

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES**

**PLENO**

**Expediente nº: IPN/CNMC/041/21**

**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

**Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 1 de diciembre de 2021

Vista la solicitud de informe formulada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) sobre el Proyecto de Real Decreto de referencia (PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 4 de octubre de 2021, 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.

## 1. ANTECEDENTES

La regulación nacional sobre envases<sup>1</sup> y residuos de envases<sup>2</sup> está compuesta por diversas normas, principalmente, la [Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases](#) (“deslegalizada”<sup>3</sup> tras la aprobación de la [Ley 22/2011](#), de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) y su reglamento de desarrollo, aprobado por [Real Decreto 782/1998](#).

Dicha normativa establece que los envasadores pueden optar, para cumplir con sus obligaciones en materia de gestión de residuos, entre establecer un **sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR)** o alternatively, participar en un **sistema integrado de gestión (SIG)** de residuos de envases y envases usados, antecedente de los **sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP<sup>4</sup>)**, que garantice su recogida periódica y el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización fijados.

En relación con los residuos de envases domésticos, prácticamente la totalidad de los envasadores cumplen con sus obligaciones mediante la participación en SIGs. Cada sistema colectivo que opera en los residuos de envases está especializado y opera en exclusiva en un tipo de residuos concreto<sup>5</sup>. El flujo de residuos de envases es el más relevante por volumen de ingresos (alrededor del

---

<sup>1</sup> Conforme a la Ley 11/1997 (y también con el borrador del PRD analizado en este informe), 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”.

<sup>2</sup> De acuerdo con el PRD, se entiende por residuo de envase todo envase o material que haya formado parte de un envase cuyo poseedor desee o tenga la intención o la obligación de desechar en virtud de las disposiciones en vigor, excepto los residuos de producción generados en los procesos de fabricación de los envases.

<sup>3</sup> Disposición derogatoria única. “Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en esta Ley, y en particular: (...) 2. El capítulo VII sobre régimen sancionador y la disposición adicional quinta de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. Los restantes preceptos, en lo que no se opongan a esta Ley permanecen vigentes con rango reglamentario”.

<sup>4</sup> Como señala la MAIN, la Ley 11/1997 reguló por primera vez en España el régimen de RAP, de forma que son los productores de los productos que con el uso se convierten en residuos, los que asumen la responsabilidad de su gestión.

<sup>5</sup> En el ámbito de los envases, operan actualmente varios SIGs. Así, existe un único SIG para los envases ligeros y papel/cartón ([ECOEMBES](#)), para los envases de vidrio ([ECOVIDRIO](#)), para los residuos de envases de productos agrarios ([SIGFITO](#)), para los envases de medicamentos ([SIGRE](#)) y para los residuos de envases de productos fitosanitarios y fertilizantes ([AEVAE](#)).

80% de todos los ingresos vinculados a la financiación de sistemas colectivos de gestión de residuos en España<sup>6</sup>)<sup>7</sup>.

La normativa referida exime del cumplimiento de establecer un SDDR o participar en un SCRAP a los productores de los envases comerciales o industriales, recayendo la responsabilidad de su gestión en el poseedor final<sup>8</sup>. Este aspecto es modificado por este PRD, por lo que los productores de envases comerciales e industriales estarán también obligados a establecer un SDDR o participar en un SCRAP.

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 especial relevancia la [Directiva 852/2018](#), por la que se modifica la Directiva 62/94/CE<sup>9</sup> 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 responsabilidad ampliada del productor (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<sup>10</sup> sobre los residuos (más conocida como Directiva Marco de Residuos), establece

---

<sup>6</sup> En el caso concreto de los residuos de envases, ECOEMBES es 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). De acuerdo con la MAIN del APL residuos y suelos contaminados, los ingresos de ECOEMBRES ascendieron a 628 millones de euros en 2020.

<sup>7</sup> Ver Informe de posición [PRO/CNMC/001/21](#), sobre el principio de eficacia nacional en los sistemas de gestión colectiva.

<sup>8</sup> La Ley 11/1997 prevé que los envasadores de productos envasados en envases comerciales e industriales puedan voluntariamente participar en un SIG o que se regule su aplicación cuando existan características de peligrosidad o toxicidad. Así 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](#) (además de los productos fitosanitarios, desde 2013 el sistema de SIGFITO está autorizado para la recogida y gestión de los envases de fertilizantes, bioestimulantes y nutricionales).

<sup>9</sup> [Directiva 94/62/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 1994 relativa a los envases y residuos de envases.

<sup>10</sup> [Directiva 2008/98/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.

requisitos mínimos de funcionamiento de los regímenes de RAP, obligando a los productores a **asumir el coste real y total de la gestión de los residuos de envases**. Otra de las modificaciones introducidas para el cumplimiento de las obligaciones en materia de RAP de forma colectiva es que las contribuciones financieras de los productores tengan en cuenta la “**ecomodulación**”<sup>11</sup> con criterios de economía circular.

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<sup>12</sup>. El considerando 27 de esta Directiva recoge **la posibilidad de que los EEMM establezcan SDDR**<sup>13</sup> o cualquier otra medida que consideren necesaria para alcanzar los objetivos de recogida separada de estos envases de plástico de un solo uso.

El PRD analizado desarrolla la Ley 22/2011 (cuya reforma está actualmente en proceso de tramitación en el Congreso de los Diputados<sup>14</sup>) en lo referente al flujo de envases y sus residuos, y presenta un doble objetivo: por un lado, transponer la [Directiva \(UE\) 2018/852](#), de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases y, por otro, la aplicación de los preceptos de la [Directiva \(UE\) 2019/904](#), de 5 de junio de 2019, referidos a los envases de plástico de un solo uso, revisando además en profundidad toda la normativa de envases y residuos de envases.

Por último, debe mencionarse que 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<sup>15</sup> y el anteproyecto

---

<sup>11</sup> El apartado 4.b) del artículo 8 bis de la Directiva 851/2018 establece que los EEMM adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las contribuciones financieras abonadas por el productor del producto para cumplir sus obligaciones en materia de RAP, en caso de cumplimiento colectivo, estén moduladas, en la medida de lo posible, para cada producto o grupo de productos similares, sobre todo teniendo en cuenta su durabilidad, que se puedan reparar, reutilizar y reciclar y la presencia de sustancias peligrosas, adoptando un enfoque basado en el ciclo de vida y acorde con los requisitos establecidos por el Derecho aplicable de la Unión y sobre la base, cuando estén disponibles, de criterios armonizados para garantizar un correcto funcionamiento del mercado interior.

<sup>12</sup> 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 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.

<sup>13</sup> El considerando 4 de la Directiva 2018/852 también establece que las medidas de prevención puedan incluir el uso de sistemas de depósito y devolución de envases y otros incentivos.

<sup>14</sup> Véase [BOCG](#).

<sup>15</sup> Informe sobre el Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados ([IPN 49/10](#)).

de ley para su modificación<sup>16</sup>, hasta regulaciones específicas sobre traslado de residuos<sup>17</sup>, pilas y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)<sup>18</sup>, neumáticos fuera de uso o vertederos<sup>19</sup>. También ha expresado recientemente su posición sobre el principio de eficacia nacional en los sistemas de gestión colectiva de residuos<sup>20</sup>.

En el ámbito sancionador, se han efectuado actuaciones respecto a sistemas colectivos de gestión, en ámbitos como los neumáticos o los envases<sup>21</sup>, residuos industriales (peligrosos y no peligrosos), residuos sólidos urbanos, papel y cartón.

## 2. CONTENIDO

El PRD consta de una parte expositiva y otra dispositiva con **cincuenta y cuatro artículos, tres disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales**. Se completa el texto con **doce anexos**.

El articulado se estructura en cuatro títulos:

El primero de ellos se refiere a las Disposiciones generales y objetivos, y se subdivide en 3 capítulos: el primero (artículos 1-5) está dedicado a las disposiciones de carácter general (objeto, ámbito de aplicación, definiciones, instrumentos de planificación e instrumentos económicos que pueden aplicar las autoridades competentes); en el segundo (artículos 6-9) se regula la prevención y reutilización de envases, reforzando la aplicación del principio de jerarquía de residuos. Se pone el foco en la prevención y se recogen objetivos concretos de prevención y de reutilización (tanto en el canal HORECA como en el canal

---

<sup>16</sup> Informe [IPN/CNMC/013/20](#) sobre el Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, que actualmente se encuentra en el [Congreso de los Diputados](#).

<sup>17</sup> 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](#)).

<sup>18</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>19</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>20</sup> Informe de posición [PRO/CNMC/001/21](#), sobre el principio de eficacia nacional en los sistemas de gestión colectiva.

<sup>21</sup> Véanse, por ejemplo, las Resoluciones relativas a los expedientes sancionadores [S/0429/12](#) Residuos, [S/0351/11](#) SIGNUS ECOVALOR, [S/0286/10](#) ANAGRASA/TRAGSEGA, [S/0083/08](#) 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.

doméstico). En el capítulo tercero (artículos 10-11) se recogen los objetivos de reciclado de envases que emanan de la Directiva (UE) 2018/852 para finales de 2025 (mínimo del 65 %) y 2030 (mínimo del 70 %), con objetivos mínimos de reciclado de los materiales contenidos en los residuos de envases.

El segundo título hace referencia a la RAP de envases, subdividiéndose en 4 capítulos:

- El primero (artículos 12-13) está dedicado a las obligaciones de diseño y marcado de envases, introduciéndose varias novedades, como indicar la condición de reutilizable del envase, la fracción o contenedor en la que deben depositarse o, cuando proceda, el símbolo asociado al sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR). Se regula también la posibilidad de que puedan ir marcados con el porcentaje de material del envase disponible para un reciclado de calidad y el porcentaje de material reciclado que contienen.
- En el segundo (artículos 14-16) se establecen las obligaciones de información sobre puesta en el mercado de envases. Se crea la sección de envases en el Registro de Productores de Productos, y se obliga a todos los envasadores a inscribirse y a remitir anualmente información sobre la puesta en el mercado de envases.
- En el capítulo tercero (artículos 17-45) se regula el régimen de RAP. Consta de 5 secciones. La primera (artículos 17 y 18) recoge las obligaciones generales del productor, a las que en función de cada una de ellas deberá dar cumplimiento de forma individual o a través de la constitución de los correspondientes sistemas de RAP; la segunda sección (artículos 19-27) recoge las disposiciones relacionadas con la constitución y el funcionamiento de los sistemas de RAP (obligaciones generales; obligaciones específicas para los sistemas colectivos; contribuciones financieras de forma que los productores asuman el coste real y total de la de gestión de los residuos de envases generados; garantías financieras; incumplimiento de las condiciones de la autorización o comunicación, o disolución del sistema). En las secciones tercera, cuarta y quinta se desarrollan las especificaciones del régimen de RAP para los envases domésticos (artículos 28-34), comerciales (artículos 35-40) e industriales (artículos 41-45), respectivamente, cumpliéndose la obligación de establecer regímenes de RAP para todos los envases antes de 2025 (Directiva (UE) 2018/852), y complementándose los objetivos de reciclado de dicha Directiva con objetivos mínimos de recogida separada en el marco de la RAP para los envases domésticos, industriales y comerciales.
- En el último capítulo de este título (artículos 46-48) se regulan los sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR), los cuales podrán



tener carácter obligatorio (para envases reutilizables y para ciertos envases de un solo uso<sup>22</sup>) o voluntario (para el resto de los envases de un solo uso que no sean obligatorios).

El tercer título contempla las obligaciones de información. Consta de tres artículos (artículos 49-51). El primero de ellos referente al suministro de información a las AA. PP, el segundo a consumidores y usuarios y ONGs, y el tercero en cuanto a la cooperación administrativa<sup>23</sup> e intercambio de información.

El cuarto título regula el control, vigilancia y régimen sancionador (artículos 52-54) aplicable a la gestión de los residuos de envases, recogiendo las actuaciones destinadas a controlar e inspeccionar la correcta aplicación de este PRD por parte de las autoridades competentes.

Las tres disposiciones adicionales contemplan (i) la gestión de envases de medicamentos; (ii) la aplicación del régimen de RAP a los vasos de plástico de un solo uso para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, que no cumplen con la definición de envase y (iii) el establecimiento de medidas para la eliminación y gestión de los policlorobifenilos, policloroterfenilos y aparatos que los contengan.

Las tres disposiciones transitorias regulan la adaptación de los sistemas al nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor, a las garantías financieras y al régimen transitorio de la penalización en la modulación de la contribución financiera de los productores. Las tres disposiciones finales regulan los títulos competenciales aplicables, la incorporación del derecho comunitario y la entrada en vigor. Por último, el PRD se completa con una disposición derogatoria única que deroga todas las normas vigentes hasta la fecha en materia de envases y residuos de envases y con doce anexos<sup>24</sup> que desarrollan el articulado.

---

<sup>22</sup> Botellas de plástico de un solo uso de hasta 3 litros de capacidad para los productos de aguas, zumos, bebidas refrescantes y cervezas (en el caso de que España no alcance como mínimo una recogida separada en peso del 70% en 2023 y del 85% en 2027 de los productos de plástico mencionados en la parte F de la Directiva (UE) 2019/904). Se incluirán las latas para bebidas de estos productos.

<sup>23</sup> Se establece que “la Comisión de Coordinación en materia de residuos establecerá mecanismos de consulta con la CNMC, sobre las decisiones administrativas o sobre otros aspectos que puedan tener implicaciones para la competencia efectiva y la regulación económica eficiente de los sectores afectados por el real decreto”.

<sup>24</sup> Los 12 anexos son: (i) Ejemplos ilustrativos de la interpretación de la definición de envase; (ii) Normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos; (iii) Requisitos básicos sobre composición de los envases y sobre la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables; (iv) Inscripción e información anual a suministrar al Registro de Productores de Productos en materia de envases; (v) Contenido de la comunicación de los sistemas individuales de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases; (vi) Contenido de la solicitud de autorización de sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases; (vii) Informe anual de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor; (viii) Requisitos mínimos para la modulación de la contribución financiera a los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor; (ix) Cálculo

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

En líneas generales, el PRD debe ser valorado positivamente ya que adapta la normativa española de envases al nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor, establecido por la normativa de la UE. Del mismo modo, refuerza las bases de una economía circular y establece objetivos mínimos de reciclado y valorización, que fijan unas reglas del juego uniformes a nivel de toda la UE, evitando en lo posible desventajas competitivas entre operadores de los diferentes Estados miembros.

Entre los aspectos positivos se encuentra, igualmente, la aplicación de regímenes de RAP a todos los envases a partir de 2025 (lo que supondrá su extensión al resto de envases comerciales e industriales) o la asunción por parte de los productores del coste real y total de la gestión de los residuos de envases, lo que incluye aquellos residuos de envases que se recuperan de la denominada *fracción resto*<sup>25</sup>, cuyo coste de gestión hasta ahora estaba siendo soportado por las entidades locales.

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, además de una mención genérica de respeto a la normativa de defensa de la competencia<sup>26</sup>, medidas positivas de salvaguarda frente a conductas anticompetitivas<sup>27</sup>, en línea con las recomendaciones formuladas por la CNMC en informes anteriores.

---

de la garantía financiera de los sistemas de responsabilidad ampliada de productor; (x) Contenido mínimo de los convenios de las administraciones públicas con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos; (xi) Criterios a aplicar en el cálculo de la financiación del coste de la gestión de residuos de envases domésticos y (xii) Elementos de la gestión de residuos de envases domésticos que deben ser estandarizados.

<sup>25</sup> Flujo correspondiente a los residuos domésticos mezclados, una vez efectuadas la separación en origen de las fracciones de residuos que se recogen separadamente.

<sup>26</sup> En el artículo 17.1.k), dentro de las obligaciones generales del productor del producto (que abarca tanto los sistemas individuales como colectivos de RAP), y en otros artículos como en el artículo 7.2 (medidas de prevención), artículo 9.2 (medidas de reutilización), artículo 11.6 (medidas para la promoción del reciclado de residuos de envases), artículo 21.1.d) y 22.1.g) (acuerdos con los gestores de residuos de los sistemas de RAP) o en el artículo 22.3 (financiación actividades complementarias de los SCRAP)]. Todo ello sin perjuicio de que la normativa de competencia sea aplicable a toda la actividad de envases regulada en este PRD sin necesidad de remisiones específicas.

<sup>27</sup> Como 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 (artículo



De igual modo, se considera positivo la inclusión en el PRD de recomendaciones de la CNMC sobre la **validez en todo el territorio nacional<sup>28</sup> de la autorización<sup>29</sup> de los sistemas colectivos de RAP** de envases otorgada por las Comunidades Autónomas (artículo 20.3), sin perjuicio de ciertas matizaciones sobre dichas autorizaciones, así como la inclusión de criterios de “ecomodulación” en las contribuciones financieras de los productores<sup>30</sup>.

Cabe destacar que la propia MAIN señala que la existencia de un régimen de monopolio para determinadas categorías de envases puede derivar en un control del mercado de la gestión de los residuos de envases. Desde el punto de vista de la competencia, la mencionada posición de los SCRAPs de envases les otorga una posición de dominio en sus respectivos mercados y su papel puede ser considerado como de “instalación esencial”<sup>31</sup>, en tanto que son un elemento

---

21.1. g); la garantía de la igualdad de trato de los productores de productos independientemente de su origen o tamaño (artículo 22.1.a); 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, especialmente de la que pueda resultar relevante para la actividad económica de los miembros del sistema (artículo 22.1.c).

<sup>28</sup> Véase el [PRO/CNMC/001/21](#), donde esta Comisión recomendaba 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**. La aprobación de este RD que se informa supondrá finalmente la adaptación de los residuos de envases a la Ley 22/2011.

<sup>29</sup> Se valora positivamente también que entre los aspectos que analizará la Comisión de Coordinación en materia de residuos en las solicitudes de autorización de los sistemas colectivos de RAP de envases (artículo 20.2) se encuentren, entre otros, (i) la transparencia y objetividad en las formas de incorporación de los productores al sistema colectivo, sin discriminaciones de ningún tipo; (ii) que el proceso interno de toma de decisiones se realice en base a criterios objetivos; (iii) los mecanismos de intercambio de información entre los integrantes del sistema colectivo y entre éste y el resto de operadores de la gestión de residuos; (iv) la aplicación de condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en las relaciones entre los sistemas y el resto de operadores de residuos, así como los acuerdos entre sistemas colectivos (la toma de decisiones y el suministro de información no deben producir un aumento del riesgo de colusión entre los productores del sistema, ni entre el sistema y el resto de operadores de la gestión de residuos) o (v) la ausencia de conflictos de intereses entre los miembros del sistema o quienes forman parte de los órganos ejecutivos y otros operadores.

<sup>30</sup> La CNMC recomendaba en diversos informes ([IPN/DP/0014/14](#) o [IPN/CNMC/015/19](#)) sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), la utilización de criterios complementarios al de las cuotas de mercado del productor en relación con sus obligaciones de financiación ya que la utilización de la cuota de mercado como criterio único puede llevar a obviar otros criterios tales como la eficiencia energética o la gestión medioambiental, que, teniendo en cuenta la naturaleza de este tipo de residuos, podrían igualmente tomarse en consideración de cara una incentivación de una gestión más eficiente por parte de los productores. Adicionalmente, tampoco se fomenta de esta manera el ecodiseño por parte de los productores.

<sup>31</sup> Véase el Expte. [S/0206/09](#), Ecoembalajes España: “Ecoembes constituye para ellas un servicio o instalación esencial para el cumplimiento de una obligación legal [...] el Consejo

indispensable para productores y gestores de residuos que quieran operar en el sector de los envases y residuos de envases.

En estos casos, se pueden dar situaciones lesivas para la competencia<sup>32</sup>, que sería preciso analizar más en detalle. En este sentido, cabe reseñar que el [Plan de actuación de la CNMC 2021-2022](#) contempla la realización de un estudio sobre la gestión de residuos<sup>33</sup>.

En definitiva, toda regulación de residuos debe estar encaminada a la consecución de un objetivo de interés público (salud humana y protección del medio ambiente, entre otros), y para ello, debe buscar la utilización eficiente y racional de los recursos naturales y promover los principios de la economía circular. La competencia puede apoyar estos objetivos haciendo más eficiente la gestión de los diferentes eslabones de la cadena del sector de la gestión de residuos. Pero, en determinadas circunstancias, la protección de intereses públicos puede motivar la introducción de restricciones a la competencia. La conciliación entre dicha protección y una regulación favorecedora de la competencia obliga a justificarlas, atendiendo a la necesidad y la proporcionalidad de las medidas de intervención.

Teniendo ello en cuenta, se analizan a continuación aquellos aspectos del PRD que se considera podrían ser susceptibles de mejora.

### 3.2. Observaciones particulares

#### 3.2.1. Riesgo de intercambios de información comercialmente sensible y otros riesgos para la competencia (artículos 21 y 22)

La CNMC ha mostrado su preocupación, en reiteradas ocasiones<sup>34</sup>, acerca de la posibilidad de que el intercambio de información en el seno de los SCRAP

---

considera conveniente recordar que como monopolista de hecho no expuesto a presión competitiva alguna, Ecoembes tiene frente a sus clientes un deber de especial transparencia respecto del método de cálculo y variaciones de esas tarifas [...]”.

<sup>32</sup> Los productores, en tanto que el cumplimiento mediante sistemas individuales puede resultar complejo y muy costoso, no tienen otra alternativa para el cumplimiento de sus obligaciones que adherirse al único SIG existente, conforme las condiciones contractuales y las tarifas fijadas por este, teniendo escaso margen de negociación en este proceso; además, en lo que respecta a la asignación de material a los gestores de residuos, esta se realiza conforme a los procedimientos y los requisitos fijados el SIG, debiendo los gestores de residuos aceptar estas condiciones si quieren acceder al material.

<sup>33</sup> Acción 139. Elaborar estudios que contribuyan a una mayor sostenibilidad medioambiental, como la gestión de residuos [...] contribuyendo a los ODS 11 de ciudades y comunidades sostenibles y 12 de producción y consumo responsables.

<sup>34</sup> Entre otros, en el [IPN 049/10](#) Informe sobre el APL de Residuos y Suelos Contaminados: “En este ámbito, en lo que respecta a la competencia efectiva en el mercado, se considera que deben introducirse salvaguardas relativas a que la información que los operadores tienen la

aumente el riesgo de colusión entre los operadores, derivado de la transferencia de información comercial sensible entre los diferentes integrantes del sistema. Por este motivo, como ya se ha comentado, esta Comisión valora positivamente las medidas de salvaguarda frente a conductas anticompetitivas en los SCRAP.

No obstante, con el objeto de reducir el riesgo de intercambios de información comercialmente sensible y otros riesgos para la competencia, se recomienda la realización de una evaluación periódica de los modelos de RAP para evitar efectos adversos sobre la competencia efectiva<sup>35</sup>, como el intercambio de información sensible o comportamientos monopolísticos<sup>36</sup>, particularmente relevantes en el caso de los envases dada la situación de los SCRAP para cada una de las tipologías de envase.

También se recomienda que la gestión de la información se realice a través de terceros independientes y que su difusión entre los operadores sea agregada y censurada, para evitar la individualización. Del mismo modo se recomienda que se tomen las cautelas adecuadas para garantizar que la información y los informes que se hagan públicos no contengan ninguna información comercialmente sensible.

### 3.2.2. Determinación de los objetivos previstos en materia de envases (artículos 8, 11, 29, 36 y 42)

El PRD establece diferentes objetivos y medidas de prevención, reutilización, recogida separada y reciclado y valorización de envases a lo largo de su articulado, teniendo en cuenta los objetivos mínimos de las Directivas que transpone, el APL de residuos y suelos contaminados (actualmente en el Congreso) que desarrolla y otros documentos<sup>37</sup>.

---

*obligación legal de trasladar, y que puede resultar relevante para su actividad productiva o comercial y sensible desde ese punto de vista, no será accesible al resto de operadores, quedando únicamente a disposición de las administraciones competentes o los sistemas integrados. Ello es particularmente relevante en relación con los sistemas colectivos, que suponen un marco de posible puesta en común de información por parte de los distintos operadores". [IPN/DP/0014/14](#) Informe sobre el PRD sobre los Aparatos Eléctricos y Electrónicos y sus Residuos: "El intercambio de información que pudiera producirse entre los diferentes integrantes del sistema debe garantizar que no pueda producirse un aumento del riesgo de colusión entre los operadores".*

<sup>35</sup> Véase OCDE (2016) "Extended Producer Responsibility; Update Guidance Manual for Governments on Extended Producer Responsibility", especialmente, capítulo 4, disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility\\_9789264256385-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en#page1)

<sup>36</sup> Dichos comportamientos monopolísticos se han estudiado en el [Informe de la OCDE de 12 abril 2016 EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY - UPDATED GUIDANCE ENV/EPOC/WPRPW\(2015\)16/FINAL](#), págs.112 a 117.

<sup>37</sup> [COM/2018/028 final](#): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una estrategia europea para el plástico en una economía circular (como, por ejemplo, el objetivo de prevención del

Así el PRD incorpora los objetivos de reciclado y valorización (artículos 10 y 11) establecidos en la UE para los residuos de envases, tanto globales (65% en 2025 como 70% en 2030) como por materiales, así como un contenido mínimo obligatorio de plástico reciclado en los envases<sup>38</sup>, y concreta los objetivos medioambientales en el marco de lo previsto por la Directiva.

Los concretos objetivos previstos en el proyecto normativo contemplan diferentes niveles de ambición entre envases de bebidas<sup>39</sup> (aguas, bebidas refrescantes, cervezas y otros), tipos de productos<sup>40</sup> (botes, tarrinas y bandejas, bolsas, palés, etc.) o tipos de envase<sup>41</sup> (doméstico, comercial e industrial). Teniendo en cuenta que tales diferencias pueden crear desventajas competitivas entre los operadores, se recomienda que se justifiquen adecuadamente.

### 3.2.3. Referencias a normas UNE-EN (artículos 3 y 12)

A lo largo del PRD (artículos 3p, 12.3 y 12.5), se incluyen referencias a normas UNE-EN<sup>42</sup>. La utilización de estándares normativos de referencia puede ser de interés para garantizar que se cumplen determinados requisitos de la normativa de envases y contribuir a resolver fallos de mercado derivados de problemas de información imperfecta y asimétrica.

---

artículo 6 del PRD de conseguir que todos los envases puestos en el mercado sean 100% reciclables en 2020) y [la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030](#) (como, por ejemplo, potenciar el consumo de agua potable “de grifo”, frente al agua embotellada).

<sup>38</sup> Para los envases PET estos porcentajes tendrán que ser del 25% en 2025, y para todos los plásticos, del 30% en 2030 (como establece la Directiva (UE) 2019/904).

<sup>39</sup> (i) Aguas envasadas: reutilización de un 50% de los envases en 2025 y del 60% en 2030; (ii) Cerveza: reutilización de un 80% de los envases en 2025 y del 90% en 2030; (iii) Bebidas refrescantes: reutilización de un 70% de los envases en 2025 y del 80% en 2030 y (iv) Otras bebidas: reutilización de un 50% de los envases en 2025 y del 60% en 2030.

<sup>40</sup> Requisitos sobre el contenido mínimo obligatorio de plástico reciclado para determinados envases a partir de 2030: (i) 35% para frascos, garrafas y artículos similares de plástico de hasta 5 litros de capacidad, incluidos sus tapones y tapas; (ii) 15% para botes, tarros, tarrinas, bandejas, cestas y otros artículos similares de plástico; (iii) 25% para películas de plástico utilizadas en aplicaciones de envasado primario, incluido embolsados, revestimientos, tapas despegables o envoltorios, entre otros; (iv) 50% para películas de plástico utilizadas en aplicaciones de envasado secundario, como envolturas retráctiles, revestimientos, sacos, embalaje de burbujas, sobres, entre otros y (v) 60% para palés, cajas y contenedores de almacenamiento al por mayor y otros artículos similares de plástico.

<sup>41</sup> Los SCRAP deberán garantizar como mínimo una recogida separada en peso de todos los residuos de: (i) envases domésticos: del 65% en 2025, del 75 % en 2030 y del 85% en 2035. (se fijan además objetivos mínimos por tipo de material) y de (ii) envases comerciales e industriales: del 75% en 2025, del 85% en 2030 y del 95% en 2035.

<sup>42</sup> UNE-EN 13428 (artículo 3); UNE-EN 13428, 13429, 13430, 13431 y 13432 (artículo 12.3) y UNE-EN 15343:2008 (artículo 12.5).

Sin embargo, la referencia a dichos estándares también puede plantear problemas de competencia. En primer lugar, los intereses de los operadores que participan en el proceso de elaboración de los estándares no necesariamente han de coincidir con los intereses generales. Ello puede conllevar limitaciones en cuanto a la producción, la calidad o la innovación de los productos estandarizados<sup>43</sup>. De hecho, la aprobación de normas UNE por asociaciones de normalización ha sido objeto de análisis en el pasado por posibles infracciones de competencia de esta naturaleza<sup>44</sup>.

En segundo lugar, la obligatoriedad de cumplir con normas UNE supone atribuir a los organismos concretos que las elaboran una posición privilegiada respecto a otros estándares.<sup>45</sup> Las normas UNE no son tan fácilmente accesibles por terceros como la normativa, al no publicarse en boletines oficiales, y normalmente son de pago. Es, por ello, recomendable que se recojan mecanismos análogos de acreditación de la calidad para aquellos proveedores que no conozcan las normas nacionales, pero sí las de otros organismos nacionales o internacionales de normalización, y para proveedores que, sin tener acceso a tales normas, puedan acreditar que disponen de los niveles de seguridad y calidad requeridos.

Por todo lo anterior, se recomienda concretar las obligaciones precisas en el texto normativo en lugar de remitir a normas UNE.

De mantenerse la referencia a la normativa UNE (opción no aconsejada), se recomienda, como mínimo, una mención expresa a la posibilidad de emplear estándares normativos equivalentes a la norma citada. Tanto a nivel europeo como a nivel internacional pueden existir directrices similares que, en caso de cumplir con las exigencias contenidas en la norma UNE citada, debieran ser identificadas como equivalentes. De hecho, dentro del PRD la redacción del artículo 12.3 (en parecidos términos el artículo 3p) ya incluye una referencia a este respecto (*“otras normas armonizadas comunitarias y nacionales que puedan ser aprobadas en el futuro”*).

#### *3.2.4. Planes empresariales de prevención y ecodiseño (artículo 18)*

El artículo 18 del PRD establece la obligatoriedad de aplicar un plan empresarial de prevención y ecodiseño, con carácter quinquenal, a los productores de productos que, a lo largo de un año natural, pongan en el mercado nacional una

---

<sup>43</sup> Puede consultarse a este respecto el [Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad de la CNC \(2010\)](#).

<sup>44</sup> Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 4 de septiembre de 2000 ([Expediente 469/99 AENOR](#)).

<sup>45</sup> La Asociación española de normalización y certificación (AENOR) es el único organismo existente en España que aprueba estas normas UNE.



cantidad de envases igual o superior a ciertos umbrales<sup>46</sup>. Estos planes podrán elaborarse de forma individual o por los SCRAP.

Esta obligación ya se contiene en el RD 782/1998, con una periodicidad trianual, y en el APL de residuos y suelos contaminados, que recoge entre las infracciones “*la no elaboración de los planes de minimización de residuos o de los planes empresariales de prevención previstos en las normas de residuos*”.

Con respecto a estos planes de prevención, se advierte que los concretos umbrales para su obligatoriedad son, en su mayoría, coincidentes con los del RD 782/1998. Dado el paso de tiempo desde la elaboración de esta norma, sería conveniente una reflexión sobre la vigencia de los mismos, aspecto que en la MAIN que acompaña al PRD no se trata. Por otra parte, se propone también una mayor flexibilidad temporal, permitiendo, por ejemplo, planes con periodicidad inferior a 5 años con el objeto de poder adaptarse a cambios significativos en la producción o en el tipo de envases utilizados y no desincentivar posibles inversiones.

En los supuestos en que estos planes de prevención han de ser elaborados por SCRAP, se recomienda, además, que se precise que los costes de elaboración de dichos planes solo deberían incluir a las empresas obligadas a presentarlos. Además, se recuerdan las recomendaciones incluidas en el apartado 3.2.1 de este informe con respecto al intercambio de información sensible<sup>47</sup>.

### 3.2.5. Autorización de SCRAP de envases (artículo 20)

Como se ha indicado anteriormente, se valora positivamente la referencia expresa a la validez en todo el territorio nacional de la autorización de los sistemas colectivos de RAP de envases otorgada por las Comunidades Autónomas (artículo 20.3), aspecto que ya contenía la Ley 22/2011 (pero que posponía su vigencia hasta la aprobación del reglamento de desarrollo).

No obstante, junto al reconocimiento de la validez de la autorización en todo el territorio nacional, el propio artículo 20.3 del PRD indica que la autorización “*adicionalmente, incluirá: a) especificaciones, en su caso, relativas a la actuación del sistema colectivo en los territorios autonómicos; b) precisiones derivadas del informe de la Comisión de coordinación en materia de residuos y del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor.*”

<sup>46</sup> En función del material: 250 toneladas (vidrio); 50 toneladas (acero); 30 toneladas (aluminio); 20 toneladas (plástico); 15 toneladas (madera); 15 toneladas (cartón). Si se trata de varios materiales, 300 toneladas (si cada uno de ellos no supera, de forma individual, las anteriores cantidades).

<sup>47</sup> Estas recomendaciones son: evaluación periódica de los modelos de RAP; gestión de la información a través de terceros independientes y que la difusión entre los operadores sea agregada y censurada para evitar la individualización.

Si bien es cierto que el APL de residuos y suelos contaminados (artículo 50.2) menciona dichas especificaciones<sup>48</sup> (las cuales no aparecen en la Ley 22/2011), la vaguedad de los términos “especificaciones y precisiones” y la falta de claridad sobre su alcance en el PRD podrían condicionar la efectiva aplicación del principio de validez en todo el territorio nacional.

Dentro del respeto a las competencias de las comunidades autónomas en este punto, se recomienda una mayor concreción en cuanto al uso que puede hacerse de las mismas, para que estas *especificaciones y precisiones* no supongan la aparición de diferencias entre operadores que no estén debidamente justificadas.

Además de ello, se reiteran las siguientes recomendaciones relativas a la autorización de los SCRAPs que ya realizó esta Comisión<sup>49</sup> al no haberse aprobado en la fecha de aprobación de este informe el APL de residuos y suelos contaminados:

- Se recomienda analizar si la autorización<sup>50</sup> pudiera sustituirse por una comunicación previa al inicio de actividad o declaración responsable y, en caso de que se optara por mantener el régimen de autorización, se recomienda revisar el plazo de la prórroga para responder a la solicitud (seis meses prorrogables) fijando un plazo máximo fijo, aportando así mayor seguridad jurídica a los interesados en optar por el sistema colectivo de RAP.
- Se recomienda valorar que el plazo de vigencia<sup>51</sup> de la autorización pueda ser indefinido, dado que no hay límites al número de autorizaciones y que la Comisión de coordinación puede realizar el seguimiento del cumplimiento de las autorizaciones y las condiciones de ejercicio, eliminando así cargas administrativas.

---

<sup>48</sup> El artículo 50.2 del APL indica que “el informe incluirá, en su caso, las especificaciones propuestas por las comunidades autónomas tras la evaluación de la solicitud, relativas a la actuación del sistema colectivo en sus respectivos territorios”.

<sup>49</sup> Véase el [IPN/CNMC/013/20](#). Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados.

<sup>50</sup> De acuerdo con el artículo 50.2 del APL citado, el artículo 20.4 del PRD establece un plazo máximo para la tramitación de la autorización de 6 meses (con posibilidad de ampliarlo una vez) y el silencio negativo por parte de la Administración.

<sup>51</sup> Según el artículo 50.2 del APL mencionado, el artículo 20.6 del PRD establece que la vigencia de la autorización será de 8 años, al cabo de los cuales se revisará iniciándose de nuevo el procedimiento

### 3.2.6. Principio de proximidad (artículo 21)

El artículo 21 del PRD regula las obligaciones generales de los SCRAPs, entre las que se encuentra la celebración de acuerdos con los gestores de residuos autorizados para financiar los costes de recogida y tratamiento de los residuos de envases (artículo 21.1. d). Estos gestores de residuos autorizados pueden ser tanto públicos como privados.

El apartado d) añade que “las condiciones de contratación con los gestores de residuos deberán garantizar el cumplimiento de los principios recogidos en el artículo 32.4 de la Ley 22/2011<sup>52</sup>, de 28 de julio, de publicidad, concurrencia e igualdad, **con especial valoración de la aplicación del principio de proximidad**”. Añade también que “*los acuerdos respetarán las condiciones de las autorizaciones de los gestores. Los datos que los gestores hayan de suministrar a los sistemas serán los previstos en este real decreto, respetando la confidencialidad de la actividad de los gestores según la Ley 15/2007 de 3 de julio de Defensa de la Competencia*”.

Dado que el artículo 32.4 de la Ley 22/2011 vigente y el artículo 32.4 del APL<sup>53</sup> en tramitación no incluyen dicha referencia al principio de proximidad, se recomienda modular la interpretación que del mismo pudiera realizarse en el caso de que el gestor autorizado con el que se celebra el convenio sea público.

Cabe recordar que la CNMC, en lo que atañe a la contratación pública, ha indicado recientemente que “*Todas aquellas previsiones que pudieran, basándose en razones de arraigo o vínculo territorial, favorecer la participación a ciertas empresas o mejorar su valoración sobre la base de tales criterios, deben ser consideradas restricciones injustificadas a la libre competencia y están prohibidas por la normativa vigente*”<sup>54</sup>.

Se recuerda, en cualquier caso, que la jurisprudencia del TJUE en este punto ha indicado que el derecho de establecimiento se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público ciertos criterios de arraigo territorial en la medida en que los mismos se apliquen de manera discriminatoria, no estén justificados por razones imperiosas de interés general, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que

---

<sup>52</sup> El artículo 32.4 de la Ley 22/2011 vigente establece que: “(..) En el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor, el sistema colectivo y, en su caso, la entidad administradora respetará los principios de publicidad, concurrencia e igualdad con el fin de garantizar la libre competencia, así como los principios de protección de la salud humana, de los consumidores, del medio ambiente y de jerarquía de residuos”.

<sup>53</sup> El artículo 32 del APL se refiere a la entrada y salida de residuos del territorio nacional.

<sup>54</sup> Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (G-2021-01). Recomendación 4.5.

persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.

### 3.2.7. Actividades voluntarias complementarias (artículo 22)

El artículo 20.1 del PRD indica que los SCRAP tendrán como finalidad exclusiva el cumplimiento de las obligaciones de la RAP. No obstante, el artículo 22.3 indica que, sin perjuicio de lo anterior<sup>55</sup>, *“los sistemas colectivos, de forma voluntaria y mediante el consentimiento expreso de los productores que lo costeen, podrán destinar recursos financieros a la realización de actividades que complementen el objeto del sistema colectivo”*.

El PRD indica también que *“la financiación de estas actuaciones voluntarias no podrá entrar en colisión con las actividades de los gestores de residuos, y les será de aplicación la normativa sobre competencia. El consentimiento nunca figurará como clausula obligatoria en el contrato de incorporación de los productores al sistema colectivo, ni será exigible para su permanencia en el mismo”*<sup>56</sup>.

Como se ha señalado anteriormente, los SCRAPs son mecanismos de colaboración entre operadores competidores y relacionados en la cadena y son susceptibles de entrañar un riesgo de posibles conductas anticompetitivas. Por ello, deben evitarse o, al menos, minimizarse posibles intercambios de información y acuerdos que puedan calificarse como prácticas anticompetitivas. En este sentido se valora positivamente la mención expresa a la aplicación de la normativa sobre competencia.

Si bien es cierto que la realización de actividades complementarias voluntarias podría permitir a los participantes reducir y compartir ciertos costes y simplificar la gestión de determinadas tareas, hay que tener en cuenta que podría tener efectos igualmente negativos, ya que permitiría la creación de grupos o subgrupos, dentro de cada uno de los sistemas colectivos, para la realización de estas actividades complementarias que podrían facilitar posibles prácticas restrictivas de la competencia.

Sería recomendable que el PRD incluyera una delimitación más precisa de las actividades permitidas y la necesidad de una evaluación periódica de las mismas para reducir los riesgos de efectos anticompetitivos.

---

<sup>55</sup> Parece haber una errata ya que el artículo 22.3 se refiere al artículo 21.1 y no al artículo 20.1 del PRD.

<sup>56</sup> La redacción es similar a la del artículo 42.1.c) del APL de la Ley 22/2011 (actualmente en el Congreso de los Diputados), que se refiere a la realización de actividades que complementen el objeto del sistema colectivo.

### 3.2.8. Contribución financiera (artículo 23)

Como se ha señalado en las observaciones generales, se valora positivamente el hecho de que la contribución financiera abonada por el productor del producto para cumplir sus obligaciones en materia de RAP deberá cubrir el coste real y total de la gestión de los residuos de envases generados y la inclusión, en los SCRAP, de criterios de ecomodulación<sup>57</sup>.

Con respecto a los criterios de ecomodulación, el PRD indica que se debe establecer un sistema de bonificaciones y penalizaciones transparente y no discriminatorio, de conformidad con los requisitos mínimos establecidos en el PRD.

En términos generales, se valora positivamente la introducción de un sistema de incentivos que impulse una mayor eficiencia en este ámbito a través de un sistema bonus/malus. El éxito de estos sistemas depende, en gran medida, de un diseño adecuado de los mismos, por lo que, con el objeto de que los incentivos sean óptimos, se recomienda que se revisen periódicamente tanto los sistemas de bonificaciones-penalizaciones de los SCRAP como los requisitos mínimos incluidos en el Anexo VIII del PRD.

### 3.2.9. Garantía financiera (artículos 24-26)

El artículo 24 del PRD establece que la cuantía de la garantía financiera (de periodicidad anual) de los sistemas de RAP se determinará en función de las cantidades de envases diferenciadas por material que se ponga en el mercado a través del sistema y de los costes medios de gestión de los residuos de envases según la fórmula prevista en el anexo IX.

Al no quedar claro en la redacción, se recomienda que se precise que los costes medios de gestión aplicados para el cálculo sean los del propio sistema de RAP.

Se recomienda, también, que se establezca la libertad de elección en cuanto a las modalidades de garantía y la posibilidad de incluir criterios de ecomodulación en el reparto de las garantías financieras en los SCRAP.

---

<sup>57</sup> De acuerdo con el PRD “la contribución deberá estar modulada para cada tipología de envases similares, teniendo en cuenta la naturaleza y cantidad de material utilizado en su fabricación, su durabilidad, que se puedan reparar, reutilizar y reciclar, su superfluidez, la cantidad de los materiales reciclados que contengan, la presencia de sustancias peligrosas u otros factores que afecten a la facilidad para la reutilización, al reciclado de los residuos de envases o a la incorporación de materiales reciclados, entre otros”. Para ello “se deberá adoptar además un enfoque basado en el ciclo de vida y acorde con los requisitos establecidos por el Derecho aplicable de la Unión Europea y sobre la base, cuando estén disponibles, de criterios armonizados para garantizar un correcto funcionamiento del mercado interior”.



### 3.2.10. Convenios de las AAPP con los sistemas de RAP (artículo 33)

El artículo 33 del PRD establece que cuando las AAPP intervengan en la organización de la gestión de los residuos conforme a lo establecido en la autorización de los sistemas de RAP, dichos sistemas deberán celebrar convenios (directamente con la entidad local o bien con la comunidad autónoma), para determinar la financiación y en su caso, la organización de la gestión de los residuos procedentes de sus productos, con el contenido mínimo previsto en el anexo X del PRD.

En este sentido, el artículo 44 del APL de residuos y suelos contaminados establece la obligatoriedad de celebrar estos convenios siempre que no tengan por objeto prestaciones propias de los contratos.

Es discutible si el objeto de estos potenciales convenios no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>58</sup> (LCSP). Esta Comisión ha defendido la idoneidad de acudir a la celebración de contratos públicos para la prestación de tales servicios por los sistemas de RAP en cumplimiento de sus obligaciones.

El motivo es que, con la celebración de un contrato conforme a los procedimientos de adjudicación de la LCSP, se abre a la concurrencia, en términos generales, la prestación del servicio, con el objeto de obtener la oferta económicamente más ventajosa, mientras que con un convenio se elimina tal posibilidad<sup>59</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con el PRD, los desacuerdos entre las entidades locales o CCAA y los sistemas de RAP acerca del convenio (en particular los económicos) se resolverán mediante un laudo arbitral. Dado que estos desacuerdos podrían ser un indicador de posibles prácticas anticompetitivas, se recomienda que se incluya una mención expresa de la posibilidad de las AAPP de comunicar a la CNMC cualquier indicio de una posible práctica contraria a la Ley de Defensa de la Competencia en el ámbito de dichos convenios.

### 3.2.11. Sistemas de depósito, devolución y retorno (artículos 46-48)

---

<sup>58</sup> [Ley 9/2017](#), de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

<sup>59</sup> [Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia](#). En parecidos términos: la [Guía CNC sobre contratación pública y competencia](#), “[...] resulta preferible celebrar un contrato, porque en el convenio no existe la posibilidad de un proceso competitivo, mientras que en el contrato normalmente sí la hay. Debe tenerse en cuenta que, para celebrar un convenio, debe existir una identidad de finalidades entre las partes integrantes del mismo, las cuales participan de forma conjunta en el resultado obtenido, mientras que, en el contrato, las partes entablan una relación onerosa basada en una prestación y una contraprestación recíprocas”.

Los artículos 46-48 regulan los sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR<sup>60</sup>), los cuales podrán tener carácter obligatorio (para envases reutilizables y para ciertos envases de un solo uso<sup>61</sup>) o voluntario (para el resto de los envases de un solo uso que no sean obligatorios). Dichas obligaciones serán cumplidas mediante sistemas individuales o colectivos de RAP, de acuerdo con el PRD.

La Directiva 914/2019 (considerando 27), transpuesta en este PRD, recoge la posibilidad de que los EEMM establezcan estos SDDR para los envases de un solo uso. Los SDDR se incluyen dentro de los ejemplos de instrumentos económicos y otras medidas para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos, incluidos en el Anexo IV bis<sup>62</sup> de la versión consolidada de la Directiva Marco de residuos (Directiva 2008/98/CE).

Cabe señalar que, como indica la MAIN, para garantizar la viabilidad de esta medida, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha encargado a Tragsatec<sup>63</sup> la realización de un [Estudio de viabilidad de la implantación de un SDDR en España](#).

No siendo objeto de este informe la realización de un análisis en detalle de los SDDR, estos sistemas pueden ser, a priori, una buena manera para incentivar el reciclaje de cierto tipo de envases por parte de los consumidores. Con el sistema actual (SCRAP), el comportamiento del consumidor puede verse afectado por un problema clásico de externalidades, ya que el sistema les impone una serie de costes privados a cambio de un beneficio social que no internalizan completamente, lo que podría conllevar una solución sub-óptima ineficiente de reciclaje, paliada parcialmente por las campañas de sensibilización y la propia mentalidad ambiental de los consumidores. Asimismo, la introducción de SDDR

---

<sup>60</sup> Se trata de un sistema de gestión de residuos basado en asociar un pequeño sobrecoste (el depósito) al precio inicial de un producto envasado, que es reembolsado nuevamente cuando el envase es devuelto (la devolución) de tal forma que se asegure su recuperación y reintroducción en la cadena de producción (el retorno).

<sup>61</sup> Botellas de plástico de un solo uso de hasta 3 litros de capacidad para los productos de aguas, zumos, bebidas refrescantes y cervezas (en el caso de que España no alcance como mínimo una recogida separada en peso del 70% en 2023 y del 85% en 2027 de los productos de plástico mencionados en la parte F de la Directiva (UE) 2019/904). Se incluirán las latas para bebidas de estos productos.

En ese caso, los envasadores dispondrán de un plazo de 2 años para implantar el sistema.

<sup>62</sup> En concreto el punto 5 que se refiere a los “sistemas de depósito y devolución y otras medidas para incentivar la recogida eficiente de productos y materiales usados”. Este Anexo IV bis aparece como Anexo V en el APL actualmente en el Congreso).

<sup>63</sup> Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. Respecto a la utilización de medios propios, véase, por ejemplo, el [Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión: Implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia](#) (2013).

podría ayudar a la consecución de los objetivos de reciclaje para distintos materiales, establecidos para 2025 y 2030<sup>64</sup> por la Directiva 94/62/CE.

Como se ha señalado anteriormente, se trata de un sistema de aplicación voluntaria por los EEMM, cuya implementación supone importantes inversiones económicas y nuevas obligaciones para los envasadores, que serán cumplidas mediante sistemas individuales o colectivos de RAP. De acuerdo con el Estudio de viabilidad, la implantación de un SDDR conllevaría unos costes anuales superiores a los ingresos<sup>65</sup>, déficit que debería ser cubierto por los envasadores e importadores estableciendo un coste adicional<sup>66</sup> por cada envase introducido en el mercado (existiendo el riesgo de que se repercuta sobre los consumidores).

Se formulan las siguientes recomendaciones:

- En términos generales, se recomienda un diseño eficiente de los SDDR y la realización de procedimientos de control, teniendo en cuenta la experiencia de su implementación en otros países, con el objeto de evitar o minimizar fraudes.
- En el caso del SDDR obligatorio para envases de un solo uso, cabe señalar que, si bien el importe del depósito será fijado libremente por los sistemas de RAP, el PRD establece un importe mínimo de 10 céntimos por unidad de envase, independientemente del volumen y material con el que esté fabricado. Se recomienda una mayor justificación tanto del importe mínimo como de la no consideración del volumen y material en este importe mínimo, ya que parece ir en sentido contrario a la ecomodulación.
- Por último, dado que el coste adicional por cada envase será menor cuanto mayor sea el número de envases puestos en el mercado a través de SDDR, se recomienda analizar la posibilidad de realización de acuerdos entre los SDDR obligatorios y voluntarios por economía de escala, con el máximo respeto a la normativa de defensa de la competencia.

---

<sup>64</sup> Según el Estudio de viabilidad, el sistema actual (SCRAP), pese a que cumple con el objetivo para envases de plástico en 2030, no cumpliría con los objetivos del 2025 (ni del 2030) para aluminio; tampoco cumpliría los objetivos del 2030 para acero, vidrio, ni papel y cartón.

<sup>65</sup> Déficit anual que varía entre los 440,92 y los 617,83 millones de euros en función del sistema y los distintos escenarios analizados.

<sup>66</sup> De acuerdo con el Estudio de viabilidad el coste adicional oscilará, según el escenario considerado, entre los 0,033 €/envase y los 0,044 €/envase.

#### 4. CONCLUSIONES

En líneas generales, el PRD debe ser valorado positivamente ya que, de acuerdo con las Directivas de la UE que transpone, refuerza las bases de una economía circular y establece objetivos mínimos de reciclado y valorización de residuos. De forma más concreta, destacan la aplicación de regímenes de responsabilidad ampliada del productor (RAP) a todos los envases (lo que supondrá su extensión al resto de envases hasta el momento no incluidos, los comerciales e industriales) y la asunción por parte de los productores del coste real y total de la gestión de los residuos de envases.

De especial interés, por su relación con recomendaciones previas de la CNMC, destaca la referencia expresa a la validez en todo el territorio nacional de la autorización de los sistemas colectivos de RAP, la inclusión de criterios de “ecomodulación” en las contribuciones financieras de los productores y la introducción de medidas de salvaguarda frente a conductas anticompetitivas en los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP).

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**:

- *Riesgo de intercambios de información comercialmente sensible y otros riesgos para la competencia.* Se recomienda la realización de una evaluación periódica de los modelos de RAP para evitar efectos adversos sobre la competencia efectiva, como el intercambio de información sensible o comportamientos inadecuados, particularmente relevantes en el caso de los envases dada la situación de monopolio de los SCRAP para cada una de las tipologías de envase.

También se recomienda que la gestión de la información se realice a través de terceros independientes y que su difusión entre los operadores sea agregada y censurada para evitar la individualización. Del mismo modo, deben tomarse las cautelas adecuadas para garantizar que la información y los informes que se hagan públicos no contengan ninguna información sensible.

- *Determinación de los objetivos previstos en materia de envases.* Los concretos objetivos previstos en el proyecto normativo contemplan diferentes niveles de ambición entre envases de bebidas, tipos de productos o tipos de envases. Teniendo en cuenta que tales diferencias pueden crear desventajas competitivas entre los operadores, se recomienda que se justifiquen adecuadamente.
- *Referencias a normas UNE-EN.* Se recomienda concretar las obligaciones precisas en el texto normativo en lugar de remitir a normas UNE, ya que ello puede derivar en obstáculos para la competencia. En

caso de mantenerse la referencia a la normativa UNE (opción no aconsejada), se recomienda, como mínimo, una mención expresa a la posibilidad de emplear estándares normativos equivalentes a la norma citada.

- *Planes empresariales de prevención y ecodiseño.* Se propone una mayor justificación de los umbrales para su obligatoriedad y una mayor flexibilidad temporal. Adicionalmente, se recomienda una delimitación más precisa de las actividades permitidas y una mayor justificación de su racionalidad. En los supuestos en que estos planes de prevención son elaborados por SCRAPs, se recomienda además que se precise que los costes de elaboración de dichos planes solo deberían incluir a las empresas obligadas.
- *Autorización de SCRAP de envases.* La vaguedad de los términos “especificaciones y precisiones” y la falta de claridad sobre su alcance en el PRD podrían condicionar la aplicación del principio de validez en todo el territorio nacional en el caso de producir diferencias injustificadas a nivel territorial. Por este motivo se recomienda una mayor precisión de dichos términos.
- *Actividades voluntarias complementarias.* Sería recomendable que el PRD incluyera una delimitación más precisa de las actividades complementarias permitidas y la necesidad de una evaluación periódica de las mismas para evitar efectos anticompetitivos.
- *Contribución financiera.* Con el objeto de que los incentivos sean óptimos, se recomienda que se revisen periódicamente tanto los sistemas de bonificaciones-penalizaciones de los SCRAP como los requisitos mínimos incluidos en el Anexo VIII del PRD.
- *Garantía financiera.* Se recomienda que se precise que los costes medios de gestión aplicados para el cálculo sean los del propio sistema de RAP. Se recomienda también que se establezca la libertad de elección en cuanto a las modalidades de garantía y la posibilidad de incluir criterios de ecomodulación en el reparto de las garantías financieras en los SCRAP.
- *Convenios de las AAPP con los sistemas de RAP.* Se recomienda que, dado que los desacuerdos en estos convenios podrían ser un indicador de posibles prácticas anticompetitivas, se incluya una mención expresa de la posibilidad de las AAPP de comunicar a la CNMC cualquier indicio de una posible práctica contraria a la Ley de Defensa de la Competencia en el ámbito de los convenios.
- *Sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR).* Se recomienda un diseño eficiente de los SDDR y la realización de procedimientos de control



con el objeto de evitar o minimizar posibles fraudes. En el caso del SDDR obligatorio para envases de un solo uso, se recomienda una mayor justificación tanto del importe mínimo (10 céntimos) como de la no consideración del volumen y material en este importe mínimo. Además, se recomienda analizar la posibilidad de realización de acuerdos entre los SDDR obligatorios y voluntarios por economía de escala, dentro del respeto a la normativa de defensa de la competencia.

Por último, en relación con el principio de proximidad, en la medida en que pudiera ser aplicable a un operador público, se recuerda que la jurisprudencia del TJUE en este punto ha indicado que el derecho de establecimiento se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público ciertos criterios de arraigo territorial en la medida en que los mismos se apliquen de manera discriminatoria, no estén justificados por razones imperiosas de interés general, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.