



**IPN/CNMC/034/19 INFORME SOBRE EL  
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL  
QUE SE REGULA LA ELIMINACIÓN DE  
RESIDUOS MEDIANTE DEPÓSITO EN  
VERTEDERO**

**7 de noviembre de 2019**

## Índice

I.	ANTECEDENTES .....	3
II.	CONTENIDO.....	4
III.	VALORACIÓN.....	6
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	8

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ELIMINACIÓN DE RESIDUOS MEDIANTE DEPÓSITO EN VERTEDERO**

**CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

**IPN/CNMC/034/19**

**PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

**CONSEJEROS**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar  
D. Josep María Guinart Solà  
D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González  
D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

**SECRETARIO DEL CONSEJO**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 7 de noviembre de 2019

Vista la solicitud de informe del Ministerio para la Transición Ecológica en relación con el proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 18 de septiembre 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**

Esta Comisión ha tenido ocasión de manifestarse en función consultiva sobre diferentes aspectos de la normativa que regula la gestión de los residuos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Informe sobre el APL de Residuos y Suelos contaminados ([IPN 049/10](#)), Informe sobre el PRD por el que se regula el traslado de residuos ([IPN 94/13](#)), Informe sobre el PRD sobre los Aparatos Eléctricos y Electrónicos y sus Residuos ([IPN/DP/0014/14](#)), Informe sobre el PRD por el que se modifica el RD 106/2008 de 1 de febrero sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos ([IPN/CNMC/006/15](#)), Informe sobre la adaptación de los sistemas

Asimismo, en el ámbito del derecho sancionador de la competencia, se han efectuado actuaciones en relación con los modelos de gestión que han desarrollado los sistemas integrados de gestión, en ámbitos como los neumáticos o los envases<sup>2</sup>. También se han analizado estas actividades en el marco de la función de control de concentraciones<sup>3</sup>.

El objetivo principal del PRD remitido es la protección de la salud humana y del medio ambiente mediante la reducción de la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y el control de los vertederos en funcionamiento en España, de conformidad con la [Ley 22/2011](#), de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados<sup>4</sup> y la [Directiva \(UE\) 2018/850](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la [Directiva 1999/31/CE](#) del consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos.

## II. CONTENIDO

El borrador de PRD se compone de una parte expositiva y otra dispositiva con diecinueve artículos distribuidos en seis capítulos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cuatro finales. Se completa el texto con ocho anexos.

El capítulo primero (artículos 1-4) contiene las previsiones generales. Incluye el objeto, la finalidad, el ámbito de aplicación, las definiciones y la referencia a los instrumentos para la promoción al cambio para una economía más circular. El capítulo segundo (artículos 5-9) regula diferentes aspectos y características de los vertederos y los residuos. El capítulo tercero (arts. 10-13) está dedicado a las

---

integrados de gestión -SIGS- a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos al RD 110/2015 ([INF/CNMC/188/17](#)), Informe sobre Contratación Pública. Gestión de Residuos ([UM 038/16](#)), Informe sobre el Traslado de residuos en Aragón ([UM 097/16](#)), Informe sobre el “proyecto de real decreto por el que se modifica el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado ([IPN/CNMC/030/18](#)) e 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 ([IPN/CNMC/015/19](#)).

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, 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.

<sup>3</sup> Resolución de 14 de marzo de 2019 ([C/1005/19](#) URBASER/CORPORACIO GRIÑO) y Resolución de la CNC de 27 de diciembre de 2007 ([C/0037/07](#) KMR/CAPRICORN NEGOCIO [CHATARRA ACERO](#), [C/0477/12](#) SARIA GARNOVA, [C/0379/11](#) STERICYCLE/CONSENUER/SERMED/SANYPICK y [C/0405/11](#) MRH/BRRA).

<sup>4</sup> Informe sobre el APL de Residuos y Suelos contaminados ([IPN 049/10](#)).

autorizaciones. El capítulo cuarto (artículo 14) describe el procedimiento de admisión de residuos en vertedero. El capítulo quinto (artículos 15-18) trata sobre el control, vigilancia, inspección y procedimiento sancionador en el ámbito de los vertederos. El capítulo sexto (artículo 19) contiene las diferentes obligaciones de información a los afectados por el PRD.

Las disposiciones adicionales se ocupan de los requisitos mínimos exigibles para el vertido de la fracción orgánica de los residuos municipales y de los objetivos para reducir los residuos municipales biodegradables depositados en vertedero. La disposición transitoria única establece un régimen transitorio respecto a los vertederos existentes y revisión de su autorización.

Las disposiciones finales se ocupan de la definición de los títulos competenciales, de la incorporación de derecho de la Unión Europea, de la autorización para la actualización de los anexos y de la entrada en vigor del PRD.

Los anexos recogen (i) los requisitos generales para todas las clases de vertederos, (ii) los procedimientos y criterios de admisión de residuos en vertedero, (iii) los procedimientos de control y vigilancia en las fases de explotación y mantenimiento posterior, (iv) las normas para el cálculo de cumplimiento de los objetivos de vertido de residuos municipales, (v) la documentación requerida para la solicitud de una autorización, (vi) el contenido de la autorización, (vii) el alcance de las inspecciones y (viii) el cálculo de costes asociados a las emisiones de gases de efecto invernadero.

El borrador de PRD establece el régimen jurídico y técnico de la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero sobre la base de la experiencia acumulada desde la entrada en vigor del [Real Decreto 1481/2001](#), de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y la Ley 22/2011, de residuos, ya citada. Además, destaca por la necesidad de impulsar el tránsito hacia una economía circular, transponiendo la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.

Entre las medidas contempladas en el PRD destacan las siguientes: (i) la mención a instrumentos económicos para promover el cambio a una economía más circular, destacando la obligación de tratamiento previo de los residuos (ii) el reforzamiento de los objetivos de reducción de residuos municipales, con la fecha horizonte de 2035, (iii) la contabilización completa de todos los costes (directos e indirectos) del vertido de residuos, así como el sometimiento de los vertederos a inspecciones periódicas, (iii) el régimen aplicable a la autorización necesaria para llevar a cabo diferentes actividades económicas de gestión y valorización de residuos y (iv) las obligaciones de información existentes tanto para el Reino de España ante la UE como de las Comunidades Autónomas ante la Administración General del Estado.

### III. VALORACIÓN

La normativa de residuos, fundamentalmente la Ley 22/2011 de residuos, introduce una serie de obligaciones para los productores y/o poseedores de residuos, para los gestores de dichos residuos y también para las propias Administraciones públicas, estas últimas a través de la aplicación, entre otros principios, del principio de jerarquía de residuos<sup>5</sup>.

También sobre la base de dicha normativa, de acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de estos, del poseedor actual o del anterior poseedor de aquellos e incluso, en determinadas circunstancias, de los distribuidores del producto.

En líneas generales, la regulación de los residuos está fundamentalmente encaminada a atribuir dichas responsabilidades a cada uno de los agentes de cara a proteger intereses generales vinculados con la salud pública y la conservación del medio ambiente.

El PRD presenta un contenido que va en esta línea, atribuyendo diferentes obligaciones y responsabilidades a cada uno de los intervinientes. Se incluyen aspectos que pueden ser considerados en línea con el contenido de la Directiva (UE) 2018/850 ya citada, como el establecimiento de unos objetivos máximos más exigentes de vertido de residuos municipales para 2035, la exigencia de contar con mecanismos que aseguren la trazabilidad de los datos para el cálculo de los mismos o la prohibición del vertido de ciertos residuos.

Desde la óptica de la competencia, especial mención merece el artículo 9 del PRD, que explicita una serie de medidas para el fomento de la transparencia en cuanto a los costes de la entidad explotadora del vertedero. Dicho precepto establece la obligación de que la entidad establezca unos precios de vertido que cubran la totalidad de sus costes. En concreto, se indica que el precio que la entidad explotadora cobre por la eliminación de los residuos en el vertedero cubrirá, como mínimo:

- “a) los costes que ocasionen su establecimiento y explotación.*
- b) los gastos derivados de la suscripción del seguro o garantía financiera equivalente de conformidad con lo señalado en el artículo 11.1.d).*

---

<sup>5</sup> Señala el artículo 8 de la Ley 22/2011 ya citada que las Administraciones competentes, en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos, aplicarán para conseguir el mejor resultado ambiental global, la jerarquía de residuos por el siguiente orden de prioridad: a) Prevención; b) Preparación para la reutilización; c) Reciclado; d) Otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y e) Eliminación.

c) los costes estimados de la clausura, mantenimiento y control postclausura.

d) los costes de las fianzas constituidas de conformidad con lo señalado en el artículo 11.1.c).

e) los costes ligados a la emisión de gases de efecto invernadero conforme a las reglas de cálculo señaladas en el anexo VIII”.

Adicionalmente, se indica que “[...] 4. Las autoridades competentes velarán por la transparencia en la recogida y uso de toda la información necesaria con respecto a dichos costes, dentro del respeto a las disposiciones de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. A estos efectos, dichas autoridades harán públicos estos costes en una página de Internet accesible al público, y los mantendrán actualizados en función del análisis económico periódico mencionado en la sección anterior” (subrayado nuestro).

No se discute la conveniencia de que los precios se ajusten a un nivel mínimo equivalente a los costes reales globales de prestación del servicio ni que se introduzcan medidas para asegurar la transparencia en la recogida y el uso de toda la información necesaria con respecto a los costes, exigencias que derivan de la Directiva 1999/31/CE ya citada<sup>6</sup>. Sin embargo, debe señalarse que las concretas medidas de ejecución proyectadas para promover dicha transparencia pueden presentar problemas desde la óptica de competencia.

En concreto, la publicación de los costes actualizados de las entidades explotadoras de los vertederos puede favorecer que se produzcan alineamientos en los precios aplicados por los distintos vertederos.

Desde esta Comisión se ha señalado en otras ocasiones que la transparencia en costes o en precios, por afectar a un elemento tan relevante para la competencia, presenta aspectos que deben ser analizados caso por caso, y sólo debiera admitirse cuando efectivamente se acrediten razones de interés general que aseguren el cumplimiento de los principios de buena regulación.

---

<sup>6</sup> Artículo 10, Costes del vertido de residuos: “Los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para garantizar que todos los costes que ocasionen el establecimiento y la explotación del vertedero, incluido, en la medida de lo posible, el coste de la fianza o su equivalente a que se refiere el inciso iv) de la letra a) del artículo 8, así como los costes estimados del cierre y mantenimiento posterior del emplazamiento durante por lo menos treinta años queden cubiertos por el precio que cobre a entidad explotadora por la eliminación de cualquier tipo de residuos en dicho vertedero. Dentro del respeto de las disposiciones de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (9), los Estados miembros velarán por la transparencia en la recogida y uso de toda la información necesaria con respecto a los costes.”

En líneas generales, publicar información tan sensible **podría facilitar alineamientos anticompetitivos de los precios ofertados por los operadores**. Para evitarlo, se recomienda adoptar ciertas cautelas<sup>7</sup>:

- La información debe difundirse en términos agregados y no individualizados, sobre todo en sectores concentrados o en áreas geográficas con una escasa presencia de operadores. Así se evita obtener conclusiones particulares sobre las estrategias y comportamientos individualizados de éstos.
- La información de precios no debe ser excesivamente reciente y por ello estar referida a actuaciones pasadas, sin ofrecer orientación sobre tendencias futuras, sobre todo si el universo estadístico es muy reducido.
- El proceso de recogida y puesta a disposición de la información comercialmente más sensible debe ser ajustado al fin perseguido y evitar intercambios injustificados de información entre operadores.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC valora positivamente las medidas tomadas para dar cumplimiento a la Directiva 2018/850 UE objeto de transposición, como son el establecimiento de unos objetivos máximos de residuos municipales para 2035 o la exigencia de contar con mecanismos que aseguren la trazabilidad de los datos.

Sin perjuicio de lo anterior, desde el punto de vista de promoción de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, se recomienda, en lo que respecta a las medidas para fomentar la transparencia de los costes de la entidad explotadora del vertedero, adoptar ciertas cautelas para evitar posibles riesgos sobre la competencia. En concreto, se recomienda velar por que la información se publique de forma agregada, que se refiera a actuaciones pasadas y que se evite que en el proceso de recogida de

---

<sup>7</sup> Ya recogidas en otros informes de esta CNMC, como el Estudio de Mercas (2013), basándose en las [Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal](#), advirtió que “Las obligaciones de facilitar información a la sociedad gestora de la Merca, y en particular, sobre precios, pueden llevar a riesgos sobre la competencia derivados del uso que se dé a dicha información. La difusión de información individualizada puede permitir que las empresas se controlen entre ellas, desincentivando estrategias comerciales agresivas, precios bajos y descuentos. No obstante, en la medida en que esta información se utilice con fines estadísticos, se difunda de forma agregada o anónima, no de manera inmediata o con carácter abierto, el riesgo de coordinación será menor, y pueden promover objetivos de eficiencia al favorecer un mejor ajuste entre oferta y demanda. Otros factores, como la frecuencia de la información, pueden tenerse también en cuenta en este análisis, en función de las circunstancias particulares de cada caso”. En otros informes se insistió en reforzar las cautelas en el acceso y difusión de información comercialmente sensible bajo las anteriores pautas: como el [IPN 84/13](#) sobre el APL de la cadena alimentaria o en el [IPN 003/16](#) PRD de declaraciones de leche líquida de vaca.



información se produzcan intercambios injustificados de información comercialmente sensible entre operadores.

