

**INFORME SOBRE EL PRINCIPIO DE EFICACIA NACIONAL EN LOS  
SISTEMAS DE GESTIÓN COLECTIVA DE RESIDUOS**

**Expediente nº: PRO/CNMC/001/21**

**PLENO**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

**Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

**Secretaria del Consejo**

D<sup>a</sup>. M.<sup>a</sup> Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 2 de junio de 2021

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Pleno acuerda emitir el siguiente informe relativo a la aplicación del principio de eficacia nacional en los sistemas de gestión colectiva de residuos.

## **Contenido**

<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>3</b>
<b>2. MARCO REGULATORIO DE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR</b>	<b>5</b>
<b>2.1. CONCEPTO DE RESIDUOS Y PRINCIPIOS DE GESTIÓN</b>	<b>5</b>
<b>2.2. LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR (RAP) Y LA CONSTITUCIÓN DE SISTEMAS COLECTIVOS DE GESTIÓN</b>	<b>6</b>
<b>2.3. LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR EN LOS DIFERENTES FLUJOS DE RESIDUOS</b>	<b>7</b>
<b>2.4. EL CONTENIDO DE LA AUTORIZACIÓN DE LOS SISTEMAS COLECTIVOS DE GESTIÓN</b>	<b>11</b>
<b>2.5. LA REGULACIÓN DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES</b>	<b>13</b>
<b>3. VALORACION</b>	<b>16</b>
<b>3.1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN</b>	<b>16</b>
<b>3.2. IMPACTO SOBRE LA COMPETENCIA</b>	<b>17</b>
<b>3.3. LA EFICACIA NACIONAL DE LAS AUTORIZACIONES DE LOS SISTEMAS COLECTIVOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS EN EL MARCO DE LA NORMATIVA DE SERVICIOS</b>	<b>18</b>
<b>3.4. POSIBLE EXISTENCIA DE RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS GENERAL PARA LA EFICACIA AUTONÓMICA DE LAS AUTORIZACIONES DE LAS CCAA</b>	<b>21</b>
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>24</b>

## 1. ANTECEDENTES

El aprovechamiento eficiente de los residuos es una prioridad en la agenda nacional, europea y mundial, y forma parte de los objetivos de la Agenda 2030<sup>1</sup>. En los últimos años, se han producido importantes avances en los planos normativo y de la gestión de residuos, con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana, garantizar la utilización eficiente y racional de los recursos naturales y promover la economía circular<sup>2</sup>.

Para favorecer la reducción de residuos y el aumento del reciclado, la Unión Europea (UE) ha aprobado en los últimos años diversas Directivas dentro del paquete relativo a la economía circular<sup>3</sup>. En aras a la transposición de estas Directivas, se encuentran en tramitación formal dos normas: el proyecto de Ley (PL) de residuos y suelos contaminados (que transpondrá las Directivas 851/2018 sobre residuos y la Directiva 904/2019 sobre plásticos de un solo uso) y el Real Decreto de envases y residuos de envases (que transpondrá la Directiva 852/2018 de envases).

En ejercicio de su función consultiva<sup>4</sup>, la CNMC ha tenido ocasión de informar diversos proyectos de normas nacionales relativas a la gestión de residuos, desde el proyecto normativo previo a la [Ley 22/2011 de residuos y suelos](#)

---

<sup>1</sup> El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 12 es la “producción y consumo responsable”. En su punto 5 se establece, para 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización de desechos.

<sup>2</sup> En febrero de 2021 el Parlamento Europeo votó el [Plan de acción de economía circular](#), presentando por la Comisión en 2020, demandando medidas adicionales para avanzar hacia una economía neutra en carbono, sostenible, libre de tóxicos y completamente circular en 2050. Estas medidas deben incluir leyes más estrictas sobre reciclaje y [objetivos vinculantes para 2030](#) de reducción de la huella ecológica por el uso y consumo de materiales. Los eurodiputados reclaman también a los países de la UE incrementar el reciclaje de alta calidad, abandonar los vertederos y minimizar la incineración.

<sup>3</sup> La [Directiva \(UE\) 2018/849](#), de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; la [Directiva \(UE\) 2018/850](#), de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos; la [Directiva \(UE\) 2018/851](#), de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, la [Directiva \(UE\) 2018/852](#), de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases y la [Directiva \(UE\) 2019/904](#), de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

<sup>4</sup> En el ámbito sancionador, la CNMC ha llevado a cabo actuaciones respecto a sistemas colectivos de gestión en ámbitos como los neumáticos o los envases, residuos industriales (peligros y no peligrosos), residuos sólidos urbanos, papel y cartón. 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.

[contaminados](#) en vigor<sup>5</sup> hasta regulaciones específicas sobre traslado de residuos<sup>6</sup>, pilas, aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)<sup>7</sup>, neumáticos fuera de uso o vertederos<sup>8</sup>. En julio de 2020, esta Comisión informó el anteproyecto de ley (APL) de residuos y suelos contaminados ([IPN/CNMC/013/20](#)), en el que se analizaron diversos aspectos, entre ellos, la responsabilidad ampliada del productor (RAP) y la obtención de la pertinente autorización de los sistemas colectivos de gestión. El pasado 18 de mayo de 2021, el Gobierno ha aprobado y remitido a las Cortes el [PL de residuos y suelos contaminados](#) para su tramitación parlamentaria<sup>9</sup>.

Al igual que se contempla en la vigente Ley 22/2011, en el PL de residuos y suelos contaminados se prevé que el cumplimiento de las obligaciones de RAP pueda hacerse de forma individual o colectiva. En este último caso, se realizará a través de la constitución de los correspondientes Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor (conocidos como SCRAPs).

Tanto en la vigente Ley 22/2011 como en el citado PL se establece que, con carácter previo al inicio de su actividad, un SCRAP debe solicitar una autorización ante la Comunidad autónoma donde tenga previsto establecer su sede social, estableciéndose expresamente el principio de eficacia nacional de la autorización.

En el referido informe sobre el APL de residuos y suelos contaminados, esta Comisión valoró positivamente el marco regulatorio descrito en el párrafo anterior. No obstante, con posterioridad a dicho informe, se ha tenido conocimiento de que, en la práctica, no se está aplicando, de forma generalizada, el principio de eficacia nacional de la autorización para acceder a los SCRAPs regulado en la Ley 22/2011. La razón es que la Ley 22/2011 condiciona la vigencia de la RAP a su desarrollo reglamentario, y diez años después de su publicación, algunos flujos de residuos no cuentan todavía con el correspondiente desarrollo reglamentario, por lo que las previsiones sobre la

---

<sup>5</sup> Informe sobre el Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados ([IPN 49/10](#)).

<sup>6</sup> Véanse el Informe sobre el traslado de residuos ([IPN/CNMC/94/13](#)) y el Informe sobre el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado ([INF/CNMC/30/18](#)).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> El texto está disponible en el siguiente enlace: [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/210518textoproyectodeleyresiduosysc\\_tcm30-526417.PDF](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/210518textoproyectodeleyresiduosysc_tcm30-526417.PDF).

RAP (y, entre ellas, la eficacia nacional de las autorizaciones de los SCRAPs) no están todavía vigentes.

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, este informe se elabora con el objeto de valorar la vigencia de las reglas sobre la eficacia nacional de las autorizaciones para la constitución de sistemas colectivos de gestión de residuos y su impacto sobre la competencia.

Este informe responde al Plan de Actuaciones de la CNMC 2021-2022, en concreto, a la Acción Estratégica 6: *Integración de los ODS*, Línea 139: *Elaborar estudios que contribuyan a una mayor sostenibilidad medioambiental, como la gestión de residuos o la movilidad urbana, contribuyendo a los ODS 11 de ciudades y comunidades sostenibles y 12 de producción y consumo responsables.*

## **2. MARCO REGULATORIO DE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR**

### **2.1. Concepto de residuos y principios de gestión**

De acuerdo con la Ley 22/2011, se considera residuo “*cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar*”.

De acuerdo con su artículo 8, 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.

Por otro lado, su artículo 11 indica que, 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 residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos<sup>10</sup>.

En España, en 2016, se generaron 125 millones de toneladas de residuos<sup>11</sup> (5% del total UE), destinándose al vertido el 54%, a la valorización material el 43% y

---

<sup>10</sup> Las normas que regulen la responsabilidad ampliada del productor para flujos de residuos determinados, establecerán los supuestos en que los costes relativos a su gestión tendrán que ser sufragados, parcial o totalmente, por el productor del producto del que proceden los residuos y cuándo los distribuidores del producto podrán compartir dichos costes.

<sup>11</sup> En residuos municipales es donde aún queda un importante esfuerzo por hacer: en 2016 en Europa se recicló el 46% (se incineró el 27,6% y se depositó en vertedero el 24%); en España,

a la incineración el 4%, un porcentaje similar al nivel UE. El tipo de residuo más habitual son los plásticos (un 71,54% del total), seguidos de papel/cartón (11,20%) y los de tipo higiénico-sanitario (6,58%).

El *Plan estatal marco de gestión de residuos 2016-2022* ([PEMAR](#)) contiene la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación<sup>12</sup>. Este Plan no ha incluido objetivos y orientaciones específicas de prevención, ya que están incluidas en el *Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020*. Ambos constituyen los instrumentos claves para la aplicación de la política de prevención y gestión de residuos en España.

## 2.2. La responsabilidad ampliada del productor (RAP) y la constitución de sistemas colectivos de gestión

La RAP es un término acuñado en la normativa europea (art. 8.1 de la [Directiva 2008/98/CE marco de residuos](#)<sup>13</sup>), que comprende un conjunto de medidas para garantizar que los productores asuman la responsabilidad financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto.

La vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados incorporó el principio de la RAP al ordenamiento jurídico español<sup>14</sup>. Delimita el ámbito de esta responsabilidad, estableciendo las obligaciones a las que, mediante el correspondiente desarrollo reglamentario, pueden quedar sometidos los productores. La forma de hacer frente a estas obligaciones puede ser:

- Individualmente: mediante la creación de sistemas individuales de gestión, los Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno<sup>15</sup> (SDDR) por

---

solo se recogió separadamente el 20,4% de los residuos municipales y, de ese porcentaje, se destinó a reciclado el 34%.

<sup>12</sup> Incluye los residuos domésticos y comerciales, los residuos industriales, los residuos con legislación específica, los residuos agrarios y los residuos sanitarios.

<sup>13</sup> “Para mejorar la reutilización, la prevención, el reciclado y la valorización de los residuos, los Estados miembros podrán adoptar medidas legislativas o no legislativas para garantizar que cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional (el productor del producto) vea ampliada su responsabilidad de productor”.

<sup>14</sup> De acuerdo con lo indicado en su exposición de motivos, “[S]i bien no puede afirmarse que esta regulación se introduzca ex novo, sí cabe destacar que se establece por primera vez un marco legal sistematizado y coherente, en virtud del cual los productores de productos que con su uso se convierten en residuos quedan involucrados en la prevención y en la organización de la gestión de los mismos, promoviéndose la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos (...)”.

<sup>15</sup> Los sistemas de depósito, devolución y retorno son sistemas donde los consumidores que compran un producto pagan una pequeña cantidad de dinero que se reembolsará cuando, una vez que hayan terminado de usarlo, lleven el residuo generado a un punto de recolección.

parte del productor para todos o algunos de los productos que pone en el mercado, debiendo presentar una comunicación previa al inicio de su actividad ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social, o

- De forma colectiva: mediante SCRAPs, antes llamados sistemas integrados de gestión (SIGs), en los que participan varios productores. Para ello, habrá que constituir una asociación u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro, siendo necesario solicitar una autorización previa al inicio de su actividad ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social, y que será válida para todo el territorio nacional (artículo 32.2 de la Ley 22/2011).

La práctica más habitual para el cumplimiento de sus obligaciones por los productores para casi todos los flujos de residuos ha sido la creación de SIGs/SCRAPs. Los SIGs/SCRAPs financian y compensan a las Comunidades Autónomas o Entidades Locales la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos en vertedero y el coste de gestión (gastos de infraestructura, clasificación y separación, recogida separada, etc.) mediante la formalización de convenios de colaboración.

Sin embargo, la RAP no está vigente de la misma manera para todos los flujos de residuos, puesto que viene condicionada por la necesidad de un desarrollo reglamentario previo (art. 31.3 de la Ley 22/2011). Además, de acuerdo con la disposición transitoria 4ª de la Ley 22/2011, en tanto la normativa reguladora de cada flujo de residuos no se adapte al nuevo régimen de la RAP, los sistemas colectivos de gestión de residuos continuarán rigiéndose por dicha normativa sectorial (y una vez adaptada, continuarán rigiéndose por la anterior normativa durante 1 año).

La normativa europea limita la RAP a determinados flujos de residuos, que son los que, en España<sup>16</sup>, cuentan en la actualidad con una regulación específica: residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), pilas y acumuladores, vehículos al final de su vida útil, envases y residuos de envases, neumáticos fuera de uso y aceites industriales usados.

En el siguiente apartado, se describe con mayor grado de detalle la situación en cada flujo de residuos.

### **2.3. La responsabilidad ampliada del productor en los diferentes flujos de residuos**

---

<sup>16</sup> Otros países de la UE, como Alemania, han ampliado dicha responsabilidad a todo tipo de productores de envases.

La normativa específica aprobada para cada flujo de residuos ha incluido las obligaciones a las que quedan sometidos los productores en relación con los residuos que generan (normalmente la financiación de su gestión y el cumplimiento de objetivos), así como la modalidad de cumplimiento de estas obligaciones.

La supeditación de los sistemas colectivos de gestión al desarrollo normativo de cada flujo de residuos ha planteado diversas opciones en cuanto a la validez de la autorización en el territorio nacional.

Entre los flujos de residuos que ya cuentan con el citado desarrollo normativo e incorporan las previsiones contenidas en la Ley 22/2011, encontramos las pilas y acumuladores, los vehículos al final de su vida útil y los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos:

- Pilas y acumuladores: el [Real Decreto 710/2015](#), de 24 de julio, 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, establece expresamente, en su artículo 8, la validez de la autorización de los SCRAPS en todo el territorio nacional (de conformidad con el art. 32.2 de la Ley 22/2011). En la disposición transitoria primera, se prevé la adaptación de los SIG existentes al nuevo marco jurídico de los sistemas colectivos en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Real decreto, en aplicación de la disposición transitoria 4ª de la Ley 22/2011. El resultado es que en la actualidad están constituidos varios SIG en este flujo (ver tabla 11).
- Vehículos al final de su vida útil (VFU). El [Real Decreto 20/2017](#), de 20 de enero, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, adecuó el flujo de los residuos de VFU a la Ley 22/2011, concretamente a la jerarquía de residuos y a la responsabilidad ampliada del productor. En su disposición transitoria 2ª, se establece la adaptación de los SIG a los nuevos sistemas de responsabilidad ampliada del productor, en aplicación de la disposición transitoria 4ª ya citada de la Ley 22/2011. A diferencia de lo que sucede con otros flujos de residuos, los VFU tienen, en la mayoría de los casos, un valor de mercado positivo (que compensa los costes del tratamiento de estos residuos), sin que se haya constituido ningún sistema de responsabilidad ampliada del productor en este ámbito<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> En el año 2002, se constituyó la Asociación Española para el tratamiento medioambiental de los Vehículos Fuera de Uso (SIGRAUTO), como foro permanente en el que, fabricantes e importadores, desguaces (CATs) y fragmentadores de automóviles, analizan los problemas que afectan a este flujo de residuos y tratan de proporcionar a sus asociados los instrumentos necesarios para que puedan cumplir sus nuevas obligaciones medio ambientales relacionadas con dicho tratamiento de los automóviles fuera de uso. Para más información, véase el [IPN/CNMC/011/20](#) sobre el PRD por el que se modifica el RD 20/2017 sobre los



- Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE): el [Real Decreto 110/2015](#), de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, no establece expresamente la existencia de autorización única válida para todo el territorio nacional, pero sí se entiende implícitamente, al señalar su artículo 40.1 que *“los sistemas colectivos se constituirán y autorizarán de conformidad con lo previsto en la Ley 22/2011, de 28 de julio”*. Al igual que en el caso de las pilas, en este Real decreto, una disposición transitoria, la sexta, establece la adaptación de los sistemas individuales y colectivos de gestión a los nuevos sistemas de responsabilidad ampliada del productor y al nuevo ámbito de aplicación a partir del 14 de agosto de 2018. También en este caso los SIG constituidos para este flujo son numerosos.

Por otra parte, están los flujos de residuos pendientes de desarrollo normativo (o, si se han desarrollado, no se han introducido las previsiones relativas a la RAP), como son neumáticos fuera de uso, aceites usados y envases:

- Neumáticos fuera de uso: se regulan por el [Real Decreto 1615/2005](#), de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso (modificado por Real Decreto 731/2020, y por Real Decreto 367/2010). En su artículo 8.2, establece que *“Los sistemas integrados de gestión de neumáticos fuera de uso deberán ser autorizados por las comunidades autónomas en cuyo territorio vayan a desarrollar su actividad”*. Para los neumáticos fuera de uso encontramos dos sistemas colectivos funcionando.
- Aceites industriales usados: el [Real Decreto 679/2006](#), de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados, determina que *“Los sistemas integrados de gestión de aceites usados deberán ser autorizados por las comunidades autónomas en las que se implanten”* (art. 12.1). Existen dos SIGs para este flujo.
- Envases: el [Real Decreto 782/1998](#), de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, contempla en el artículo 8.1 la necesidad de autorización por cada Comunidad Autónoma, al especificar: *“(…) para que los sistemas integrados de gestión sean autorizados, las entidades a las que se haya atribuido su gestión acreditarán documentalmente ante las Comunidades Autónomas los compromisos que garanticen que las empresas o entidades a las que les encomienden la reutilización, el reciclado o la valorización de los residuos de envases y envases usados, realizarán de forma adecuada dichas operaciones, durante todo el período de vigencia de las respectivas autorizaciones”*. En

---

vehículos al final de su vida útil y el RD 2822/1998 por el que se aprueba el reglamento general de vehículos.

el ámbito de los envases, existen varios SIGs, aunque cada uno de estos opera con carácter exclusivo una tipología concreta de residuos de envases.

En la tabla 1<sup>18</sup>, se recogen los diferentes sistemas colectivos de gestión de residuos, según el flujo de residuos donde operan, y sus ingresos para la financiación de la gestión de residuos en 2018. En el caso de los VFU, no se han constituido sistemas colectivos de gestión de residuos porque, normalmente, los VFU tienen valor positivo al retirarse (el valor de las piezas y componentes suele superar al coste de tratamiento del VFU), de modo que compensa hacerlo individualmente.

El flujo de residuos de envases es el más relevante por volumen de ingresos: sus sistemas colectivos de gestión suman alrededor del 80% de todos los ingresos vinculados a la financiación de sistemas colectivos de gestión de residuos en España. Y, dentro de los envases, ECOEMBES es, sin duda, el sistema colectivo de gestión de residuos más relevante, con unos ingresos (525 millones de euros en 2018) que suponen el 70% de todos los ingresos vinculados a los sistemas colectivos de gestión de residuos en España (748 millones de euros).

Los sistemas colectivos de gestión operan, en principio, indistintamente para todos los residuos previstos dentro de su flujo de residuos, salvo en el caso de los envases. Aquí, cada sistema colectivo está especializado y opera en exclusiva en un tipo de residuos concreto: ECOVIDRIO es monopolista para los envases de vidrio, ECOEMBES es monopolista para envases ligeros y papel y cartón, SIGFITO es monopolista para residuos de envases de productos agrarios, SIGRE es monopolista en residuos de envases de medicamentos y AEVAE es monopolista en residuos de envases de productos fitosanitarios y fertilizantes.

En todo caso, debe señalarse que no tiene por qué existir una relación directa entre la existencia de barreras de entrada a la constitución de sistemas colectivos de gestión de residuos (como sería la falta de adaptación a la RAP) y la existencia de un mayor número de sistemas colectivos de gestión para un determinado flujo de residuos<sup>19</sup>.

### **Tabla 1. Relación de sistemas colectivos de gestión e ingresos recibidos (2018)**

---

<sup>18</sup> Información extraída de la MAIN del APL de residuos y suelos contaminados y de la web del MITECO.

<sup>19</sup> Existen otros factores a tener en cuenta, como por ejemplo el valor de mercado positivo que puede compensar los costes del tratamiento de los residuos y desincentivar la creación de SIGs.

Flujo de residuos	Sistema colectivo de gestión	Ingresos 2018 (M €)
<b>a) Residuos sin desarrollo reglamentario adaptado a la Ley 22/2011</b>		
Envases	ECOVIDRIO (vidrio)	64,6
	ECOEMBES (envases ligeros y papel y cartón)	525,3
	SIGFITO (productos agrarios)	3,2
	SIGRE (medicamentos)	8,5
	AEVAE <sup>20</sup> (productos fitosanitarios y fertilizantes)	Sin datos
Aceites usados	SIGAUS	16,9
	SIGPI <sup>21</sup>	Sin datos
Neumáticos fuera de uso	TNU	12,5
	SIGNUS	27,8
<b>b) Residuos con desarrollo reglamentario adaptado a la Ley 22/2011</b>		
Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)*	AMBILAMP	12,2
	ECOLUM	2,2
	ECOTIC	27,0
	ECOASIMELEC	7,8
	ECOFIMÁTICA	1,6
	ECOLEC	27,8
	ECORAEES	2,75*
	ERP	7,0
	REINICIA	0,8
	SUNREUSE	0,3
	FUNDACIÓN CANARIA	0,1
Pilas y acumuladores	ECOPILAS	4,3*
	ERP	2,5
Vehículos al final de su vida útil	-	-

Fuente: página web del MITECO y MAIN del APL de residuos y suelos contaminados. Cifras en millones de euros.

#### 2.4. El contenido de la autorización de los sistemas colectivos de gestión

El contenido mínimo de la solicitud de autorización de los SCRAPs se establece en el Anexo X de la Ley 22/2011 para todos los flujos de residuos. Ahora bien, en la medida en que existe desarrollo reglamentario según flujos de residuos, y determinados flujos de residuos no adaptados a la RAP, existen diferencias entre lo que se exige en cada flujo, que se explican más adelante.

<sup>20</sup> AEVAE no aparece en la MAIN del APL, pero sí en la web del Ministerio.

<sup>21</sup> SIGPI no aparece en la MAIN, pero sí en la web del Ministerio.

Con carácter general, la autorización para constituir un sistema colectivo de gestión examina, fundamentalmente, la organización y funcionamiento del sistema, las relaciones jurídicas entre el sistema colectivo y sus miembros y las entidades a quienes el sistema encargue la gestión de los residuos, la financiación del sistema y la recogida de datos y su suministro a las AAPP.

Esta autorización no se refiere a las actividades concretas de tratamiento ni traslado de residuos ni a plantas o instalaciones, ni a objetivos de reciclaje, sino fundamentalmente a las relaciones jurídicas entre las entidades participantes en el sistema. En efecto, la autorización para la constitución de un sistema colectivo de gestión tiene diferente naturaleza de las autorizaciones concedidas a los operadores e instalaciones donde se realizan actividades de producción y gestión de residuos<sup>22</sup>. Estas últimas autorizaciones son necesarias para dos supuestos:

- las personas físicas o jurídicas que vayan a realizar una o varias operaciones de tratamiento de residuos (artículo 27.2), que son concedidas por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio los solicitantes. Al igual que las autorizaciones para la constitución de un SIG, serán válidas para todo el territorio español y no se podrá condicionar el otorgamiento de la autorización a que el solicitante cuente con instalaciones para el tratamiento de residuos en su territorio;
- las instalaciones donde vayan a desarrollarse operaciones de tratamiento de residuos (incluido el almacenamiento en el ámbito de la recogida en espera de tratamiento), así como la ampliación, modificación sustancial o traslado de dicha instalación (artículo 27.1). En este supuesto, la ley no hace referencia a la validez en todo el territorio nacional, lo que se entiende que encuentra justificación en las implicaciones medioambientales de dichas operaciones, otorgando al órgano competente autonómico la posibilidad de establecer requisitos medioambientales adicionales.

Así, salvo por lo relativo a las relaciones jurídicas entre los miembros del sistema, el contenido mínimo de la autorización para la constitución de un SCRAP no difiere significativamente del contenido mínimo exigido para el cumplimiento de la RAP de modo individual, para lo que al productor solo se le exige una comunicación previa (Anexo IX de la Ley 22/2011).

En los flujos de residuos que ya se han adaptado regulatoriamente a la Ley 22/2011, el contenido adicional exigido para la autorización de los SCRAPS es el siguiente:

---

<sup>22</sup> Reguladas en el capítulo III del título III de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados.

- En el caso de vehículos al final de su vida útil, no se exigen aspectos adicionales al contenido mínimo previsto en la Ley 22/2011.
- En los casos de pilas y acumuladores y RAEE, además del contenido mínimo exigido por la Ley 22/2011, se exigen algunas cuestiones adicionales como la información segregada de los productores y operadores económicos adheridos al sistema e identificación de los agentes a quienes se encarguen actividades de gestión y los contratos con plantas de tratamiento y reciclaje.

En el caso de los flujos de residuos no adaptados, tampoco se aprecian diferencias significativas en cuanto al contenido de la autorización de los SIGs y el contenido mínimo regulado en la Ley 22/2011 para los SCRAPs: en unos y otro se exige descripción del sistema y su ámbito territorial, identificación de los miembros y el modo de adherirse, las relaciones con las entidades terceras a quienes se encargue la realización de las actividades de tratamiento y reciclaje, la financiación del sistema, los objetivos de gestión de residuos y la forma de recabar datos y suministrarlos a la Administración.

Por su importancia, se desarrolla en el siguiente apartado con mayor detalle la normativa específica de la gestión de los residuos de envases.

## **2.5. La regulación de envases y residuos de envases**

La regulación nacional referente a envases y residuos de envases está compuesta por diversas normas, principalmente, la [Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases](#) y su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 782/1998, que reguló los sistemas integrados de gestión (SIG) para permitir al envasador y comerciante cumplir con sus obligaciones derivadas del depósito, retorno y devolución de los envases que hayan puesto en el mercado.

Conforme a la Ley 11/1997, se define como envase *“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 consideran 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”*.

Por residuo de envase se entiende todo envase o material de envase que se ajuste a la definición de residuo establecida anteriormente, excepto los residuos de producción. Se generan en todos los ámbitos, como consecuencia del consumo de productos envasados (hogares, comercios, sector servicios, industrias, y actividades agrícolas y ganaderas).

Se caracterizan fundamentalmente por el material que los componen. Así, se pueden encontrar desde envases de cartón (cajas), de plástico (botellas, bandejas), de metal (bidones, latas), de madera (cajas que contienen frutas, palets), de vidrio (tarros, envases de bebidas) y multimateriales (brics).

Los residuos de envases se generan en cantidades muy elevadas, por lo que su abandono o gestión inadecuada puede afectar al paisaje, al suelo y vegetación y a los ecosistemas acuáticos. Además, su falta de gestión supone desperdiciar una fuente de materiales (papel y cartón, metales, plásticos y vidrio) que pueden volver a introducirse en los procesos productivos, ahorrando la extracción de nuevas materias primas y reduciendo el consumo de energía y conservando los recursos naturales existentes<sup>23</sup>.

Conforme a lo establecido en la normativa de envases, los residuos de envases han de ser entregados en condiciones adecuadas de separación por materiales a un gestor autorizado (reciclador o valorizador).

Los envasadores han de establecer un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) para recuperar y gestionar los envases que ponen en el mercado, o, en su defecto, participar en un sistema integrado de gestión (SIG) que tenga como finalidad la recogida periódica de los envases y residuos de envases en el domicilio del consumidor o en sus proximidades, para después entregarlos en condiciones adecuadas de separación por materiales para su reutilización, reciclado o valorización. Esa misma normativa exime del cumplimiento de establecer un SDDR o participar en un SIG a los envases comerciales o industriales, recayendo la responsabilidad de su gestión en el poseedor final.

En relación con los residuos de envases domésticos, prácticamente la totalidad de los envasadores cumplen con las obligaciones establecidas en la Ley en relación con los residuos de envases que generan sus productos mediante la participación en SIGs, no habiéndose establecido prácticamente en ningún caso SDDRs.

En relación con los envases comerciales e industriales, y conforme a la disposición adicional primera de la Ley 11/1997, con carácter general, la responsabilidad de su gestión es del poseedor final, que resulta obligado a

---

<sup>23</sup> Por citar algunos ejemplos, la granza procedente de los residuos de envases de plástico se usa para la fabricación de bolsas de plástico, mobiliario urbano, señalización, etc. o bien para la obtención de nuevos envases de uso no alimentario (lejías, detergentes, etc.). Los materiales recuperados de los residuos de briks tienen los siguientes usos: el polietileno puede ser usado como combustible, el aluminio se funde para la fabricación de nuevo aluminio y el cartón recuperado puede ser usado para la obtención de productos de papel reciclado.

entregarlo en condiciones de separación por materiales al correspondiente gestor<sup>24</sup>.

Solamente en el caso de los envases de productos fitosanitarios –y porque así lo establece el Real Decreto 1416/2001–, la responsabilidad de la gestión recae sobre los envasadores de dichos productos, que han dado cumplimiento a sus obligaciones mayoritariamente a través del SIG Sigfito. En estos casos, los residuos de envases que han contenido productos fitosanitarios y que forman parte de Sigfito pueden ser depositados en los puntos consignados para ello. Estos residuos de envases, una vez recogidos, deben ser gestionados adecuadamente, según sus características de peligrosidad, en su caso, mediante gestores autorizados.

La UE aprobó en 2018 varias Directivas destinadas a adecuar la legislación de residuos a los retos del futuro, contribuyendo a evitar los residuos y a intensificar su reciclado. En el marco del nuevo paquete normativo en materia de residuos, tiene una especial relevancia la [Directiva 852/2018](#), por la que se modifica la Directiva 62/94 relativa a los envases y residuos de envases.

La Directiva 852/2018 está orientada principalmente hacia la prevención, en especial, a través de la reutilización, y establece nuevas obligaciones y objetivos de reciclado para los residuos de envases para el medio y largo plazo. La Directiva obliga a regular la recogida separada de residuos de envases en todos los ámbitos y a establecer la RAP para todos los envases (incluidos los comerciales e industriales) a partir de 2025, de forma que los productores asuman el coste real y total de la gestión de los residuos de envases.

Además, la [Directiva 851/2018](#), que modifica la Directiva 98/2008 sobre los residuos, establece requisitos mínimos de funcionamiento de los regímenes de RAP. Estos requisitos ampliarán la responsabilidad del productor respecto a la Ley 11/1997, al obligarle a asumir el coste real y total de la gestión de los residuos de envases, en lugar del sobrecoste que recoge la mencionada ley.

Por su parte, la [Directiva 914/2019](#), relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, establece requisitos en materia de RAP adicionales a aquellos que figuran en las Directivas 98/2008 y 62/94 para determinados productos de plástico de un solo uso, entre los que se encuentran algunos tipos de envases. Los productores de estos productos, además de las obligaciones de financiación establecidas en la Directiva 851/2018, sufragarán los costes de las medidas de concienciación para evitar el

---

<sup>24</sup> La Ley prevé que los envasadores de productos envasados en envases comerciales e industriales puedan voluntariamente participar en un sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor. En este sentido, muchos envasadores de productos agrarios no fitosanitarios se han adherido voluntariamente a Sigfito, pudiendo el usuario de dichos productos depositar los residuos de envases en los puntos consignados por este sistema colectivo.

abandono en el entorno de estos productos, los costes de la recogida de los residuos de los productos desechados en los sistemas públicos de recogida y los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos.

Este conjunto de Directivas ha obligado a revisar, entre otros aspectos, la regulación sobre la RAP establecida en el Título IV de la Ley 22/2011, de 28 de julio, así como la normativa de envases, para desarrollar la aplicación de la RAP para todos los envases y residuos de envases.

Se encuentra en tramitación el proyecto de Real decreto de envases y residuos de envases que sustituirá al actualmente vigente del año 1998 y transpondrá la Directiva (UE) 2018/852, así como la aplicación de los preceptos de la Directiva (UE) 2019/904, referidos a los envases de plástico de un solo uso<sup>25</sup>.

### **3. VALORACION**

#### **3.1. Planteamiento de la cuestión**

Con carácter previo al inicio de su actividad, un SCRAP debe solicitar una autorización ante la comunidad autónoma donde tenga previsto establecer su sede social (artículo 32.3 de la Ley 22/2011; artículo 50.2 del PL). Dicho precepto establece expresamente el principio de eficacia nacional de la autorización y la sujeción de las condiciones de ejercicio y de la autorización a la Ley 17/2009 (en este punto, el PL se refiere también a la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado).

No obstante, la vigencia de las previsiones reguladoras de la RAP para cada flujo de residuos (entre ellas, la eficacia nacional) viene condicionada por la necesidad de un desarrollo reglamentario previo (art. 31.3 de la Ley 22/2011; art. 37.2 del PL). En algunos flujos de residuos (neumáticos fuera de uso, aceites usados y envases), tal desarrollo no se ha producido pese a los más de 10 años de vigencia de la citada Ley 22/2011.

En estos flujos de residuos cuya regulación de desarrollo no está adaptada a la Ley 22/2011, los sistemas colectivos de gestión de residuos siguen regulados por las normas sectoriales específicas de cada flujo previas a la Ley 22/2011. En estas normas, se prevé que los sistemas colectivos de gestión deban solicitar una autorización en cada comunidad autónoma en la que quieren operar.

La cuestión que se plantea en el presente informe, por tanto, es el efecto de tales autorizaciones autonómicas desde el punto de vista de la competencia y los principios de buena regulación.

---

<sup>25</sup> El periodo de consulta pública se estableció entre el 30 de marzo y el 26 de mayo de 2020.



### 3.2. Impacto sobre la competencia

La exigencia de una autorización en cada comunidad autónoma para la constitución de un sistema colectivo de gestión es una barrera de acceso al mercado<sup>26</sup> con importantes efectos negativos sobre la competencia, como se explica a continuación.

En primer lugar, obliga a un operador que quiera constituir un sistema colectivo de gestión a obtener tantas autorizaciones como comunidades autónomas pretenda operar, con sus correspondientes tiempos y costes de tramitación.

En segundo lugar, las potenciales diferencias en las exigencias para el acceso al mercado de cada comunidad autónoma pueden dificultar alcanzar economías de escala y lastrar la operatividad del sistema colectivo.

En tercer lugar, dado que los productores pueden tener una escala de operación superior al territorio autonómico, es posible que un sistema colectivo que opere en un ámbito territorial autonómico resulte menos atractivo para los productores que un sistema colectivo que opere en un ámbito supraautonómico. De este modo, hasta no conseguir todas o un número suficiente de autorizaciones autonómicas, es posible que un sistema colectivo de gestión no sea tan eficaz como competidor como un sistema ya implantado con cobertura nacional.

Las dificultades descritas tienden a consolidar la posición de mercado de los sistemas colectivos de gestión ya instalados, en detrimento de nuevos entrantes. Entre otras por estas razones, lo cierto es que, en general, se observa una tendencia a la proliferación de situaciones de monopolio (en algunos casos, oligopolio) en los sistemas de gestión colectiva de residuos.

La falta de desarrollo reglamentario de la RAP y diversos reenvíos de la normativa en la disposición transitoria segunda, así como las diferentes soluciones que se plantean en relación con este principio en la normativa sectorial para cada flujo de residuos, conforman un marco legal confuso que, *de facto*, establece barreras de acceso y provoca inseguridad jurídica en los potenciales operadores interesados en constituir un sistema de gestión colectiva, desincentivando su entrada al mercado.

Ello es especialmente relevante en el caso de los mercados de envases, ya que son productos que generan enormes cantidades de residuos. Además, para cada uno de los flujos de residuos de envases, existe un único sistema integrado de gestión, y, por tanto, no existe actualmente competencia efectiva.

---

<sup>26</sup> Ver OCDE (2019), [Competition Assessment Toolkit. Versión 4.0.](#)

La competencia entre sistemas colectivos de gestión de residuos podría tener indudables efectos positivos para las empresas obligadas a responder de la correcta gestión de los residuos de sus productos e, indirectamente, para los consumidores de estos productos. Por ejemplo, la competencia puede llevar a abaratar el coste de gestión de los residuos, lo que se podría traducir en menores precios de los productos para los consumidores finales.

Pero, además de tales beneficios, la competencia entre sistemas de gestión de residuos puede llevar a mejorar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en materia de transición ecológica y economía circular para el conjunto del país. En efecto, la competencia entre sistemas de gestión incentiva a estos a innovar y mejorar la eficiencia de sus operaciones, incrementando la cantidad de residuos recogida, tratada y puesta nuevamente en mercado.

### **3.3. La eficacia nacional de las autorizaciones de los sistemas colectivos de gestión de residuos en el marco de la normativa de servicios**

Los servicios de gestión de residuos están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios<sup>27</sup> y de la Ley 17/2009, que transpone aquella en España. De hecho, la aplicación de la Ley 17/2009 a las autorizaciones para la constitución de los sistemas colectivos de gestión de residuos está expresamente reconocida en la propia Ley 22/2011 de residuos, cuyo artículo 32.3, al regular la autorización de los SCRAPs, recoge que deben respetar los principios previstos en el artículo 9 de aquella norma.

La sujeción del acceso a una actividad económica a un régimen de autorización<sup>28</sup> fue un tema profusamente tratado en la Directiva de Servicios. La lógica del sistema de intervención regulado por la Directiva de Servicios y en la Ley 17/2009 consiste en separar el control de acceso (ex ante) a las actividades de servicios del control de su ejercicio (ex post). Esta separación permite que un prestador de servicios, una vez establecido en un ámbito territorial, pueda ejercer su actividad en dicho ámbito o iniciarla en otros territorios sin necesidad de completar trámites adicionales “de acceso”, estando siempre sujeto a los requisitos “de ejercicio” de la actividad que resulten aplicables en cada territorio donde opere.

---

<sup>27</sup> De hecho, algunos aspectos de la gestión de residuos, como el tratamiento y el transporte de residuos, aparecen específicamente mencionados en el artículo 17 de la Directiva.

<sup>28</sup> Conforme a la Directiva 2006/123 un «régimen de autorización» es cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio. En parecidos términos se expresaba el artículo 3.10 de la Ley 17/2009: “cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los colegios profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios”.

En este sistema, los controles de acceso a las actividades de servicios se justifican únicamente cuando el control de ejercicio de estas actividades no resulta suficiente para la salvaguarda de razones imperiosas de interés general<sup>29</sup>.

Pero la existencia de controles de acceso refuerza -y, por tanto, no elimina- la vigencia de los controles sobre el ejercicio de las actividades de servicios. Los operadores que están habilitados para ejercer una actividad de servicios están sujetos a las normas de ejercicio de dicha actividad previstas en cada territorio donde prestan sus servicios.

Por otra parte, la separación de los controles de acceso y ejercicio de las actividades de servicios conlleva que sean autoridades diferentes las competentes para ejercer uno y otro tipo de controles. Para hacer operativo el sistema, la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009 prevén la creación de ventanillas únicas, registros únicos y otros mecanismos de cooperación y coordinación entre autoridades competentes.

Uno de los principios básicos del sistema descrito es que, cuando deba existir un control de acceso, el alcance de dicho control debe ser, en principio, de ámbito nacional. Solamente pueden exceptuarse de este alcance nacional aquellos supuestos en que la autorización se refiere a instalaciones o establecimientos concretos o cuando exista una razón imperiosa de interés general que justifique un alcance infranacional de las autorizaciones. Así, señala la Directiva de Servicios en su exposición de motivos:

*“También es necesario garantizar que la autorización dé acceso como norma general a una actividad de servicios o a su ejercicio en todo el territorio nacional, a no ser que esté objetivamente justificado exigir una autorización individual para cada establecimiento — por ejemplo, para cada implantación de grandes superficies comerciales —, o una limitación de la autorización a un lugar específico del territorio nacional, por una razón imperiosa de interés general” (considerando 47).*

En desarrollo de este principio, el artículo 10.4 de dicha Directiva establece que:

*“La autorización deberá permitir al prestador acceder a la actividad de servicios o ejercerla en la totalidad del territorio nacional, incluido mediante la creación de agencias, sucursales, filiales u oficinas, salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o una autorización que se limite a una parte específica del territorio”.*

---

<sup>29</sup> Ver Considerando 54 de la Directiva de Servicios.

Por su parte, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en su exposición de motivos, señala que

*“En general, se concederán por tiempo indefinido y tendrán efecto en todo el territorio español, lo que no afectará a la posibilidad de las autoridades competentes de revocar las autorizaciones o de suspender la actividad cuando dejen de cumplirse las condiciones que dieron lugar a la obtención de la autorización”.*

En relación con lo anterior, el artículo 4.2 de la Ley 17/2009 establece que

*“Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional”.*

Asimismo, el artículo 7.3 de esta Ley afirma que:

*“La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales”<sup>30</sup>.*

Y, más adelante, el mismo precepto indica, en relación a los medios de intervención:

*“Cuando el prestador de servicios ya esté establecido en España y ejerza legalmente la actividad, estas autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente al establecimiento físico a partir del cual pretende llevar a cabo dicha actividad”.*

La lógica del sistema anterior se ha trasladado a la regulación sectorial de las actividades de servicios. En materia de residuos, tanto la Ley 22/2011 como las normativas específicas de cada flujo de residuos (entre ellas, la Ley 11/1997 de envases y residuos de envases) prevén la existencia separada de controles de acceso (por ejemplo, para la constitución de los sistemas colectivos de gestión, pero también para las instalaciones de tratamiento de residuos o para las operaciones de traslado de residuos) y controles de ejercicio para todas las actividades.

En concreto, para los sistemas colectivos de gestión de residuos se prevé tanto la necesidad de una autorización para el acceso al mercado, como la existencia de mecanismos de supervisión (por ejemplo, las obligaciones de información de los sistemas colectivos de gestión de residuos reguladas en el art. 31 y ss. de la Ley 22/2011).

---

<sup>30</sup> La versión inicial de este precepto fue modificada en base a lo dispuesto en la disposición final 2ª.2 de la LGUM.

Además, la citada Ley 22/2011 prevé diferentes mecanismos para asegurar el flujo de información entre Administraciones públicas para el control de ejercicio, como el Registro de producción y gestión de residuos (art. 39), que contiene toda la información sobre las autorizaciones, o la Comisión de coordinación en materia de residuos (art. 13), como órgano de cooperación técnica y colaboración administrativa entre AGE, CCAA, y EELL.

De todo lo anterior, resulta que la exigencia de una autorización en cada comunidad autónoma para la constitución de sistemas colectivos de gestión de residuos no es, en principio, acorde con lo previsto en la Directiva de Servicios ni en la Ley 17/2009. En aplicación de la eficacia nacional recogida en esta ley, un sistema colectivo de gestión de residuos válidamente establecido en España debe tener capacidad de operar en todo el territorio nacional, sin necesidad de autorizaciones adicionales (sin perjuicio de las autorizaciones relativas a las actividades e instalaciones de tratamiento y a los establecimientos físicos), salvo que a ello se oponga la existencia de una razón imperiosa de interés general<sup>31</sup>.

#### **3.4. Posible existencia de razones imperiosas de interés general para la eficacia autonómica de las autorizaciones de las CCAA**

Como se ha indicado, la eficacia nacional de las autorizaciones reconocida por la Directiva de Servicios no es incondicionada, sino que se puede exceptuar cuando *“...haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o una autorización que se limite a una parte específica del territorio”* (art. 10.4 Directiva de Servicios).

En este mismo sentido, se pronuncia nuestro Tribunal Constitucional cuando, en su Sentencia de 22 de junio de 2017<sup>32</sup> (en la que anuló, precisamente, los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que recogían el denominado principio de eficacia nacional), afirma que (FJ 12) el Tribunal de Justicia de la UE ha venido configurando, desde su Sentencia *Cassis de Dijon* (STJUE de 20.02.1979, asunto 120/78), un *“principio de reconocimiento mutuo condicionado a la equivalencia en el nivel de protección”*, cuando tal nivel de protección responda a *“exigencias imperativas”* (razones imperiosas de interés general).

En apoyo de dicha tesis, cita la STJUE de 28.01.1996 (asunto C-188/84), en la que el TJUE afirmó que *“es contrario al principio de la proporcionalidad que un régimen nacional exija que los citados productos importados deban satisfacer*

---

<sup>31</sup> Sentencia del TC 79/2017, de 22 de junio.

<sup>32</sup> En cambio, la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009 permiten la existencia de autorizaciones de alcance subnacional en los casos concretos de las actividades relativas a instalaciones de tratamiento y operaciones de traslado de residuos, y, así, la legislación de residuos somete estas actividades a autorización previa.

*literal y exactamente las mismas disposiciones o características técnicas prescritas para los productos fabricados en el Estado miembro en cuestión, cuando esos productos importados garantizan a los usuarios el mismo nivel de protección”.*

A continuación, nuestro Tribunal Constitucional razona que esta idea “*es también aplicable en relación con la prestación de servicios, con o sin establecimiento permanente (Sentencia de 22 de enero de 2002, C-390/99, asunto Canal Satélite Digital, S.L.)*”, y recoge su propia doctrina en la que ha venido admitiendo el “*razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de determinadas acciones efectuada por las Administraciones autonómicas cuando se trataba de supuestos de actuación ejecutiva autonómica que aplicaban un estándar equivalente recogido en una norma estatal*”.

Y concluye su razonamiento afirmando:

*“En la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante, sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto.”*

Pues bien, en el presente caso, y aplicando la doctrina que acaba de exponerse, no puede apreciarse que exista una razón imperiosa de interés general que justifique que las autorizaciones autonómicas para la constitución de sistemas de gestión colectiva de residuos no tengan eficacia nacional, como se desarrolla a continuación.

La legislación de residuos aprobada en España antes de la aprobación de la Directiva de Servicios no justifica la exigencia de obtener autorizaciones previas a la constitución de sistemas colectivos de gestión de residuos, y, menos todavía, que el alcance territorial de las mismas sea autonómico (por ejemplo, la exposición de motivos de la Ley 11/1997, de envases y residuos de envases, simplemente describe la exigencia de autorizaciones autonómicas, pero no ofrece ningún motivo para las mismas).

En la exposición de motivos de la vigente Ley 22/2011, tampoco se explicitan las razones de interés general que hacen necesaria la autorización previa (motivo por el cual no resultaría aplicable la excepción del artículo 10.4 de la Directiva de Servicios). La justificación para esta autorización solo se encuentra en la MAIN del APL en tramitación, que indica lo siguiente:

*“Respecto a la exigencia de una autorización administrativa, ésta puede considerarse un medio de intervención que limita el acceso a una actividad*

*económica y su ejercicio. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, prevé en su artículo 17 los casos en los que cabe la exigencia de una autorización, esto es, cuando concurren los principios de necesidad y proporcionalidad. Dichos principios concurren, en todo caso, por diversas razones, incluidas las de salud pública o protección del medio ambiente. Nótese además que la autorización será válida para todo el territorio nacional y se inscribirá en el Registro de producción y gestión de residuos (artículo 39.2).”*

En todo caso, en ninguna de las normas estatales donde se regula la autorización para los sistemas colectivos de gestión de residuos se justifica que la autorización deba tener un alcance territorial limitado, en lugar de un alcance nacional (alcance nacional que -recordamos- debería ser la regla por defecto salvo razones imperiosas de interés general, en aplicación del referido artículo 10.4 de la Directiva de Servicios).

Más bien al contrario, lo que tanto la vigente ley de residuos como el PL sí justifican es la suficiencia del alcance nacional de la autorización autonómica para garantizar que los sistemas colectivos de gestión operan de forma homogénea en todo el territorio nacional.

Ahora bien, como se ha explicado anteriormente, el sistema de RAP regulado en la citada Ley 22/2011 no está actualmente vigente para todos los flujos de residuos, porque su vigencia se supedita a que el desarrollo reglamentario para cada flujo de residuos esté adaptado a la nueva RAP. Por tanto, podría argumentarse que la justificación ofrecida por la vigente Ley de residuos y por el PL respecto a la eficacia nacional de las autorizaciones autonómicas solo tendría efectividad con la nueva RAP, y no resultaría aplicable a aquellos flujos de residuos no adaptados todavía a la nueva RAP (envases, aceites usados y NFUs).

Pero tal argumentación obvia los motivos de fondo por los cuales se justifica la eficacia nacional de las autorizaciones autonómicas. Dicha justificación se basa en que la legislación estatal tiene carácter básico y ofrece un estándar regulatorio común lo suficientemente armonizado, cumpliendo el requisito establecido por el TC de existencia de una “legislación estatal común”. Así, la eficacia nacional de las autorizaciones autonómicas a los sistemas colectivos de gestión de residuos en nada depende del estado de la normativa autonómica, sino únicamente de que la normativa estatal esté suficientemente desarrollada, lo cual no viene sino a reconocer que las diferencias que pudieran darse en la normativa autonómica nunca serían de suficiente entidad como para alterar el estándar regulatorio común que ofrece la regulación estatal cuando ésta está suficientemente desarrollada.

Así, conforme a la vigente Ley 22/2011, una vez que el desarrollo reglamentario estatal de un flujo de residuos se adapta a la nueva RAP, ofrece un estándar de

protección común lo suficientemente concreto como para reconocer a cada autorización autonómica efectos extraterritoriales (alcance nacional).

Pero si lo anterior es cierto, también puede extenderse dicho razonamiento al estándar regulatorio previo a la Ley 22/2011, que es el que sigue vigente para los flujos de residuos no adaptados a esta Ley. Tan básico es el carácter de la legislación estatal que establece el nuevo estándar regulatorio de la RAP como el de la legislación que regula el estándar anterior, todavía vigente para los flujos de residuos no adaptados (ver, por ejemplo, disposición final primera de la Ley 11/1997, que establece el carácter básico de la misma en su integridad). Y, en estos flujos de residuos no adaptados a la nueva RAP, el desarrollo normativo del estándar regulatorio de la RAP anterior está vigente y plenamente desarrollado, ofreciendo, por tanto, un grado de homogeneidad suficiente para otorgar eficacia nacional a las autorizaciones autonómicas siguiendo la doctrina constitucional.

Por tanto, el estándar regulatorio vigente para los sistemas colectivos de gestión de los flujos de residuos no adaptados a la RAP regulada en la Ley 22/2011 cumple plenamente el criterio exigido por el TC para que pueda concederse eficacia nacional a los actos de las comunidades autónomas.

#### **4. CONCLUSIONES**

La constitución de sistemas colectivos de gestión de residuos está sometida a un régimen autorizatorio que se justifica por la existencia de razones imperiosas de interés general, relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente.

Dicho régimen autorizatorio sigue, en la actualidad, dos modelos en cuanto al alcance territorial de las autorizaciones: para los flujos de residuos cuya normativa de desarrollo ya se ha adaptado a la Ley 22/2011 (pilas, RAEE y VFU), las autorizaciones se conceden por una comunidad autónoma y tienen alcance nacional; para los flujos de residuos cuya normativa de desarrollo no está adaptada (neumáticos fuera de uso, aceites usados y envases), la normativa sectorial sigue exigiendo una autorización en cada comunidad autónoma donde se pretende operar el sistema.

Para los flujos de residuos no adaptados a la Ley 22/2011, la exigencia de autorizaciones de ámbito y alcance autonómico supone una barrera de entrada a nuevos operadores, privando de los potenciales beneficios que tendría la competencia entre sistemas colectivos en materia de mejora de eficiencia en la gestión de residuos. Una mayor competencia en este ámbito podría tener efectos positivos no solo desde el punto de vista del coste de la gestión de los residuos, sino también desde el punto de vista de promover la consecución de los objetivos nacionales de transición ecológica y economía circular.



La gestión de residuos está sujeta a la Directiva de Servicios y a la Ley 17/2009, que establecen que, en principio, las autorizaciones de las autoridades competentes relativas al establecimiento de un operador deben tener eficacia nacional, salvo que exista una razón imperiosa de interés general que exija otorgar un carácter territorial limitado a las autorizaciones.

No existe ninguna justificación en la normativa de residuos para que las autorizaciones a los sistemas colectivos de gestión de residuos tengan una limitación territorial, ni tampoco se encuentran argumentos de excepcionalidad basados en la falta de equivalencia de los niveles de protección, siguiendo la doctrina en la materia de nuestro Tribunal Constitucional.

La eficacia nacional de las autorizaciones autonómicas para los sistemas colectivos de gestión de residuos cuya normativa específica no se ha adaptado todavía a la Ley 22/2011 cumple también con el requisito establecido por el Tribunal Constitucional sobre la necesidad de la “existencia de una legislación estatal común”, ya que la legislación estatal en la materia tiene carácter básico y ofrece un estándar regulatorio común lo suficientemente armonizado<sup>33</sup>.

Así, el mantenimiento de la situación actual, que, para los flujos de residuos todavía no adaptados a la Ley 22/2011, obliga a los nuevos entrantes a recabar tantas autorizaciones como comunidades autónomas quieran operar, supone una restricción a la competencia que no resulta acorde con la eficacia nacional de las autorizaciones establecida por la Directiva de Servicios y por la Ley 17/2009.

En virtud de los argumentos expuestos, esta Comisión urge a lograr una aplicación eficaz de la validez en todo el territorio nacional de la autorización para la creación de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada. Para ello, es necesario, al menos, acelerar al máximo el desarrollo reglamentario de la normativa sectorial para los flujos de residuos que aún no están adaptados al marco normativo vigente, como son neumáticos fuera de uso, aceites industriales usados y envases.

Finalmente, se recuerda que la normativa vigente proporciona mecanismos complementarios para lograr la implementación efectiva del principio de eficacia nacional de los SCRAPS, por lo que se invita al Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios<sup>34</sup> así como a la Comisión de

---

<sup>33</sup> Nos referimos aquí a la legislación sectorial de cada flujo de residuos previa a la Ley 22/2011, que sigue siendo de aplicación en esta materia para la autorización de los sistemas colectivos de gestión de residuos, pero no recoge la nueva RAP prevista en la Ley 22/2011.

<sup>34</sup> El Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios fue creado por la D.A. Tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades

coordinación en materia de residuos<sup>35</sup>, en cuanto órganos de cooperación multilateral destinados a facilitar la coordinación y el seguimiento de las actividades que lleven a cabo las Administraciones Públicas, a adoptar las medidas pertinentes para su efectiva puesta en práctica.

---

de servicios y su ejercicio. Cuenta con participación de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Ciudades autónomas y representantes de la Administración Local. Sus fines son, entre otros, adoptar criterios para promover la mejora del entorno económico mediante la aplicación de los principios de buena regulación, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados.

<sup>35</sup> Esta Comisión ha sido creada por el artículo 13 de la Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Entre sus funciones destaca la recogida en la letra j) relativa a intercambiar información y hacer recomendaciones sobre la aplicación de las disposiciones en materia de las autorizaciones relativas a los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor. En parecidos términos se expresa el art. 13.2 i) del PL.