consecuencia del incremento de ventas online de AEE.

Por último, cabe apuntar que estos problemas pueden verse aumentados ya que los objetivos mínimos de recogida a partir del 2019 son más ambiciosos, incrementándose desde el 55% del 2018 al 65% del peso medio de los AEE. De esta forma el último dato de recogida de RAEE para España es de 5,38 kg por habitante²⁵ (año 2016) frente al objetivo mínimo de 2019 de 9,22 kg de RAEE per cápita.

La situación anterior dificulta la consecución de los objetivos previstos en la medida de que falla el primer eslabón de la misma, la recogida de los RAEE. **Se recomienda por tanto**, entre otras cuestiones: (i) **mejorar la recogida** a través

²³ Véase OCDE (2018): “[EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY \(EPR\) AND THE IMPACT OF ONLINE SALES](#)”.

²⁴ Véase pág. 239 de EUNOMIA (2017): “[Study on Waste Statistics – A comprehensive review of gaps and weaknesses and key priority areas for improvement in the EU waste statistics](#)”.

²⁵ Fuente Eurostat (ver: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database#>)

de la ampliación de la infraestructura de recogida, incluyendo alternativas más “cómodas”²⁶ para los usuarios de AEE y la mejora de la sensibilización de los consumidores; (ii) **intensificar los controles y organizar inspecciones** dirigidas a detectar actividades ilegales y/o “free riders” y (iii) plantearse **la introducción de incentivos**²⁷ a los consumidores para la recogida de RAEE.

III.2.2 Financiación de la plataforma electrónica

Sin perjuicio de lo establecido en el RD RAEE cabe destacar **la disparidad existente entre la financiación de la plataforma electrónica y la oficina de asignación.**

Mientras que la oficina de asignación de recogidas es totalmente financiada por los productores de AEE (art. 15 del POM) la plataforma electrónica tiene una financiación mixta (art. 6 del POM): (i) la puesta en marcha, la gestión directa, el mantenimiento y los costes relacionadas con la titularidad de los derechos de propiedad intelectual son asumidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y (ii) los productores de AEE financian los costes de la gestión indirecta de la plataforma (que incluyen, de acuerdo con el POM, las campañas de comunicación a nivel estatal y la formación periódica para el correcto uso de la plataforma y otros costes indirectos identificados por el GT-RAEE).

La financiación pública de una parte de la plataforma electrónica podría vulnerar el principio de responsabilidad ampliada del productor, de manera que, en aplicación del principio de que **“quien contamina paga”**²⁸ el fabricante del AEE tiene la obligación de asumir la financiación de la gestión de los residuos que proceden de sus aparatos.

No obstante, cabe destacar que la posible ruptura de este principio ya fue introducida en el art. 55.6 y la disposición adicional tercera²⁹ del RD RAEE,

²⁶ El art. 25 del RD RAEE permite, por ejemplo, que los productores de AEE puedan organizar y financiar su retirada domiciliaria con el objeto de aumentar la recogida separada de los RAEE.

²⁷ Un ejemplo serían los denominados **sistemas de depósito y devolución** y otras medidas para incentivar la recogida eficiente de productos, los cuales se mencionan en la reciente [Directiva \(UE\) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.](#)

²⁸ Recogido en el considerando 2 de la [Directiva 2012/19/UE](#) y en el preámbulo del RD RAEE.

²⁹ Disposición adicional tercera RD RAEE. Financiación de la plataforma electrónica de gestión de RAEE: “La puesta en marcha de la plataforma electrónica, su mantenimiento y gestión se financiará por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, al menos en un 55 %

preceptos que no pudieron ser analizadas en el informe de la CNMC sobre el PRD RAEE ya que no estaban en el borrador facilitado sino que fueron incluidos con posterioridad. Además, esta disposición incorpora un límite porcentual de la financiación pública, limitándola hasta el 55% de los gastos totales de la plataforma, una vez descontados los costes indirectos de los productores de AEE (los cuales no podrán superar el 45% de la suma de los costes totales). En el preámbulo del RD RAEE finalmente aprobado se indica que la plataforma electrónica permitirá a las Administraciones Públicas un control más fácil de los datos al disponer de una única fuente de información, *“por lo que resulta lógico que su financiación sea mayoritariamente pública”*.

Sin embargo, podría entenderse, por un lado, que el principio de que “quien contamina paga” debe abarcar también todos estos costes de gestión de la trazabilidad de los residuos. Buen ejemplo de lo anterior es que en la actualidad cada sistema de responsabilidad tiene su propia plataforma, existiendo una multiplicidad de las mismas, sin que sean financiadas por las Administraciones. La propia existencia de una plataforma centralizada debería plantear de por sí ganancias de eficiencia para los propios productores.

Por otro, que los productores de AEE sean beneficiados por esta financiación pública podría suponer la atribución de una ventaja competitiva que debería ser analizada desde la óptica de la normativa de ayudas de Estado (art. 106 a 109 TFUE), para considerar, en su caso, la existencia de alguna obligación de notificación o comunicación a la Comisión Europea y/o de suspensión de la medida, así como de su compatibilidad con el mercado interior.

En este sentido debe tenerse en cuenta tanto el Reglamento 651/2014³⁰ de la Comisión Europea (artículo 47) como las Directrices³¹ sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (apartado 3.5.2), los cuales regulan las condiciones que deben de cumplir las ayudas a la inversión para el reciclado y la reutilización de residuos. El primero de ellos afirma que *“no liberarán indirectamente a los contaminadores de una carga que deba ser*

y por los productores. Podrá llegarse a acuerdos de financiación con otras administraciones públicas y sectores afectados que reducirán proporcionalmente las cuotas mencionadas”.

³⁰ [Reglamento \(UE\) No 651/2014 de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.](#)

³¹ [Comunicación de la Comisión: Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 \(2014/C 200/01\).](#)

soportada por ellos con arreglo a la legislación de la Unión³² [...]”. Por lo tanto, habida cuenta del ya mencionado principio “quien contamina paga” y del párrafo señalado, puede cuestionarse que las empresas que generan residuos pudieran soslayar los costes de su tratamiento.

Considerando lo anterior, se podría modificar la normativa existente (RD AEE y texto del POM en consecuencia) para señalar que la existencia de la plataforma debe ser financiada íntegramente por los productores.

Adicionalmente, cabe destacar los siguientes aspectos:

- Como ya se puso de manifiesto en el informe de la CNMC sobre el PRD RAEE se recomienda la utilización de criterios complementarios al de las cuotas de mercado del productor en relación con sus obligaciones de financiación, considerando más adecuado un reparto en función de los costes realmente incurridos.
- No queda claro cómo se va a compaginar la financiación pública de los costes directos de mantenimiento de la plataforma electrónica única con la afirmación de que las medidas incorporadas en este POM no supondrán un incremento del gasto público (disposición adicional 1ª del POM).
- Sería aconsejable limitar el alto nivel de discrecionalidad por parte del GT-RAEE a la hora de determinar los costes indirectos de la plataforma electrónica a cargo de los productores de AEE (art. 6.2 c) del POM).
- El proyecto para la creación de la plataforma electrónica fue encargado en el año 2015 a la empresa Tragsatec³³ (Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.) a través de una encomienda de gestión (o “encargo a medio propio” con la normativa de contratación pública). En este sentido la posición de esta Comisión³⁴ es que debe tratar de usarse procedimientos competitivos para este tipo actuaciones.

³² De esta forma, cabe interpretar que las ayudas a la inversión relacionadas con el reciclado y la reutilización de los propios residuos del beneficiario no quedarán exentas de la obligación de notificación.

³³ Véase página 14 de:

<https://www.tragsa.es/es/Documents/Encomiendas%20de%20gesti%C3%B3n/Tragsatec/encomiendas-de-gestion-tragsatec-2015.pdf>

³⁴ Véase, por ejemplo, [Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión: Implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia \(2013\)](#).

III.2.3 Calendario progresivo de implementación

Si bien es cierto que la utilización de una nueva herramienta informática por un numeroso grupo de operadores hace recomendable la instauración de un período transitorio de implementación (aspecto aplicable tanto para la plataforma electrónica como a otras medidas ligadas a ésta), cabe señalar que en el preámbulo del POM se indica que la plataforma electrónica se ha puesto a disposición de todos los potenciales operadores en un formato de pruebas durante un amplio período de tiempo (desde el año 2015 de acuerdo con el MAIN).

Por este motivo **se considera que los plazos para la total implementación del POM podrían ser más ajustados** y se recomienda que se acorte el calendario previsto en la medida de lo posible ya que, de acuerdo con el POM, la plataforma electrónica no se encontrará plenamente operativa hasta el 31 de diciembre de 2020, pudiendo dificultar la adecuada medición de los objetivos de recogida previstos a partir del 1 de enero de 2019 (art. 29 RD RAEE). Esta situación provoca también la existencia de una **dualidad de sistemas**³⁵ durante la implantación del calendario progresivo lo cual puede provocar ineficiencias y mayores costes a los operadores.

Adicionalmente se han detectado **carencias en la fundamentación que justifiquen el diferente tratamiento** en los plazos de incorporación a la plataforma electrónica **de los distintos operadores**. Dicha diferenciación de trato debiera ser objeto de la debida justificación para resultar asumible que no afecta al principio de no discriminación.

III.2.4 Obligaciones de información y conservación de los datos en la plataforma electrónica

El funcionamiento de la plataforma electrónica solamente reconoce la grabación y/o consulta de los datos a los operadores³⁶ de la misma, permitiéndoles, con la información incorporada a la plataforma, dar cumplimiento a las obligaciones de elaboración de un archivo cronológico y de la memoria anual. No obstante, el

³⁵ Hasta la total implementación de la plataforma electrónica única continúa vigente el sistema anterior en el que cada sistema reporta la información a partir de sus propias plataformas (Disposición transitoria octava del RD RAEE).

³⁶ Las AA.PP y los sistemas de responsabilidad ampliada (SRA) del productor únicamente pueden consultar los datos (y en los SRA solamente pueden consultar las actividades cuya gestión esté bajo su financiación).

acceso al contenido de estas memorias estará limitado a las Administraciones Públicas competentes (art. 34.3 RD RAEE).

De igual manera, la oficina de asignación realizará un balance anual y varios informes de seguimiento (mensuales y semestrales) sobre la recogida de RAEE que comunicará al GT-RAEE para su análisis y valoración (art. 56.6 RD RAEE desarrollado en el art.17 del POM analizado).

Sin embargo, las Administraciones solamente informarán sobre (i) los productores incluidos en el Registro de productores de aparatos eléctricos y electrónicos del Registro Integrado Industrial, del número de identificación asociado a cada productor y de las categorías de aparatos que ponen en el mercado (art. 51.4 RD RAEE) y sobre (ii) el cumplimiento de los objetivos de recogida separada así como de los objetivos de valorización, una vez que estos datos estén disponibles (art. 51.5 RD RAEE³⁷)

Se encuentra, por lo tanto, una cierta asimetría informativa, ya que la regulación de los RAEE permite a las Administraciones Públicas recopilar una gran cantidad de información sobre los mismos mientras que las obligaciones de información de éstas son más reducidas (las referencias en el RD RAEE son vagas y el POM no desarrolla esta información). **Se recomienda establecer una mayor precisión de la información a facilitar** y de la periodicidad de la misma **por parte de las Administraciones** con el objeto de garantizar una mayor transparencia y homogeneidad de la información publicada, que puede ser de interés para terceros operadores y para la sociedad en su conjunto.

Con respecto a los datos recopilados por la plataforma electrónica, tanto el RD RAEE (art. 55.3) como el POM analizado (art. 4.4) establecen que se mantendrán disponibles durante, al menos, cinco años. Se aconsejaría señalar la justificación del plazo recogido, ya que debería estar basado en razones objetivas como, por ejemplo, que vayan a ser utilizados con una finalidad estadística o que los datos sirvan como justificante de una actividad o servicio prestado, debiendo tenerse presente igualmente los plazos de prescripción de las acciones civiles, penales, administrativas o de cualquier otro tipo que pudieran derivarse de la actividad o servicio prestado.

³⁷ Esta información se hará pública, al menos, en las páginas web del Ministerio para la Transición Ecológica y de las comunidades autónomas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El informe valora positivamente ciertas cuestiones incluidas en el POM: reducción de costes y una mayor eficacia /eficiencia de la existencia de una plataforma única; mejora en la trazabilidad de la gestión de residuos y en la calidad y armonización de los datos; una mayor garantía de la correcta y homogénea recogida y tratamiento de los residuos en todo el territorio nacional o la mejora de las competencias de vigilancia, supervisión y control.

Sin perjuicio de lo establecido en el RD RAEE sobre la financiación pública parcial de la plataforma electrónica y la obligatoriedad de la adecuada recogida, gestión y financiación de los RAEE (incluyendo los que pudieran superar los objetivos mínimos anuales), se recomienda:

- Que los costes de la plataforma electrónica sean soportados por los productores de AEE en su totalidad, en aplicación del principio de que “quien contamina paga”, debiendo realizarse de mantenerse un análisis de la medida desde la óptica de ayudas de Estado.
- Que se introduzcan incentivos a los sistemas de responsabilidad ampliada para ofrecer estímulos a superar los objetivos mínimos.
- Que se mejore el sistema de recogida de RAEE, incluyendo las instalaciones, el control e inspección de las actividades ilegales y los programas de incentivos y sensibilización de los consumidores.

Adicionalmente, desde el punto de vista de promoción de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, subsisten aspectos susceptibles de mejora:

- Se considera que debe reforzarse la justificación del margen de error admitido en los pesos de los RAEE.
- Adelantar la fecha de la implementación total de la plataforma electrónica y justificar las diferencias existentes entre los distintos operadores en las fechas (calendario gradual) de incorporación obligatoria a la plataforma electrónica.

- Mejorar la fundamentación del plazo de conservación de los datos de la plataforma electrónica así como las obligaciones de información de las Administraciones Públicas a terceros en materia de RAAE.

