

**IPN/CNMC/013/20 INFORME SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY DE RESIDUOS Y
SUELOS CONTAMINADOS**

30 de julio de 2020

INDICE

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	5
III. VALORACIÓN	8
III.1 OBSERVACIONES GENERALES	8
III.2. OBSERVACIONES PARTICULARES	10
<i>III.2.1 Fin de la condición de residuo (artículo 5)</i>	10
<i>III.2.2. Autosuficiencia y proximidad de la red estatal integrada de instalaciones (artículo 9)</i>	11
<i>III.2.3 Declaración de servicio público de ciertas actividades (artículo 12.6)</i>	12
<i>III.2.4 Donación de alimentos (artículo 19.2)</i>	13
<i>III.2.5 Constitución de fianzas, avales y seguros (artículo 20.6 y 23.5)</i>	14
<i>III.2.6. Acceso a las distintas actividades mediante autorizaciones y comunicaciones (artículos 33 y siguientes)</i>	15
<i>III.2.7 Responsabilidad ampliada del productor (artículos 37 a 39)</i>	17
<i>III.2.8. Nuevo impuesto sobre envases de plástico no reutilizables (artículo 58 y ss.)</i>	19
<i>III.2.9. Aspectos relativos a contratación pública (disposición adicional 10ª)</i>	20
<i>III.2.10. Medidas de fomento</i>	22
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	22

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL
ANTEPROYECTO DE LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS**

CONSEJO. PLENO

IPN/CNMC/013/20

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep María Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 30 de julio de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (**MITERD**) en relación con el anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 11 de junio de 2020, 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](#), el **PLENO** acuerda emitir el siguiente **Informe**.

I. ANTECEDENTES

El anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados (en adelante, APL) remitido junto con su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) tiene como objetivo garantizar la protección del medio ambiente y la salud humana mediante la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los

impactos adversos de su generación y gestión, a la vez que pretende favorecer la transición a una economía circular, garantizando el funcionamiento del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo.

En lo que respecta al uso eficiente de recursos, como indica la MAIN, el aprovechamiento de los residuos es manifiestamente mejorable tanto a nivel UE como nacional. A nivel UE, en 2016 se generaron 2.500 millones de toneladas de residuos: el 47% se destinó a vertedero, casi el 50% a valorización material y el 4% a valorización energética. En España, la cantidad de residuos ascendió a 125 millones de toneladas (5% del total UE), destinándose al vertido el 54%, a la valorización material el 43% y a la incineración, un porcentaje similar al nivel UE (4%).

En el caso de los residuos municipales, en 2016 en Europa se recicló el 46%, se incineró el 27,6% y se depositó en vertedero el 24%. En España, para este mismo flujo de residuos, en 2016 se generaron 21,5 millones de toneladas de residuos, de los que solo se recogió separadamente el 20,4%. En lo que respecta al tratamiento, se destinó a reciclado el 34%, 12% a incineración y el resto (54%) a vertedero.

El tipo de residuo más habitual, a nivel europeo, son los plásticos de un solo uso, que representan el 50% de las basuras marinas, seguidos de los plásticos derivados de las artes de pesca, que suponen el 27 %. En España, son también los plásticos los residuos más frecuentes (un 71,54% del total), seguidos de la categoría papel/cartón (11,20%) y de los residuos de tipo higiénico-sanitario (6,58%).

En relación con la forma de hacer frente a las obligaciones derivadas de la gestión de residuos en España, la opción de crear sistemas colectivos¹ ha sido la práctica más habitual para casi todos los flujos de residuos regulados, siendo mucho menos común optar por la responsabilidad individual.

Esta norma, que sustituye a la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#), responde a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico interno normativa de la UE en materia de residuos: la [Directiva \(UE\) 2018/851](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se

¹ Dichos sistemas están gestionados por entidades sin ánimo de lucro que pueden adoptar diferentes formas jurídicas como la de asociación, sociedad anónima, etc., y las empresas que deciden cumplir sus obligaciones a través de ellos deben colaborar en la financiación del funcionamiento del sistema. Los flujos de residuos para los que actualmente existen estos sistemas colectivos son: envases ligeros y papel y cartón, envases de vidrio, envases de productos agrarios, envases de productos fitosanitarios y fertilizantes, envases de medicamentos y medicamentos caducados, pilas y acumuladores, neumáticos fuera de uso, aceites industriales usados y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, y la [Directiva \(UE\) 2019/904](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, derivada ésta última del Plan de Acción comunitario y de su Estrategia Europea para el Plástico en una economía circular. La mayor urgencia estriba en la transposición de la Directiva 2018/851, cuyo plazo máximo finalizó el pasado 5 de julio de 2020, frente al 3 de julio de 2021 en el que finaliza la Directiva 2019/904.

Esta Comisión ha tenido ocasión de informar diversas normas relativas a la gestión de residuos, desde el proyecto normativo previo a la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados actualmente vigente², hasta regulaciones específicas sobre traslado de residuos³, pilas y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)⁴, neumáticos fuera de uso o vertederos⁵. En el ámbito sancionador, se han efectuado actuaciones respecto a sistemas colectivos de gestión, en ámbitos como los neumáticos o los envases⁶, residuos industriales (peligros y no peligrosos), residuos sólidos urbanos, papel y cartón.

II. CONTENIDO

La norma consta de 90 artículos divididos en 1 título preliminar y 9 títulos, 10 disposiciones adicionales, 8 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria, 8 disposiciones finales y 16 anexos. En cuanto a su contenido esencial, puede resumirse del siguiente modo:

El **título Preliminar** contiene las disposiciones y los principios generales, en dos capítulos: el primero dedicado a las disposiciones de carácter general, objeto y finalidad, las definiciones, el ámbito de aplicación, la regulación de los conceptos

² Informe sobre el Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados ([IPN 49/10](#)).

³ Véase el Informe sobre el traslado de residuos ([IPN/CNMC/94/13](#)) o el Informe sobre el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado ([INF/CNMC/30/18](#)).

⁴ Diversos informes en relación con los RAEE, como el Informe sobre el PRD de aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos ([IPN/DP/0014/14](#)), el [IPN/CNMC/015/19](#) en relación con la plataforma electrónica de gestión de RAEE y la oficina de asignación de recogidas o el [IPN/CNMC/06/15](#) sobre el PRD que modifica el RD sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

⁵ Informe [IPN/CNMC/037/19](#) sobre el PRD por el que se modifica el RD 1619/2005 sobre gestión de neumáticos fuera de uso y el [IPN/CNMC/034/19](#) sobre el PRD por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

⁶ 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 C.A. Aragón, S/0065/08 ECOVIDRIO, S/0014/07 Gestión de residuos sanitarios, 2800/07 SIGNUS ECOVALOR y Fabricantes de neumáticos, 2741/06 SIGNUS ECOVALOR.

de subproductos y del fin de condición de residuo, así como la referencia a la clasificación y a la lista europea de residuos; y el segundo, dedicado a los principios de la política de residuos y a las competencias administrativas y se regula la Comisión de coordinación en materia de residuos.

El **Título I** está dedicado a los instrumentos de la política de residuos. Por un lado, regula los instrumentos de planificación (programas de prevención de residuos y los planes y programas de gestión de residuos, a nivel nacional, autonómico y local), y por otro, las medidas e instrumentos económicos, entre los que destacan los cánones aplicables al vertido de residuos mediante depósito en vertedero y a la incineración de residuos domésticos.

El **Título II** se consagra a la prevención de residuos, destacando la importancia de las medidas de prevención en la política de residuos, mediante la inclusión de objetivos concretos y cuantificables en materia de prevención de la generación de los mismos. Dedicar un título completo a la prevención demuestra el papel clave que la misma ocupa en esta norma⁷. Se añade un artículo sobre la reducción de la generación de los residuos alimentarios, previéndose algunas medidas específicas dirigidas a las industrias alimentarias, las empresas de distribución y de restauración colectiva.

El **Título III** recoge las obligaciones de los productores iniciales u otros poseedores de residuos, relativas a la gestión de sus residuos, así como las relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de sus residuos. Se fija un calendario de implantación de nuevas recogidas separadas: biorresiduos (cuyo reciclado se hará mediante tratamiento biológico), textiles, aceites de cocina usados y residuos domésticos peligrosos. Asimismo, se aclara el alcance de la responsabilidad de los productores iniciales y poseedores de los residuos, se establecen las obligaciones relativas a la entrega de los residuos domésticos y de los residuos comerciales, y se recogen especificidades relativas a los residuos peligrosos. Finalmente, se regula el traslado de residuos, estableciendo tanto el régimen jurídico de los traslados en el interior del Estado como la entrada y salida de residuos del territorio nacional.

El **Título IV** aborda la Responsabilidad ampliada del productor del producto (RAP), ampliando la regulación ya incluida en la anterior ley a las nuevas disposiciones de la normativa comunitaria, en las que se regulan los requisitos mínimos aplicables el régimen de responsabilidad ampliada del productor. En relación a la forma de hacer frente a las posibles obligaciones y requisitos, la

⁷ En la Ley 22/2011, de 28 de julio, a la que este APL sustituye, la prevención estaba principalmente recogida en un artículo, el artículo 15, dedicado a los programas de prevención de residuos.

norma mantiene las posibilidades de hacerlo de manera individual o mediante sistemas colectivos. Para este último supuesto se prevé un sistema de autorización con la participación de la Comisión de coordinación en materia de residuos, mientras que los sistemas individuales quedan sometidos al régimen de comunicación previa al inicio de su actividad.

El **Título V** está dedicado a los plásticos. Se concretan en este título medidas para la reducción del consumo de determinados productos de plástico de un solo uso, mediante objetivos cuantitativos de reducción, medidas de restricción de la introducción en el mercado de otra serie de productos de plástico y de productos que contengan microesferas de plástico, medidas relativas a requisitos de diseño y marcado para una serie de productos, así como medidas de concienciación para informar a los consumidores con el fin de reducir el abandono de basura dispersa. En relación con las botellas de plástico se regulan objetivos de recogida separada en dos horizontes temporales. Se regula también el establecimiento de regímenes de responsabilidad ampliada para determinados productos de plástico, indicándose los costes que los productores de esos productos deberán sufragar.

El **Título VI** contiene la regulación de los suelos contaminados, manteniéndose el anterior régimen jurídico relativo a las actividades potencialmente contaminantes de los suelos, al procedimiento de declaración de suelos contaminados, a los inventarios autonómicos y nacional de suelos contaminados, y a la determinación de los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de los suelos contaminados. Como novedad, se ha incluido el Inventario Nacional de descontaminaciones voluntarias de suelos contaminados, que será alimentado por los registros autonómicos.

El **Título VII** aborda la Información sobre residuos, con el objetivo de asegurar la trazabilidad y aumentar la transparencia en la gestión de los mismos. Se regula el Registro de producción y gestión de residuos que incorpora la información relativa a los productores y gestores de residuos, pero también relativa a las memorias anuales de gestión. Estas memorias anuales deberán recoger el contenido del Archivo cronológico, que será obligatorio para las entidades o empresas que generen subproductos y las que los utilicen. Se regulan también las obligaciones de envío periódico de esta información a las administraciones y, como novedad, se regula el sistema de información de residuos.

El **Título VIII** está dedicado a la regulación del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, como instrumento fiscal para incentivar la economía circular. Establece su naturaleza indirecta, su ámbito objetivo, que se centra en los envases de plástico no reutilizables y todos los productos de plástico no reutilizables que sirvan para contener productos líquidos o sólidos, o

para envolver bienes o productos alimenticios, y su ámbito de aplicación, que será en todo el territorio del Estado sin perjuicio de los regímenes tributarios forales.

El **Título IX**, el último título de la ley, regula la responsabilidad, la vigilancia, inspección y control, y el régimen sancionador, destacando una disposición relativa a la toma de muestras y análisis para la inspección y vigilancia, que se regula en el correspondiente anexo, y menciones específicas a la infracción por abandono de basura dispersa o littering.

La parte final de la ley incluye 7 disposiciones adicionales, 8 disposiciones transitorias, la disposición derogatoria única, y 8 disposiciones finales, seguidas de los correspondientes anexos, un total de 26.

Destaca la disposición transitoria séptima, que regula el Registro Integrado Industrial, donde se prevé que en el plazo de tres años las secciones de aparatos eléctricos y electrónicos y de pilas y baterías de este Registro pasen a formar parte del Registro de Productores de Productos; y los anexos II y III, correspondientes a las operaciones de valorización y eliminación, en los que se transponen los correspondientes anexos de la Directiva, aunque incluyendo un mayor nivel de desagregación de estas operaciones, para asegurar la correcta identificación de los principales tratamientos existentes.

Por último, la fecha de entrada en vigor de la ley (recogido en la disposición final octava) será el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si bien el impuesto regulado en el Título VIII entrará en vigor con efectos desde el 1 de julio de 2021.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

En líneas generales, el APL debe ser valorado positivamente, por cuanto que establece un marco general para la gestión de residuos que refuerza las bases de una economía circular basada en la prevención de residuos, incluyendo medidas concretas para contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible relativos al desperdicio alimentario y a las basuras marinas y, por tanto, al objetivo más general de lucha contra el cambio climático y la protección del medio marino.

Entre estos aspectos positivos, se encuentra la **fijación de objetivos de reducción concretos y cuantificables**, lo que aporta mayor seguridad jurídica a todos los implicados (públicos y privados) en la producción y gestión de

residuos y fija unas reglas del juego uniformes a nivel de la UE, evitando en lo posible desventajas competitivas entre Estados miembros. Por otro lado, se introducen aspectos que podrían agilizar el mercado interno de residuos, en especial la inclusión en el texto del **silencio administrativo con efecto estimatorio en la notificación de traslados de residuos** en el interior del Estado, tanto en los traslados destinados a eliminación como los destinados a valorización⁸, aportando además mayor seguridad jurídica a los operadores económicos en sus actuaciones.

Asimismo, sin perjuicio de ciertos aspectos que convendría matizar en cuanto a la gestión colectiva de la **responsabilidad ampliada del productor (RAP)**, la regulación que se prevé de estos **sistemas de gestión colectiva incluye medidas positivas de salvaguarda frente a conductas anticompetitivas**⁹.

Adicionalmente, se considera positivo también la inclusión en el APL de recomendaciones de la CNMC emitidas en informes anteriores, como son, entre otras, la referencia expresa a la validez en todo el territorio nacional de la autorización de actividad otorgada por cada Comunidad Autónoma, la aclaración de que el otorgamiento de dicha autorización no puede sujetarse por parte de la Comunidad Autónoma competente a que el solicitante cuente con instalaciones en el territorio de dicha Comunidad o el establecimiento expreso de un límite máximo de tiempo para los plazos de resolución de las solicitudes de autorización.

En cualquier caso, toda regulación de residuos debe estar encaminada a promover ciertos intereses generales, en concreto la salud humana y la protección del medio ambiente, y para ello, debe buscar la utilización eficiente y racional de los recursos naturales y promover los principios de la economía circular. La protección de estos intereses puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, pero la conciliación entre dicha protección y una regulación favorecedora de la competencia obliga a justificarlas,

⁸ A diferencia de la actual Ley 22/2011, de 28 de julio, que no se pronuncia expresamente sobre las consecuencias del silencio administrativo en la notificación de los traslados (art.25.4 y 25.5), el anteproyecto de ley recoge de manera explícita que, transcurrido el plazo de 10 días sin oposición por parte de las Comunidades autónomas de origen y destino, se entenderá autorizado el traslado de residuos (art.31.4 y 31.5).

⁹ Como la garantía de la igualdad de trato de los productores de productos independientemente de su origen o tamaño, sin regular obligaciones desproporcionadas a los productores de pequeñas cantidades de productos, (art.38.1.d); la realización de auditorías externas de las cuentas de dichos sistemas, tanto para evaluar su gestión financiera como la calidad de los datos recogidos y comunicados (art.38.2.d); o la obligación de los sistemas colectivos de salvaguardar la confidencialidad de la información aportada por los miembros del sistema para el funcionamiento del mismo (art.38.2.k).

primero atendiendo a la necesidad de la protección de dichos intereses y, si ésta estuviera justificada, a la proporcionalidad respecto al efecto que persiguen.

Teniendo ello en cuenta, se analizan a continuación aquellos aspectos del anteproyecto que se considera son susceptibles de mejora.

III.2. Observaciones particulares

III.2.1 Fin de la condición de residuo (artículo 5)

Según dicho precepto, el MITERD podrá establecer reglamentariamente los criterios específicos que determinados tipos de residuos deberán cumplir para que puedan dejar de ser considerados como tales y entre las condiciones se incluye: [...] *b) Que exista un mercado o una demanda para dichas sustancias u objetos.*

Esta condición, recogida de forma literal en el artículo 6.1.b) de la Directiva 2008/98, debería compatibilizarse con la recogida en la Directiva 123/2006/CE de servicios¹⁰, que prohíbe en el artículo 14 que se supedite el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a, entre otras, la existencia de una prueba económica que demuestre una demanda en el mercado para dicha actividad, prohibición incorporada al ordenamiento interno en el artículo 10.e) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Adicionalmente, el anteproyecto de Ley contempla la simplificación de la declaración de fin de la condición de residuo y de subproductos para agilizar el procedimiento actual, posibilitando la declaración “caso por caso” por parte de las Comunidades Autónomas por analogía a lo que la Directiva 2008/98¹¹ permite a los Estados miembros. La MAIN indica que esta habilitación se realiza comprobada la imposibilidad de regular en el ámbito estatal toda la casuística posible y particular de cada región, así como para responder a una petición de diversos sectores y de parte de las propias Comunidades.

Esta aplicación de ambos conceptos por parte de las autoridades competentes autonómicas podría suponer problemas en relación con la libre circulación de mercancías y la garantía de unidad de mercado a nivel nacional. El texto incluye varias salvaguardas para evitarlo, como la habilitación de manera general al

¹⁰ Directiva que no contempla entre los ámbitos excluidos de la misma los servicios relacionados con la gestión de residuos.

¹¹ Art.6.4. *Cuando no se hayan establecido criterios a escala comunitaria en virtud del procedimiento contemplado en los apartados 1 y 2, los Estados miembros podrán decidir caso por caso si un determinado residuo ha dejado de serlo teniendo en cuenta la jurisprudencia aplicable. (...).*

MITERD y la posibilidad de que este Ministerio, por Orden Ministerial, establezca los criterios específicos por lo que determinados tipos de residuos puedan dejar de ser considerados como tales.

Además de estos mecanismos, que se consideran positivos, se recuerda la necesidad de poner especial atención en el papel del MITERD, tanto en su papel de supervisor como en el de regulador de las condiciones mínimas para garantizar una aplicación homogénea en todo el territorio en los supuestos de declaraciones autonómicas, en aras de la unidad de mercado.

III.2.2. Autosuficiencia y proximidad de la red estatal integrada de instalaciones (artículo 9)

Dicho precepto señala, como ya hace la ley 22/2011, en cumplimiento del artículo 16 de la Directiva 2008/98, que las Administraciones Públicas tomarán las medidas adecuadas para establecer una red estatal integrada de instalaciones de eliminación y valorización de residuos domésticos mezclados, que deberá permitir la eliminación o valorización de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas. Para proteger esta red, se podrán limitar los traslados de residuos conforme a lo establecido en el artículo 32.3¹².

Esta red estatal está desarrollada en el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022¹³ que incluye entre sus objetivos “*completar y adaptar la red de puntos limpios existentes para asegurar la recogida separada de distintas fracciones de forma que los residuos recogidos puedan ser preparados para la reutilización o reciclados*”.

Con independencia de las justificaciones recogidas en el texto legal para limitar estos traslados (incompatibilidades con los planes de residuos existentes), parece razonable plantear un escenario en el que la red deberá ser ampliada en línea con el incremento de las obligaciones de eliminación y valorización de residuos de las Directivas. Tanto para poder evitar tener que limitar traslados de residuos que podrían ser aceptados si la red tuviera más capacidad como para favorecer los intercambios comerciales entre Estados miembros de la UE y con ello las posibilidades de reactivación económica, se recomendaría que se realice un análisis riguroso de las necesidades de la red, y que se ofrezca siempre que

¹² Se refiere a traslados procedentes de terceros EE.MM de la UE o de fuera de la UE. Se puede limitar el traslado por posibles incompatibilidades con los planes de residuos existentes.

¹³ Indica que España, en el momento de su publicación (2016), disponía “*de una red distribuida de puntos limpios (en algunas zonas llamados Ecocentros, Ecoparques, Puntos Verdes, etc.). Estos lugares son centros de aportación y almacenamiento, selectivos, principalmente de residuos de competencia municipal que no son objeto de recogida domiciliaria, y tienen como objetivo facilitar la gestión correcta de las fracciones no ordinarias*”.

sea posible la vía de la participación del sector privado para complementar la red de instalaciones públicas.

III.2.3 Declaración de servicio público de ciertas actividades (artículo 12.6)

El artículo 12.6 del anteproyecto de Ley establece que *“las autoridades competentes podrán declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos cuando motivadamente se justifique por razones de adecuada protección de la salud humana y del medio ambiente”*.

La declaración de servicio público (que posibilita a la Administración a prestar el servicio por sí misma o a través de terceros, mediante diversas fórmulas) implica que el acceso al mercado de los operadores interesados en prestar el servicio se vea restringido (a través de fórmulas que deriven de una competencia “en” el mercado hacia una competencia “por” el mercado) o directamente imposibilitado (si se produce su prestación por alguna entidad pública en un ámbito reservado).

Por otro lado, las razones que se mencionan para esta declaración de servicio público se refieren a dos de las razones imperiosas de interés general que se deducen de la lista tasada¹⁴ recogida en el art. 3.11 de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por tanto, sin cuestionar las potestades de la Administración al respecto, desde esta Comisión se considera que la redacción del APL resulta demasiado amplia y podría suponer un riesgo de exclusión de operadores del mercado, por lo que se recomienda sea matizada, en su ámbito objetivo, en una doble vertiente:

- por cuanto el precepto agrupa a “todas” las operaciones de gestión de residuos, lo que conforme a la definición que ofrece el artículo 2 del anteproyecto incluye la recogida, el transporte, la valorización (incluida la clasificación) y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente.

¹⁴ Art. 3.11 de la Ley 17/2009. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural

- por cuanto sin perjuicio de las razones alegadas en el texto (“la protección de la salud humana y del medio ambiente”), el nivel de desarrollo y madurez del mercado exige, a priori, justificaciones adicionales para la prestación pública del servicio, sobre todo si esta se realiza con visos de exclusividad.

Otra categoría menos restrictiva incluiría la fijación de obligaciones de servicio público¹⁵ establecidas para todos o algunos de los operadores presentes en el mercado, por cuanto se trata de una medida que combina la protección de intereses públicos presentes con la libertad de acceso al mercado por parte de los operadores.

III.2.4 Donación de alimentos (artículo 19.2)

Se establece la donación de alimentos y otros tipos de redistribución como una de las medidas para prevenir la generación de residuos. Para ello, el artículo 19.2 indica que las industrias alimentarias, empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo, la fabricación de piensos y en última instancia, ya como residuos, a la obtención de compost o para su uso en agricultura. Se incluye para promoverlo la posibilidad de establecer en las ordenanzas locales incentivos económicos, como rebajas en tasas de recogida de basuras (artículo 19.4).

Sin perjuicio de considerar que esta actuación va en línea con los principios de prevención de residuos y de reducción de residuos alimentarios, y sin valorar el carácter social de la medida (los beneficiarios serían entidades sin ánimo de lucro), se considera procedente señalar dos aspectos derivados de la misma que pueden influir sobre la competencia.

En primer lugar, parece razonable que para conseguir el objetivo de reducción de residuos alimentarios no se debiera establecer una obligatoriedad de donación a entidades sin ánimo de lucro sino una posibilidad, por cuanto pueden existir otras alternativas igualmente acordes con el objetivo previsto en la norma.. Sería por ello más razonable el establecimiento de un porcentaje objetivo de reducción de residuos alimentarios y que cada operador elija a posteriori las opciones que mejor se ajusten a sus intereses.

En segundo lugar, directamente relacionado con lo anterior, no parece estar concretada en el anteproyecto la responsabilidad por los costes relacionados con

¹⁵ Estas obligaciones de servicio público son frecuentes en sectores regulados como las telecomunicaciones o los transportes.

la conservación o mantenimiento del producto alimentario desde el momento en que se decide por el operador que no va a ser comercializado hasta que se produzca su donación efectiva. Tanto para aportar mayor seguridad jurídica a los agentes como para que estos puedan valorar las distintas opciones que se le presentan (donación, comercialización explicada en el punto anterior, transformación o fabricación de piensos) de una forma global, así como garantizar unas condiciones efectivas de salubridad en los alimentos, esta responsabilidad debería ser objeto de clarificación.

III.2.5 Constitución de fianzas, avales y seguros (artículo 20.6 y 23.5)

El APL establece varios supuestos en los que se puede obligar a constituir fianzas, avales y/o seguros. Por una parte, el artículo 20.6 señala que el productor de residuos peligrosos¹⁶ podrá ser obligado a suscribir un seguro u otra garantía financiera que cubra las responsabilidades a que puedan dar lugar sus actividades atendiendo a sus características, peligrosidad y potencial de riesgo.

Por otra parte, el artículo 23.5 (apartados b y c) señala que, entre las obligaciones de los gestores de residuos, se encuentran la constitución de una fianza y la suscripción de un seguro. La fianza se exige con la finalidad de responder frente a la Administración del cumplimiento de las obligaciones que se deriven del ejercicio de la actividad y de la autorización o comunicación correspondiente, y el seguro (o garantía financiera equivalente), para cubrir las responsabilidades que se deriven de tales operaciones.

De la lectura de ambos preceptos resulta llamativo que las barreras de entrada que debe asumir el gestor de residuos sean potencialmente mayores que las del productor de residuos peligrosos, por cuanto respecto al primero, en el anteproyecto, se establece una obligación taxativa de contar con seguro y, en cambio, respecto al segundo, sólo se produce un mero reconocimiento de dicha posibilidad. Es más, el gestor de residuos estará sujeto a una barrera adicional por cuanto debe contar además con fianza para responder frente a la Administración.

Teniendo en cuenta que la constitución de estas garantías financieras exige disponer de una cierta capacidad financiera¹⁷, así como el hecho de que pudiera

¹⁶ Quedan exentos los que generen menos de 10 toneladas al año.

¹⁷ Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, la Orden 2726/2009, de 16 de julio, por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid, establece en el artículo 6.3.3 que la cuantía mínima de la fianza será de 3.000 euros, incrementándose en función de la capacidad de la instalación conforme a la fórmula: $F = 3.000 + 170 \times \sqrt{C}$ (donde: F = Fianza en euros y C = Capacidad anual de gestión de residuos de la

producirse una excesiva fragmentación del mercado¹⁸, sería **conveniente que se estableciera a nivel estatal la exigencia o no de seguro así como los riesgos mínimos a que el mismo debe hacer frente, tanto para los productores como para los gestores**, todo ello sin perjuicio del estricto reconocimiento de las competencias de las Comunidades autónomas para la concreción de las condiciones aplicables al mismo.

Además, se recomienda que se analice la **posibilidad de constituir una única garantía** que pudiera responder tanto frente a la Administración como frente a terceros respecto de las responsabilidades derivadas de las operaciones de gestión de residuos, en línea con la coordinación de garantías financieras de la disposición adicional sexta que permite a los sujetos obligados a suscribir garantías financieras con arreglo a esta ley y a otras normas, y siempre que tengan una cobertura total o parcialmente coincidente, suscribir las garantías en un único instrumento. Si se concluye que no es posible la coordinación, se debería proceder a justificar adecuadamente la necesidad de constituir ambas garantías.

III.2.6. Acceso a las distintas actividades mediante autorizaciones y comunicaciones (artículos 33 y siguientes)

El régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos se establece en el Capítulo III del Título III, artículos 33 y siguientes. Están sometidas al régimen de autorización, por una parte, las instalaciones, tanto de almacenamiento en el ámbito de la recogida (considerada operación de almacenamiento) como las instalaciones fijas y móviles donde vayan a realizarse operaciones de tratamiento de residuos; y, por otra, las actividades de recogida y tratamiento de residuos. Existen exenciones a la autorización (artículo 34) para las entidades o empresas que lleven a cabo la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en el lugar de producción o que valoricen residuos no peligrosos.

En este sentido, si atendemos a la autorización de actividad, se requiere tanto para operaciones de recogida como de tratamiento, pero no parece estar debidamente justificada la **necesidad de autorización para las operaciones**

instalación en toneladas). Además, en las instalaciones que realicen actividades de eliminación de residuos dicha fianza se incrementará hasta garantizar el cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional novena de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

¹⁸ Derivada de que se permite a las Comunidades Autónomas la posibilidad de decidir si exigir o no dicho seguro a los productores de residuos peligrosos, lo que puede implicar el riesgo de que las cargas impuestas a las empresas productoras de residuos peligrosos puedan diferir considerablemente en función del lugar del territorio nacional en que se establezca el operador.

de recogida. La Ley 22/2011 sobre residuos y suelos contaminados establece la necesidad de comunicación previa para las entidades o empresas que recojan residuos sin una instalación asociada¹⁹, pero no una autorización. Por su parte, la Directiva 2008/98/CE (modificada por la Directiva 2018/851, pero no en el artículo relativo a la exigencia de autorización) no hace referencia a la necesidad de una autorización ni una comunicación para la recogida, aplicando la exigencia de autorización al tratamiento de residuos²⁰.

Dado que no es una exigencia derivada de la normativa de la UE, y teniendo en cuenta que supone una restricción a la competencia dado que dificulta el desarrollo de la actividad empresarial, se considera que **debería justificarse debidamente la exigencia de autorización para la operación de recogida de residuos atendiendo a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión.**

Del mismo modo se aprecia una posible restricción a la competencia al incorporar el APL, en el artículo 39.2.d), la necesidad de autorización previa al inicio de actividad en el caso de los **sistemas colectivos de responsabilidad ampliada** del productor (no así para los productores que opten por un sistema individual, en cuyo caso habrá que presentar una comunicación previa).

La actual Ley 22/2011 sobre residuos y suelos contaminados ya contempla esta obligación (artículo 32.3), pero ni la Directiva 2018/851 ni la Directiva 2008/851, a la que modifica, establecen la obligación de exigir autorización previa a los sistemas colectivos de gestión de la RAP. Desde la óptica de competencia, la exigencia de autorización previa al inicio de actividad supone una barrera adicional para los operadores por lo que **se recomienda se lleve a cabo su replanteamiento a la luz de la experiencia adquirida, y si se considera necesaria su mantenimiento, reforzar los argumentos justificativos.**

Por último, en relación con la **renovación de las autorizaciones**, el APL establece la concesión por un plazo máximo de 8 años, pasado el cual se renovará automáticamente por periodos sucesivos (art.33.8), con unas

¹⁹ Artículo 29.2. Asimismo, deberán presentar una comunicación previa al inicio de sus actividades ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su sede social, las entidades o empresas que recojan residuos sin una instalación asociada, las que transporten residuos con carácter profesional y los negociantes o agentes.

²⁰ [Directiva 2008/98 sobre los residuos](#). Artículo 23.1. “Los Estados miembros exigirán a cualquier entidad o empresa que tenga intención de llevar a cabo el **tratamiento** de residuos que obtenga una autorización de la autoridad competente”. La referencia a la recogida se encuentra en el artículo 26 sobre el Registro, según el cual, si las entidades o empresas y los negociantes y agentes estuvieran exentos de autorización, los Estados miembros se asegurarán de que las autoridades competentes lleven un registro, entre otros, de las entidades o empresas que recogen o transportan residuos con carácter profesional.

excepciones tasadas. Teniendo en cuenta que el régimen de otorgamiento de las autorizaciones no es limitativo, que la normativa europea no lo impide²¹ y considerando, además, que la Administración puede ejercer de oficio y en cualquier momento sus potestades de inspección y sanción, **podría ser una opción que la autorización tenga carácter indefinido**²² en lugar de limitar su duración a un período determinado.

III.2.7 Responsabilidad ampliada del productor (artículos 37 a 39)

Señalan dichos preceptos que, con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, los productores de productos podrán ver ampliada su responsabilidad y estar sujetos a una serie de obligaciones (que se establecerán de manera más precisa mediante real decreto del Consejo de Ministros).

Entre dichas obligaciones se encuentran: diseñar productos con un reducido impacto ambiental, desarrollar productos aptos para usos múltiples, aceptar la devolución de productos reutilizables y la entrega de los residuos generados tras el uso del producto, proporcionar información tanto a los ciudadanos como a las instalaciones de reutilización, y responsabilizarse total o parcialmente de la gestión de los residuos.

Se valoran positivamente determinados aspectos, como garantizar la igualdad de trato entre productores independientemente de su origen o tamaño, salvaguardar la confidencialidad de la información o la definición clara de la cobertura geográfica donde se comercialicen sus productos sin limitarla a aquella que resulte más rentable.

No obstante, se observa que las obligaciones del productor pueden verse ampliadas con una serie de funciones que en algunos casos presentan un alto grado de imprecisión y que pueden generar una importante carga. Por ejemplo, en relación con la realización de auditorías independientes periódicas para evaluar su gestión financiera y para evaluar la calidad de los datos recogidos y

²¹ La [Directiva 2008/98/CE](#) en el artículo 23.2, establece que “*las autorizaciones podrán concederse para un período determinado y podrán ser renovables*”, por lo que deja margen de maniobra a los Estados miembros y no obliga a otorgarlas por tiempo definido.

²² En este sentido se ha pronunciado este organismo en diversos informes: Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados (IPN 049/10), 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), o el Informe RAP RAEE. En ellos la CNMC reitera la consideración de no limitar temporalmente las autorizaciones y hace alusión, en particular, al principio de autorización indefinida regulado en el artículo 7 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), que transpone la Directiva de Servicios.

o la obligación de comunicar con antelación, sin mayor precisión, a todos los integrantes del sistema y a la Comisión de coordinación en materia de residuos la previsión de modificación de las contribuciones financieras asociadas a la financiación de la gestión de los residuos.

Se recomienda que en el texto se precisen los extremos de algunas de estas medidas, indicando por ejemplo los plazos de cumplimiento o la periodicidad, y se recuerda la importancia de incluir la **necesidad de cumplir la normativa de competencia por parte de los integrantes del sistema, dado el carácter potencialmente sensible de la información manejada**.

Por otra parte, el artículo 38.1.b) establece que la consecución de los objetivos mínimos fijados antes de la finalización del plazo establecido no es óbice para que los residuos se recojan, gestionen y financien de la manera más óptima posible. Para maximizar este comportamiento por encima de las obligaciones estrictamente legales, parece razonable que se contemple **algún tipo de incentivo que motivara ese comportamiento eficiente en los integrantes de sistema**, ya que no hay que obviar los costes que deberán asumir los operadores para cumplir con los requisitos señalados.

En este sentido, puede ser razonable realizar una remisión al anexo V de la propia ley donde se incluyen ejemplos de instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos, siguiendo la línea del anexo IV bis de la Directiva 2018/851.

En cuanto al **acceso a la actividad**, el artículo 39.2.d) establece que los sistemas colectivos deberán solicitar una autorización previa al inicio de su actividad (no así los que opten por sistemas individuales, que tendrán solamente que realizar una comunicación previa). Se valora positivamente el reconocimiento expreso de su validez para todo el territorio nacional y la necesidad de ajustarse a los principios de libre acceso a las actividades y de garantía de la unidad de mercado.

No obstante, se considera recomendable **analizar si la autorización podría también en este caso sustituirse por una comunicación previa al inicio de actividad o declaración responsable**, teniendo en cuenta que el plazo máximo de resolución son seis meses (con posibilidad de ampliarlo una vez), que la falta de resolución por parte de la Administración implica la desestimación y que se habilita a la Comisión de coordinación en materia de residuos a realizar el seguimiento del cumplimiento de las autorizaciones y de las condiciones de ejercicio.

Si en cualquier caso se optara por mantener el régimen de autorización, se recomienda:

- **revisar el plazo de la prórroga y sustituir la referencia a un “tiempo limitado” por un plazo máximo fijo**, aportando así mayor seguridad jurídica a los interesados en optar por el sistema colectivo de RAP, que podrán conocer el tiempo máximo que deberán esperar para dar comienzo a su actividad.
- **valorar que el plazo de vigencia de la autorización pudiera ser indefinido**, dado que no hay límites al número de autorizaciones y, como se ha señalado, la Comisión de coordinación puede realizar el seguimiento del cumplimiento de las autorizaciones y las condiciones de ejercicio, eliminando así cargas administrativas.

III.2.8. Nuevo impuesto sobre envases de plástico no reutilizables (artículo 58 y ss.)

Una de las novedades del APL es la regulación de este nuevo impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables que sirvan para contener productos líquidos o sólidos, o para envolver bienes o productos alimenticios. Es un tributo de naturaleza indirecta, que grava con 0,45€/kg la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria de los envases antes citados que vayan a ser objeto de introducción en el mercado español. Afecta por tanto a empresas como a consumidores (estando exentos de pago cuando la cantidad sea inferior a 5kg) y su ámbito de aplicación es todo el territorio del Estado.

Desde el punto de vista de promoción de la competencia y de la regulación económica eficiente, teniendo en cuenta la influencia negativa del excesivo consumo y producción de los envases de plástico no reutilizables, parece razonable admitir la necesidad de la intervención pública para disminuir los efectos negativos del volumen de residuos existente.

En cuanto a si el instrumento de política pública utilizado (nuevo impuesto ad hoc) puede estar justificado, cabe recordar que esta Comisión tuvo ocasión de analizar otros instrumentos alternativos con ocasión de la normativa proyectada para reducir el consumo de bolsas de plástico²³, recomendando que se optara por políticas fiscales frente a opciones como la de fijación de precios mínimos.

En este sentido, la figura impositiva permite internalizar el daño producido al medio ambiente, de forma que serán el conjunto de consumidores los que

²³ Véase el [IPN/CNMC/002/17 Proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico](#). En principio el precio mínimo facilitaba que se beneficien en mayor medida las empresas distribuidoras que se apropiarían directamente, si consiguen un aprovisionamiento de bolsas a precios más competitivos, de una renta que en principio no les corresponde.

soportarían el recargo del producto y los contribuyentes los que puedan beneficiarse de los ingresos obtenidos con dicha figura.

En cualquier caso, se observa un ámbito de mejora en cuanto a la definición del ámbito objetivo. A los efectos del impuesto se incluye tanto los envases de plástico, tal y como se definen en la propia ley²⁴, como otros productos de plástico no reutilizables que, no cumpliendo con tal definición, sirven para contener productos líquidos o sólidos, o para envolver bienes o productos alimenticios, como sería el caso del plástico film para uso en el hogar, vasos de plástico, plástico para embalar y evitar roturas, entre otros.

De la lectura integrada de dichos preceptos, no queda claro si están sometidas al impuesto un tipo de envase que tiene cabida en la definición anterior y que produce unos altos niveles de residuos dispersos como son las bolsas de plástico, y si así fuera, si incluye tanto las ligeras (espesor inferior a 50 micras) como las muy ligeras (espesor inferior a 15 micras).

Dado que el Real Decreto 293/2018 sobre reducción de consumo de bolsas de plástico incluye la obligación de cobrar un precio por cada bolsa de plástico ligera entregada al consumidor (no así las muy ligeras, que se entregan por higiene) puede entenderse que, de contemplarse también su sujeción al impuesto, estarían sometidos a una doble intervención, dado que ya están sujetos a intervención en precios. Sería por ello recomendable que se explicitase su inclusión o no en el ámbito objetivo de forma explícita, en aras de la seguridad jurídica tanto de los operadores económicos como de los consumidores.

III.2.9. Aspectos relativos a contratación pública (disposición adicional 10ª)

Dicha disposición hace referencia a las situaciones en las que las autoridades competentes podrán aplicar el procedimiento de urgencia y los procedimientos simplificados de los artículos 33 y 96 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y adoptar medidas cautelares para la protección de la salud humana y el medio ambiente.

En el punto 2, relativo a la contratación, recoge la posibilidad de acudir a la tramitación de emergencia, señalando *“En relación con las obras de ingeniería*

²⁴ Que simplemente remite a la definición de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases: *“todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo. Se considerarán también envases todos los artículos desechables utilizados con este mismo fin. Dentro de este concepto se incluyen únicamente los envases de venta o primarios, los envases colectivos o secundarios y los envases de transporte o terciarios”*.

relacionadas con el mantenimiento de los servicios públicos y con aquellas necesarias para la resolución de una situación de grave peligro, se estará a lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público para la tramitación de emergencia, sin que sea necesario para su ejecución el cumplimiento a priori de los requisitos especificados en esta ley. Una vez concluidas las obras o trabajos de que se trate en cada caso, la Administración competente deberá ajustarlas al contenido de esta ley, siempre que ello resulte posible de acuerdo con el Órgano Ambiental que corresponda”.

Esta redacción no se limita a una remisión de carácter genérico al artículo 120 de la LCSP, sino que incluye supuestos que exceden los que de modo tasado contempla dicho artículo para amparar una situación de emergencia. Los supuestos incluidos, a los efectos de aplicación del trámite de emergencia a los contratos del sector público son aquellos en los que *“la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”*.

La redacción del punto 2 de la DA 10ª del APL permite entender que todas las obras de ingeniería relacionadas con el mantenimiento de los servicios públicos podrían tramitarse por el procedimiento de emergencia, e incluso podría interpretarse que estamos ante dos supuestos de contratación de obras (las obras de ingeniería relacionadas con el mantenimiento de los servicios públicos y aquellas necesarias para la resolución de una situación de grave peligro). Y es únicamente el segundo caso el que encajaría en el supuesto de situación de grave peligro que prescribe el artículo 120 LCSP para la utilización de la tramitación de emergencia.

Siendo consciente del carácter excepcional de dicha tramitación de emergencia y de las implicaciones para la competencia efectiva que conlleva tener que acudir a la misma²⁵, se considera necesario que se realice una interpretación restrictiva de la posibilidad de su utilización, lo que llevaría a una **remisión expresa y literal a los supuestos habilitantes recogidos en la LCSP**.

²⁵ Señala el art. 120 LCSP citado que: [...] “El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente”.

III.2.10. Medidas de fomento

En varios puntos del articulado del anteproyecto se hace referencia a medidas de fomento o incentivo para el logro de los diversos objetivos de la ley, entre otros:

- el artículo 8.3, que remite al anexo V, se refiere a los instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos, tanto incentivos económicos para la separación en origen de productos reciclables y para fomentar la prevención de residuos e intensificar los sistemas de recogida separada, como incentivos fiscales a la donación de productos y para promover la utilización de productos y materiales preparados para su reutilización o reciclado.
- el artículo 16, que compele a las autoridades competentes a establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- el artículo 52, que prevé incentivos económicos en los convenios que pueden suscribirse para proceder a la limpieza y recuperación de los suelos declarados como contaminados entre los obligados a realizar dichas operaciones y las Administraciones públicas competentes, con una referencia a la inclusión de criterios claros sobre los incentivos.

En todos los casos, se recuerda la importancia de determinar, en el momento en el que sea oportuno hacerlo cuando su grado de concreción se haya definido, si alguno o todos los supuestos contemplados deben presentar **una adecuación a la normativa de ayudas de Estado**, establecida en los artículos 107 a 109 del TFUE y en las diferentes comunicaciones y directrices aprobadas por la Comisión europea para su desarrollo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, el anteproyecto debe **ser valorado positivamente** por cuanto establece un marco general para la gestión de residuos que refuerza las bases de una economía circular basada en la prevención de residuos, incluyendo medidas concretas para contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible, con porcentajes de reducción concretos y cuantificables.

De forma más concreta, introduce aspectos que podrían agilizar el mercado interno de residuos, en especial en el tratamiento del silencio administrativo con efecto estimatorio en la notificación de traslados de residuos en el interior del Estado. Y de forma particular, en relación con los sistemas de gestión colectiva en responsabilidad ampliada del productor (RAP), mediante la introducción de medidas de salvaguarda frente a conductas anticompetitivas.

Sin embargo, desde la óptica de promoción de la competencia y los principios de buena regulación se han identificado los siguientes **aspectos que son susceptibles de mejora**:

- *Fin de la condición de residuo.* Dentro de los criterios específicos que los residuos deben cumplir para poder dejar de serlo se encuentra el relativo a que exista un mercado o una demanda para dichas sustancias u objetos. Esta condición, recogida de forma literal en la Directiva 2008/98, debería compatibilizarse con la recogida en la Directiva 123/2006/CE de servicios, que prohíbe que se supedite el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a, entre otras, la existencia de una prueba económica que demuestre una demanda en el mercado para dicha actividad, prohibición incorporada al ordenamiento interno en el artículo 10.e) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.
- *Autosuficiencia y proximidad de la red estatal integrada de instalaciones.* Se habilita a las Administraciones Públicas a tomar las medidas adecuadas para establecer una red estatal integrada de instalaciones de eliminación y valorización de residuos domésticos mezclados, así como para limitar justificadamente los traslados para proteger esta red. Más allá de esas justificaciones, y dado que previsiblemente la red deberá ser ampliada en línea con el incremento de las obligaciones de eliminación y valorización de residuos de las Directivas, se recomendaría un análisis riguroso de las necesidades de la red y que se ofrezca siempre que sea posible la vía de la participación del sector privado para complementar la red de instalaciones públicas, para evitar una posible falta de capacidad y favorecer los intercambios comerciales entre Estados miembros de la UE.
- *Declaración de servicio público.* La posibilidad de declaración de servicio público implica que el acceso al mercado de los operadores interesados en prestar el servicio se vea restringido o directamente imposibilitado, por lo que, sin cuestionar las potestades de la Administración al respecto, se considera que la redacción del APL resulta demasiado amplia y podría suponer un riesgo de exclusión de operadores del mercado, por lo que se recomienda sea matizada con justificaciones adicionales, sobre todo si aquella se realiza con visos de exclusividad.

- *Donación de alimentos.* Se establece la donación a entidades sin ánimo de lucro como una de las medidas para prevenir la generación de residuos, incluyendo para su promoción la posibilidad de establecer incentivos económicos a nivel local. Para no favorecer a unos operadores frente a otros, sería recomendable establecer un porcentaje objetivo de reducción de residuos alimentarios y que cada operador elija a posteriori las opciones que mejor se ajusten a sus intereses, y se debería, además, concretar la responsabilidad por los costes relacionados con la conservación o mantenimiento del producto hasta que se produzca su donación efectiva.
- *Constitución de fianzas, avales y seguros.* Se establecen varios supuestos en los que se puede obligar a constituir fianzas, avales y/o seguros con notables diferencias entre la carga que supone para el productor de residuos (sólo una y no siempre exigible) frente al gestor, que está obligado a constituir dos fianzas. Sería conveniente que se estableciera a nivel estatal, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades autónomas, la exigencia o no de seguro así como los riesgos mínimos a que el mismo debe hacer frente, así como que se analice la posibilidad de constituir una única garantía o, en su caso, se justifique adecuadamente la necesidad de constituir ambas.
- *Acceso a las distintas actividades mediante autorizaciones y comunicaciones.* Según el tipo de actividad realizada se requerirá una autorización o una comunicación. Dado que la autorización supone una mayor restricción a la competencia, se recomienda justificar debidamente la exigencia de autorización tanto para la operación de recogida de residuos como para el inicio de actividad en el caso de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor atendiendo en ambos casos a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión.
- *Responsabilidad ampliada del productor.* El productor puede ver ampliada su responsabilidad con funciones que en algunos casos presentan un alto grado de imprecisión y en ocasiones puede manejar información potencialmente sensible. Se recomienda definir claramente dichas funciones así como incluir la necesidad de cumplir la normativa de competencia. En el caso de los sistemas colectivos, se considera recomendable analizar si la autorización podría sustituirse por una comunicación previa o declaración responsable al inicio de actividad y, si fuera necesario mantener la autorización, analizar la viabilidad de limitar el plazo máximo de la prórroga y otorgarle validez indefinida.

- *Nuevo impuesto sobre envases de plástico no reutilizables.* La introducción de un nuevo impuesto para luchar contra las externalidades negativas del volumen de residuos existente puede estar justificado desde el punto de vista de la competencia, y como ya señaló este organismo en lo referente a las bolsas de plástico, se prefiere frente a otras opciones como la fijación de precios mínimos. No obstante, en cuanto a la definición del ámbito objetivo, se recomienda mejorar la definición para que de forma explícita se aclare si incluye o no un residuo altamente contaminante y que supone un porcentaje muy alto del total de residuos generados como son las bolsas de plástico, en aras de la seguridad jurídica de todos los interesados.
- *Aspectos relativos a contratación pública.* El amparo que ofrece el APL para recurrir a la tramitación de emergencia en ciertos expedientes de contratación pública incluye supuestos que exceden los que de modo tasado contempla el artículo 120 de la LCSP. Dado el carácter excepcional de dicha tramitación de emergencia y de las implicaciones para la competencia efectiva que conlleva tener que acudir a la misma, se considera necesario que se realice una interpretación restrictiva de la posibilidad de su utilización, lo que llevaría a una remisión expresa y literal a los supuestos habilitantes recogidos en la LCSP.
- *Medidas de fomento.* A lo largo del articulado se hace referencia a la posibilidad de implantar medidas de fomento para el logro de diversos intereses. En todos los casos, se recuerda la importancia de determinar, en el momento oportuno, si alguno o todos los supuestos contemplados deben presentar una adecuación a la normativa de ayudas de Estado.

