

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO
RELATIVO A LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE LOS
PRODUCTOS DEL TABACO CON FILTROS Y LOS FILTROS
COMERCIALIZADOS PARA UTILIZARSE CON PRODUCTOS
DEL TABACO**

IPN/CNMC/021/23

19 de septiembre de 2023

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO RELATIVO A LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE LOS PRODUCTOS DEL TABACO CON FILTROS Y LOS FILTROS COMERCIALIZADOS PARA UTILIZARSE CON PRODUCTOS DEL TABACO

Expediente: IPN/CNMC/021/23

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 19 de septiembre de 2023.

Vista la solicitud de informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) sobre el proyecto de Real Decreto (PRD) de referencia, que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 13 de julio de 2023, en ejercicio de las competencias que le atribuyen el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

El [Pacto Verde Europeo](#) es un paquete de iniciativas que persiguen el objetivo de transformar la Unión Europea en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva¹. Para financiarlo, la UE destinará un tercio de los 1,8 billones de euros de inversiones del plan de recuperación *NextGenerationUE* y del presupuesto de siete años de la propia Unión.

Una de las iniciativas del Pacto Verde es el [Plan de acción para la economía circular](#) que, entre otras medidas, pretende que los **plásticos** se utilicen de manera más sostenible y se reutilicen y reciclen, reduciendo así los residuos, la contaminación y los costes de su limpieza².

La [Directiva 2019/904 sobre plásticos de un solo uso](#) es una pieza clave del Plan de acción ya que introduce numerosas medidas aplicables a estos productos (SUP, por sus siglas en inglés)³. Entre esos productos se encuentran **los productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco** que, según indica la exposición de motivos del PRD, son el segundo artículo de plástico de un solo uso que más se encuentra en las playas.

Las medidas se centran en restringir la introducción de estos productos en el mercado, reducir su consumo, establecer requisitos de recogida separada y de marcado, y atribuir a los productores los costes de recogida de residuos y limpieza de basura, de recogida de datos y de las medidas de concienciación.

¹ El Pacto Verde fue presentado por la Comisión el 11 de diciembre de 2019 y establece una ambiciosa hoja de ruta hacia una economía circular climáticamente neutra. Está compuesto por diversas iniciativas en materia de clima, energía, transporte y fiscalidad con el fin de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55% de aquí a 2030.

² Adoptado por la Comisión Europea el 11 de marzo de 2020, es un nuevo plan de acción basado en el trabajo realizado desde 2015. Consta de medidas para: (i) hacer que los productos sostenibles sean la norma en la UE; (ii) empoderar a los consumidores; (iii) centrarse en los sectores que utilizan más recursos y tienen un elevado potencial de circularidad (electrónica y TIC; baterías y vehículos; envases y embalajes; **plásticos**; productos textiles; construcción y vivienda, alimentos); (iv) garantizar que se produzcan menos residuos.

³ 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 entró en vigor el 3 de julio de 2019, siendo el plazo de transposición de 2 años. Se aplica a los productos de plástico de un solo uso enumerados en su anexo, a los productos fabricados con plástico oxodegradable y a los artes de pesca que contienen plástico.

En línea con estas iniciativas europeas España aprobó en 2020 la [Estrategia Española de Economía Circular \(EEEC\)](#) que contiene diversos objetivos a alcanzar en 2030 y 8 planes de actuación. Uno de ellos se refiere a la gestión de residuos, centrado en aplicar el principio de jerarquía y favoreciendo la prevención, la reducción, la reutilización y el reciclaje⁴.

Varios de los objetivos se plasmaron en la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#) (LRSC), que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2019/904 ya citada. La ley incluye disposiciones específicas para los productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco, que contengan plástico y sean de un solo uso⁵.

Esta Comisión se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre diversos aspectos en materia de residuos y ha participado en la consulta pública de la Comisión Europea sobre la contribución de la política de competencia al Pacto Verde⁶. También ha informado numerosas normas relacionadas con la gestión de residuos, destacando los anteproyectos normativos de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados y su antecesora, la Ley 22/2011, así como regulaciones específicas sobre traslado de residuos, pilas y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, neumáticos fuera de uso o vertederos y recientemente sobre envases y residuos de envases. Además, ha expresado su posición sobre el principio de eficacia nacional en los sistemas de gestión colectiva de residuos (SCRAPs)⁷ y ha iniciado un estudio sobre la gestión de los residuos de envases⁸.

⁴ En concreto para residuos el objetivo es disminuir su generación un 15% respecto de lo generado en 2010.

⁵ La Directiva tenía que incorporarse al Derecho nacional el 3 de julio de 2021. Las medidas de responsabilidad ampliada del productor (RAP) para los productos del tabaco con filtros y de los filtros comercializados para su uso en combinación con los productos del tabaco se aplican desde el 5 de enero de 2023 (estos productos se encuentran en la sección III parte E del Anexo de la Directiva).

⁶ Puede verse la contribución CNMC en el documento de posición del año 2020: [Contribución CNMC a la consulta pública de la Comisión Europea](#).

⁷ [IPN/CNMC/013/20](#) sobre el APL residuos y suelos contaminados. En materia de envases: [IPN/CNMC/41/21](#) sobre PRD envases y productos de envases. Sobre traslado de residuos: [IPN/CNMC/94/13](#), [INF/CNMC/30/18](#). Relacionados con RAEE: [IPN/DP/014/14](#), [IPN/CNMC/015/19](#); relacionado con neumáticos fuera de uso el [IPN/CNMC/037/19](#) y con vertederos el [IPN/CNMC/034/19](#). Sobre el principio de eficacia nacional véase el [PRO/CNMC/01/21](#).

⁸ [Nota de inicio de estudio](#).

En el ámbito sancionador, la CNMC ha llevado a cabo actuaciones respecto a SCRAPs en diversos ámbitos (neumáticos fuera de uso, envases, residuos industriales, residuos solidos urbanos o papel y cartón)⁹.

2. CONTENIDO

El PRD consta de 31 artículos repartidos en cinco títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, tres disposiciones finales y seis anexos.

El **Título I** contiene las **disposiciones generales**, que incluyen el objeto y el ámbito de aplicación de manera que están sujetos: **(i) los productos del tabaco con filtros, (ii) los filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco (siempre que contengan plástico, sean de un solo uso y se introduzcan en el mercado del Estado) y (iii) los residuos que se generen por el uso de estos productos**. También recoge las definiciones, los instrumentos de planificación y las herramientas que se pueden aplicar por las autoridades competentes para incentivar el cumplimiento de los objetivos previstos¹⁰.

El **Título II** se centra en la **prevención y gestión** de residuos de tabaco y filtros. Entre las medidas de prevención destacan:

- **Los ayuntamientos** podrán establecer en las Ordenanzas Municipales **limitaciones a fumar en las playas** (artículo 6).
- **El MITECO** evaluará la pertinencia de establecer objetivos de prevención y **podrá fijar criterios o condiciones de diseño** de los productos, como máximo a los 5 años de la entrada en vigor del PRD (artículo 6).

⁹ Algunas de las resoluciones relativas a los expedientes sancionadores son: [S/0429/12](#) Residuos, [S/0351/11](#) SIGNUS ECOVALOR, [S/0065/08](#) ECOVIDRIO, [2800/07](#) SIGNUS ECOVALOR y Fabricantes de neumáticos, [2741/06](#) SIGNUS ECOVALOR.

¹⁰ Se aplican las definiciones de la Ley 7/2022 y se incluyen nuevos conceptos como filtros, infraestructura específica para la recogida de residuos, introducción o puesta en el mercado, lugares de concentración habitual de la basura dispersa, sistemas públicos de recogida. Se prevé la posible incorporación de medidas específicas sobre los productos del tabaco con filtros y sus residuos, tanto a nivel estatal como en los planes de prevención y gestión de residuos de las CC.AA. y de las entidades locales.

- **Los productores de producto** que durante un año pongan en el mercado nacional una cantidad de producto **superior al 2,5%** de su cuota de venta por marca deberán elaborar y aplicar **planes empresariales de prevención y ecodiseño**¹¹.
- **Requisitos de mercado** de los productos (artículo 7)¹².

Las medidas de gestión son la siguientes:

- **El productor inicial u otro poseedor deben depositar los residuos** en la fracción resto junto con los otros residuos domésticos, los sistemas públicos de recogida (según las ordenanzas de las EE.LL.) o la infraestructura específica de los lugares habilitados para fumar en los espacios públicos (artículo 8).
- **Las administraciones públicas deben disponer de sistemas públicos de recogida** de los residuos donde habitualmente se concentre su abandono antes del 1 enero 2024 (artículo 9)¹³.
- **Otros operadores económicos deben disponer de recipientes específicos** para la recogida de los residuos generados por los productores iniciales (artículo 10)¹⁴.

¹¹ Pueden elaborarse de manera individual o por los SCRAP y tendrán una vigencia de cinco años. Antes de tres meses tras su finalización los obligados deberán remitir un informe evaluando sus resultados a la C.A donde tengan la sede social, la cual lo remitirá al resto de CC.AA. Los informes son públicos, salvo información confidencial. (art. 6 PRD).

¹² Esta obligatoriedad procede del artículo 58 de la Ley 7/2022 y del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2151, por el que se establecen normas sobre las especificaciones armonizadas del mercado de los productos de plástico de un solo uso.

¹³ Los sistemas públicos de recogida pueden ser recipientes específicos permanentes o temporales, también de uso individual. Los lugares de concentración de abandono identificados son: playas, parques públicos/áreas deportivas y de esparcimiento, centros deportivos, puntos de acceso a eventos multitudinarios y paradas de medios de transporte públicos. CC.AA. y EE.LL. podrán determinar otros lugares y la Comisión de coordinación en materia de residuos podrá proponer criterios básicos comunes.

¹⁴ Aplica a establecimientos del sector HORECA (acrónimo que hace referencia a hoteles, restaurantes y cafeterías), espacios habilitados en centros de trabajo públicos o privados, locales comerciales de más de 400 m², gasolineras y áreas de servicio, centros deportivos privados, etc.

- Todos los recipientes deberán **permitir la recogida separada** a los 5 años desde la entrada en vigor del PRD (artículo 11)¹⁵.
- **Las comunidades autónomas y entidades locales** podrán establecer **programas de seguimiento** para evaluar la eficacia de las medidas de gestión de residuos e informar al MITECO (artículo 12).

El Título III desarrolla el régimen de responsabilidad ampliada del productor (RAP):

- Crea una **sección específica** de productos del tabaco con filtros y filtros comercializados en el Registro de Productores de Productos y define la obligación de inscribirse y de facilitar determinada información (artículos 13 a 15)¹⁶.
- Establece las **obligaciones de los productores de productos**¹⁷. Si son productores establecidos en otro Estado, se exige representante autorizado persona física o jurídica en territorio español. En caso contrario, el primer distribuidor o comerciante del producto con sede en España será, subsidiariamente, el sujeto responsable de las obligaciones. Los productores de producto que tengan la obligación de constituir los sistemas de responsabilidad ampliada presentarán la

¹⁵ Además, los residuos deberán recogerse separadamente y destinarse a su reciclado o, si no es posible, a valorización energética desde 2030. En 2033 el Gobierno evaluará la pertinencia de fijar objetivos de recogida separada y reciclado.

¹⁶ Previsto en el art. 7.2 del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores de Productos.

¹⁷ Concretamente: **a)** aplicar planes empresariales de prevención y ecodiseño; **b)** cumplir con los requisitos de ecodiseño de los productos fijados por MITECO; **c)** requisitos de etiquetado; **d) cumplir los objetivos de prevención y gestión que se fijen; e) financiar y organizar el establecimiento de recipientes específicos y permitir su recogida separada; f)** compartir con los sistemas colectivos de RAP (SCRAP) la información necesaria para dar cumplimiento a sus obligaciones de información; **g)** velar para que los sistemas de RAP tengan medios económicos suficientes para sus obligaciones de financiación de la gestión de los residuos; **h) realizar estudios sobre las medidas implantadas y los impactos en el medio ambiente y presentarlos** al grupo de trabajo de la Comisión de coordinación en materia de residuos; **i)** respetar los principios de protección de la salud humana, de los consumidores, del medio ambiente, la aplicación de la jerarquía de residuos **y la defensa de la competencia**. Todas las obligaciones se cumplirán de manera individual, salvo para las obligaciones **d), e) y h)** (subrayadas), que deberán cumplirse a través de los correspondientes sistemas individuales o colectivos de RAP. Además de las obligaciones de los artículos anteriores del RD que les pudieran corresponder y en cumplimiento de los artículos 37 y 60 de la Ley 7/2022.

comunicación previa o la solicitud de autorización en el plazo de **seis meses** desde la entrada en vigor del PRD (artículo 16).

- Establece la constitución y las **obligaciones de los sistemas individuales de RAP** (artículo 17). Deben presentar ante la comunidad autónoma donde tengan su sede social una comunicación previa y una garantía financiera y deben presentar anualmente a la Comisión de coordinación su cuenta anual.
- Establece la constitución y las **obligaciones de los SCRAP** (artículo 18). Deben presentar una solicitud de **autorización** (según art.50.2 Ley 7/2022) y una garantía financiera¹⁸. La Comisión de coordinación en materia de residuos analizará el contenido de la solicitud. En la autorización se fijarán los requisitos y garantías técnicas, organizativas, económicas, logísticas y operativas necesarias.
- Determina las **obligaciones generales para ambos sistemas** de RAP (artículo 19), entre las que destacan: cumplir con las previsiones de la comunicación/autorización, disponer de recursos financieros y organizativos para cumplir sus obligaciones y celebrar **convenios** con las administraciones públicas y **acuerdos** con los gestores de residuos o con otros agentes económicos y con otros sistemas de RAP.
- Recoge las **condiciones a los SCRAP**, entre ellas: garantizar la igualdad de trato, garantizar la participación de los productores en la toma de decisiones, salvaguardar la confidencialidad de la información, comunicar a los productores la incoación de un procedimiento sancionador, etc. Los SCRAP podrán cumplir estas obligaciones por sí mismos o contratar una entidad administradora. De forma voluntaria podrán realizar **actividades que complementen el objeto** del sistema, cuya financiación no podrá colisionar con las actividades de los gestores de residuos y **les será de aplicación la normativa sobre competencia** (artículo 20).
- Desarrolla el contenido mínimo y alcance de los **convenios con las comunidades autónomas y entidades locales**, que deberán

¹⁸ La presentación de la solicitud de comunicación debe hacerse según lo establecido en el artículo 50.2 de la Ley 7/2022, por lo que deberá presentarse ante la autoridad competente de la comunidad autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social; además, las condiciones de ejercicio y la autorización deberá ajustarse a los principios de la LGUM y la LCCNMC. Los sistemas de RAP se crearán exclusivamente para cumplir las obligaciones del PRD.

publicarse íntegramente. Incluye la obligación de trasladar a la CNMC la detección de indicios de una posible práctica contraria a la Ley de Defensa de la Competencia y la solución de conflictos mediante laudo arbitral conforme a la Ley 60/2003 de Arbitraje (artículo 21).

- Regula los **acuerdos con otros operadores** (que evitarán prácticas anticompetitivas), la contribución financiera de los productores del producto al sistema de RAP y las condiciones de las garantías financieras (artículos 22 a 25).

El **Título IV** desarrolla las **obligaciones de información y sensibilización** que corresponden a los sistemas de RAP, tanto individuales como colectivos (artículos 25 a 28): informe anual a todas las comunidades autónomas en las que operen y a la Comisión de coordinación; información actualizada en sus páginas web, publicidad activa sobre la situación de los residuos y los avances en su eliminación, los convenios suscritos con las EE.LL., y deberán contestar razonadamente a las consultas realizadas por los usuarios finales en el plazo máximo de 2 meses.

El **Título V** regula el **control, vigilancia y régimen sancionador** (artículos 29 a 31). Las **disposiciones adicionales** disponen la colaboración entre el MITECO y el Comisionado para el Mercado de Tabacos y la clasificación de los residuos mediante los correspondientes códigos LER¹⁹. Las **disposiciones transitorias** se refieren a la aplicación de las responsabilidades financieras de los sistemas de RAP (desde la entrada en vigor del RD) y el inicio del cómputo de las obligaciones de información de los productores (el primer año de reporte será 2023).

Las **disposiciones finales** incluyen la habilitación al titular del MITECO para el desarrollo reglamentario y para introducir modificaciones de carácter técnico en los anexos, los títulos competenciales y la entrada en vigor del RD al día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. Por último, los **seis anexos** desarrollan aspectos concretos del articulado²⁰.

¹⁹ Lista de residuos armonizada a nivel europeo ([Decisión 2014/955](#)).

²⁰ Anexo I: Inscripción e información anual a suministrar al Registro de Productores de Producto. Anexo II: Contenido para la constitución de sistemas de responsabilidad ampliada del productor e informe anual. Anexo III: Contenido mínimo de los convenios de las administraciones públicas con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. Anexo IV: Criterios a aplicar en el cálculo de la financiación del coste de la gestión de residuos. Anexo V: Modulación de los costes. Anexo VI: Cálculo de la garantía financiera de los productores.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La regulación de residuos persigue la consecución de objetivos de interés público, principalmente la protección de la salud humana y del medio ambiente, a través de, entre otros instrumentos, una utilización eficiente y racional de los recursos naturales, la exigencia de responsabilidad ampliada del productor y la promoción de los principios de la economía circular²¹.

La persecución de dichos objetivos puede provocar restricciones a la actividad económica, que son admisibles en la medida en que estén justificadas (necesarias y proporcionadas).

En líneas generales, el PRD puede ser valorado positivamente por cuanto supone trasladar este planteamiento general a los productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco, que presentan un alto impacto en términos medio ambientales.

De forma particular, se valoran positivamente ciertos aspectos que ya habían sido recogidos en informes previos de la CNMC, como el recordatorio de la sujeción a la normativa de defensa de la competencia de los posibles acuerdos de gestión, la comunicación de potenciales indicios de prácticas anticompetitivas, las medidas de salvaguarda frente a estas y la validez de la autorización en todo el territorio nacional de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor²².

No obstante, se han detectado las siguientes cuestiones en el articulado que son susceptibles de mejora.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Planes empresariales de prevención y ecodiseño (artículo 6)

El apartado cuarto del artículo 6 del PRD obliga (a partir de los cinco años de la entrada en vigor del Real Decreto) a los productores que pongan en el mercado durante un año natural cierta cantidad de producto a **elaborar y aplicar planes**

²¹ En especial, téngase como referencia los artículos 58 y siguientes de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

²² Pueden consultarse a este respecto los art. 16, 18, 19, 20 y 21 del PRD.

empresariales de prevención y ecodiseño. Los planes tendrán **periodicidad quinquenal** y podrán elaborarse de forma individual o por los SCRAPs.

Esta obligación está incluida en la Ley 7/2022 de residuos (no establece periodicidad, remite para ello a las normas de desarrollo) y en el Real Decreto 1055/2022 de envases y residuos de envases (establece una periodicidad quinquenal).

Se valora positivamente que el PRD incluya expresamente que, cuando estos planes sean elaborados por un SCRAP, los costes de su elaboración deberán repercutirse solo a las empresas obligadas a presentarlos, como ya recomendó esta Comisión²³.

Sin embargo, el periodo de cinco años para actualizar los planes de prevención y ecodiseño puede ser demasiado extenso para permitir a las empresas adaptarse a los cambios del sector, o para introducir mejoras en el diseño del producto y favorecer la innovación. En otros sectores de residuos, se ha regulado periodicidad trienal para planes y obligaciones de similar naturaleza²⁴.

Además, no se ha encontrado justificación al umbral establecido para que la elaboración y ejecución de los planes sea obligatoria²⁵. La justificación de este umbral es importante pues, en especial para las pequeñas y medianas empresas, los costes de elaboración y, sobre todo, los compromisos que deben asumir derivados del contenido de este pueden empeorar su posición competitiva en el mercado.

Por todo ello, se propone valorar la reducción de la periodicidad. Además, debe justificarse el umbral establecido para las empresas obligadas a efectuar estos planes conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

3.2.2. Obligaciones adicionales para determinados agentes económicos (artículos 10 y 11)

El artículo 10 establece unas obligaciones adicionales para los denominados “**otros agentes económicos**”. Se entiende que estos agentes económicos deben ser diferentes de los productores iniciales de residuos u otros poseedores

²³ Informe sobre el PRD de envases y residuos de envases, [IPN/CNMC/041/21](#).

²⁴ Una periodicidad trienal de estos planes se establece en el [Real decreto RAEE](#) y en el anterior Real Decreto sobre envases del año 1998.

²⁵ Se aplicaría a aquellos que pongan en el mercado nacional una cantidad de producto superior al 2,5% de su cuota de venta por marca.

(cuyas obligaciones se establecen en el artículo 8) y de las administraciones públicas (cuyas obligaciones están recogidas en el artículo 9).

Las obligaciones adicionales consisten en **instalar infraestructura específica de recogida (recipientes) en los siguientes establecimientos**: sector HORECA²⁶, lugares de trabajo o edificios públicos o privados, locales comerciales de superficie superior a 400 metros cuadrados, áreas de descanso de transportistas privados, áreas de repostaje y acceso a hospitales y centros educativos, instalaciones deportivas privadas. El responsable será el representante legal o administrador de cada establecimiento y los recipientes deben estar instalados en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del real decreto.

A esa obligación se añade la del artículo 11:

*“En el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de este real decreto, (...) y la infraestructura específica mencionada en el artículo 10, deberán estar **diseñados de forma que permitan la recogida separada** de los residuos de productos del tabaco con filtros y los filtros”* (la negrita es nuestra).

La Directiva 2019/904 atribuye la responsabilidad de financiar el coste de estos recipientes a los productores de producto²⁷:

*“En relación con los productos de plástico de un solo uso enumerados en la sección III de la parte E del anexo de la presente Directiva [los productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco], los Estados miembros velarán por que **los productores corran, además, con los costes de la recogida** de los residuos de dichos productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluidos la infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de los residuos. **Los costes podrán incluir el establecimiento de infraestructura específica [...]**”* (el subrayado y negrita es nuestro).

La Ley 7/2022 alude al régimen de RAP de los filtros del tabaco en el artículo 60.3 donde, además de otras obligaciones²⁸, señala:

²⁶ Hoteles, restaurantes y cafeterías.

²⁷ Artículo 8 sobre la responsabilidad ampliada del productor.

²⁸ Los productores de producto deberán sufragar al menos los siguientes costes: a) Los costes de las medidas de concienciación a que se refiere el artículo 61, b) los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos, incluida la limpieza en las infraestructuras de saneamiento y depuración, y de su posterior transporte y tratamiento y c)

*“En el caso de los productos de tabaco, sus **productores sufragarán también los costes de la recogida** de los residuos de dichos productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluidos la infraestructura y su funcionamiento y el posterior transporte y tratamiento de los residuos. **Los costes podrán incluir el establecimiento de infraestructura específica para la recogida** de los residuos de dichos productos, como receptáculos apropiados para residuos en lugares donde se concentra el vertido de basura dispersa de estos residuos [...]”. (la negrita es nuestra).*

Por tanto, ni la Directiva UE de plásticos de un solo uso ni la Ley 7/2022 de residuos imponen la obligación de instalar recipientes a los establecimientos, sino que configuran esta obligación, en sentido amplio, para el productor del producto. Y tampoco atribuyen al poseedor del producto la obligación de diseñar los recipientes de forma que permiten la recogida separada.

En el PRD, el legislador ha optado por repartir la responsabilidad ampliada del productor con otros agentes económicos. Debe tenerse en cuenta que esta obligación supondrá una carga adicional para los agentes económicos afectados.

Por ello, dado que no deriva de la normativa vigente, debe justificarse la necesidad y proporcionalidad de la atribución de responsabilidad a nuevos agentes.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 10 del PRD, los sujetos obligados a contar con esta infraestructura presentan una heterogénea naturaleza. Para asegurar su adecuada sujeción al principio de neutralidad competitiva, por el que la regulación no puede beneficiar de forma injustificada a ciertos perfiles de operadores, por ejemplo, sobre la base de causas subjetivas, sería conveniente indicar las razones por las que han sido seleccionados la tipología de establecimientos obligados (por ejemplo, locales comerciales con una superficie superior a 400 metros cuadrados).

3.2.3. Recogida separada (artículo 11)

El artículo 11 del PRD exige que, en el plazo de cinco años, los sistemas de recogida estén diseñados para permitir la recogida separada y dispone que ésta será obligatoria a partir de 2030 (los residuos deberán ser reciclados o destinados a valorización energética). Establece además que, en 2033, el

los costes de la recogida de datos y de la información, ya sean de recogidas regulares como puntuales debido a vertidos esporádicos o basura dispersa en el medio.

Gobierno evaluará la pertinencia de fijar objetivos de recogida separada y reciclado²⁹.

En la MAIN se indica la razón por la cual se incluye esta exigencia: *“La recogida separada debe entenderse como el método que permitirá de forma objetiva y directa cuantificar los residuos de estos productos. Del mismo modo, a través de esta recogida separada, se busca fomentar el reciclaje de estos residuos”*. También señala la MAIN que no se dispone de datos de esta nueva actividad y solo puede hacer estimaciones mediante datos que proceden del propio sector y datos parciales del Comisionado para el Mercado de Tabacos.

La Directiva 2019/904 sobre plásticos de un solo uso se refiere en su Considerando 22 a los requisitos mínimos aplicables al régimen de responsabilidad ampliada del productor. Respecto a los residuos de productos del tabaco señala lo siguiente:

*“(...) La pertinencia de algunos de los requisitos depende de las características del producto. **No se exige la recogida separada para garantizar un tratamiento adecuado en línea con la jerarquía de los residuos para los productos del tabaco con filtros que contienen plástico**, las toallitas húmedas y los globos. Por tanto, no debe ser obligatoria la recogida separada para esos productos (la negrita es nuestra).*

No obstante, la Directiva 2019/904 sí recoge como una de las obligaciones de los sistemas de RAP los costes de recogida de datos y de información para estos residuos de productos del tabaco³⁰.

²⁹ Artículo 11 del PRD: *“1. En el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de este real decreto los recipientes que formen parte de los sistemas públicos de recogida mencionados en el artículo 9, así como la infraestructura específica mencionada en el artículo 10, deberán estar diseñados de forma que permitan la recogida separada de los residuos de productos del tabaco con filtros y los filtros. 2. Desde el 1 de enero de 2030, los residuos depositados en los recipientes regulados en el apartado anterior deberán recogerse separadamente y destinarse a su reciclado o, si ello no es posible, a valorización energética. 3. En 2033 el Gobierno evaluará la pertinencia de establecer objetivos de recogida separada y reciclado para los residuos de productos del tabaco con filtros y filtros a la luz de los resultados obtenidos.”*

³⁰ Directiva 2014/904, artículo 8 sobre responsabilidad ampliada del productor, apartado 3. *“Los Estados miembros velarán por que los productores de productos de plástico de un solo uso enumerados en las secciones II y III de la parte E del anexo (estos son los residuos de productos del tabaco) sufragan al menos los costes siguientes: (...) c) los costes de recogida de datos y de la información con arreglo al artículo 8 bis, apartado 1 letra c) de la Directiva 2008/98.”*

Por tanto, la recogida separada para este tipo de residuos no es una obligación impuesta por la norma europea. Sin embargo, de acuerdo con la MAIN, la medida se utiliza para lograr otro objetivo (recogida de datos), que es una obligación impuesta en la Directiva³¹.

La recogida separada de este tipo de residuos supone una carga para los agentes económicos afectados y, más allá de su uso para recopilar datos, no se justifica por su correcta gestión del residuo, pues no se conocen todavía las posibilidades de reciclado o valorización. La recogida separada tendrá una justificación cuando se disponga de una alternativa de reciclado sostenible, técnica, medioambiental y económicamente, y exista un mercado para los productos resultantes de este proceso.

Dado el impacto que la medida puede tener sobre el mercado, se recomienda buscar alternativas para lograr la finalidad perseguida (recogida de datos) a través de, por ejemplo, un reforzamiento de las obligaciones de remisión de información pertinentes. Alternativamente, se pueden valorar medidas incentivadoras (y no coercitivas) a los operadores, que podrían elegir entre ambas opciones (remisión de datos pormenorizados o recogida separada) de acuerdo con sus propios intereses.

3.2.4. Especificaciones de la autorización para constituir SCRAPs (artículos 16)

El apartado tercero del artículo 16 obliga a los productores de producto a presentar una comunicación previa (sistemas individuales) o una solicitud de autorización (sistemas colectivos) para constituir los correspondientes sistemas de responsabilidad ampliada. En el caso de los sistemas colectivos, se presentará ante la comunidad autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social³².

El apartado 4 añade que la autorización contendrá los requisitos y garantías para cumplir el real decreto en todo el territorio y, en su caso, incluirá las **especificaciones relativas a la actuación del sistema colectivo en los territorios autonómicos**.

³¹ Ver pág. 70 de la MAIN (Anexo II).

³² No lo establece el texto del PRD, sino que remite al artículo 50.2 de la Ley 7/2022: "(...) *la solicitud de autorización previa al inicio de actividad se presentará ante la autoridad competente de la comunidad autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social*".

Se valora positivamente la validez de la autorización en todo el territorio nacional, en línea con los informes previos de la CNMC. Sin perjuicio del respeto de las competencias de las comunidades autónomas, para evitar una afectación indebida al principio de unidad de mercado, se recuerda que las especificaciones que pudieran establecerse a nivel autonómico deberían responder adecuadamente a los principios de buena regulación, facilitando a los operadores el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, el ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, cabe señalar que, si bien el PRD contempla un plazo máximo para la tramitación de la autorización de 6 meses, esta debe producirse previo informe de la Comisión de coordinación. Dado que no se determina el plazo para la emisión de dicho informe, y para evitar retrasos injustificados en la tramitación de aquella, se aconseja interpretar que dicho informe debe emitirse igualmente dentro del plazo general señalado para la concesión de la autorización.

En cuanto a la **renovación de la autorización (a los ocho años)**, y como ya recomendó esta Comisión en relación con los residuos de envases, sería aconsejable valorar una validez indefinida de aquella, teniendo en cuenta que no existe un límite de autorizaciones que pueden ser concedidas y que la Comisión de coordinación realiza un seguimiento de su cumplimiento³³.

3.2.5. Convenios de las administraciones públicas con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (artículos 19, 21 y anexo II)

El artículo 19 del PRD prevé la celebración de convenios entre ambos sistemas de RAP (individuales y colectivos) con las administraciones públicas que intervengan en la organización de la gestión de los residuos de los productos de tabaco con filtros y filtros, para financiar los costes de esa gestión.

A su vez, el artículo 21 del PRD desarrolla el contenido mínimo y alcance de esos convenios: se suscribirán preferentemente con la comunidad autónoma correspondiente garantizando la participación de las entidades locales en la negociación, o directamente con la entidad local, previo conocimiento y conformidad de la comunidad autónoma; deberán celebrarse en el plazo máximo de los 12 meses desde la autorización o comunicación previa del sistema RAP y

³³ Informe [IPN/CNMC/041/21](#) sobre envases y residuos de envases.

publicarse íntegramente en los correspondientes Boletines Oficiales³⁴. En los casos en los que los convenios se firmen con las comunidades, éstas transferirán a las entidades locales el importe de los costes en los que hayan incurrido, en el plazo establecido en los convenios, que será como máximo de un mes.

A este respecto, cabe realizar una serie de consideraciones:

En primer lugar, sin cuestionar la procedencia de la opción elegida como forma de gestión, resulta importante perfilar de forma precisa el contenido de estos convenios, puesto que pueden darse situaciones que tengan por objeto prestaciones propias de los contratos y, por tanto, entren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Por ejemplo, este sería el caso si el contenido del convenio, además de la financiación de los costes de la gestión de los residuos, contempla también la atribución onerosa de la prestación de gestión (recogida /o tratamiento) de una determinada tipología de residuos³⁵.

En segundo lugar, la negociación de estos convenios es clave para precisar la asunción efectiva de la responsabilidad financiera exigible a los sistemas RAP. Debido al elevado componente técnico de estos negocios jurídicos, existe el riesgo de desequilibrio entre las partes, donde contrasta la posición de los sistemas RAP frente a la Administración, que se puede encontrar carente de recursos y conocimiento técnico y con problemas de información asimétrica. De ahí que se pueda producir un riesgo de una indebida externalización de costes al sector público, en definitiva, hacia los contribuyentes, cuando debería recaer sobre los productores de producto por el principio de *quién contamina paga*.

Para paliar esta situación, sin perjuicio de los ajustes que deban realizarse, es relevante que las administraciones públicas conozcan los parámetros de financiación fijados en otros municipios o comunidades autónomas, siendo por ello positivo que se cumpla la obligación de publicación de los convenios, incluyendo sus anexos técnicos y económicos, en los boletines oficiales correspondientes. Dado que no se recoge en el PRD un plazo para llevarlo a

³⁴ El Anexo III del PRD regula el contenido mínimo de los convenios de las administraciones públicas con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

³⁵ Véase, por ejemplo, el apartado 3.2.10. Convenios de las AAPP con los sistemas de RAP del Informe [IPN/CNMC/041/21](#) sobre el proyecto de Real decreto de envases y residuos de envases. De acuerdo con el art. 44 de la LRSC, los convenios que se celebren entre la administración y los particulares no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. Para una adecuada utilización de la figura de los convenios, puede consultarse la reciente Guía de la CNMC sobre los encargos a los medios propios y los convenios ([G-2020-01](#)).

cabo, se recomienda que se incluya un plazo necesariamente breve de puesta en práctica.

En cualquier caso, sin perjuicio de la tramitación de este PRD, dado que la CNMC está en proceso de elaboración de un [Estudio sobre el sector de la gestión de residuos de envases](#) en el que analizará en mayor detalle las negociaciones de los convenios, cabe remitirse en este punto a las recomendaciones que pueda realizar aquel a este respecto.

Además, el citado artículo 21 del PRD incluye la obligación de trasladar a la CNMC la detección de indicios de una posible práctica contraria a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en el ámbito de los convenios entre los sistemas de RAP y las administraciones públicas³⁶.

Se valora positivamente que el PRD contemple tal previsión y se recuerda que, de acuerdo con la [Ley 1/2002, de 21 de febrero](#), de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, también pueden ser competentes las autoridades de competencia autonómicas por lo que se sugiere una redacción abierta en este sentido.

3.2.6. Riesgo de intercambio de información comercialmente sensible y otros riesgos para la competencia (artículos 16.f), 18.3.e) y 22).

El PRD contempla en varios artículos **los intercambios de información entre operadores económicos**, especialmente en el marco de los SCRAPs.

El artículo 16.1.f) del PRD establece, entre otras obligaciones, que los productores de los productos del tabaco con filtros y filtros proporcionen a los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor la información necesaria para que el sistema pueda dar cumplimiento a sus obligaciones de información a las administraciones públicas recogidas en el PRD. También lo establece para los supuestos de acuerdos voluntarios entre los integrantes del SCRAP para la realización de actividades que complementen el objeto del sistema colectivo (art. 20.4 PRD).

³⁶ Esta previsión fue propuesta por la CNMC en el informe sobre el PRD envases y residuos de envases ([IPN/CNMC/041/21](#)) y ha tenido reflejo en el artículo 33 del Real Decreto finalmente aprobado. Véanse, por ejemplo, en el ámbito de la gestión de residuos las Resoluciones relativas a los expedientes sancionadores señalados al inicio de este informe.

Por otro lado, el artículo 18.3.e) del PRD sobre la constitución, autorización y funcionamiento de los SCRAPs alude a los mecanismos de intercambio de información entre los integrantes del sistema colectivo y entre este y el resto de los operadores de la gestión de residuos. Igualmente, en el artículo 22 del PRD se recoge la posibilidad de firmar acuerdos o convenios con otros operadores (otros SCRAPs, gestores de residuos, etc.).

La CNMC ha mostrado su preocupación sobre la posibilidad de que el intercambio de información en el seno de los SCRAPs aumente el riesgo de colusión entre los operadores, derivado de la transferencia de información comercial sensible entre los diferentes integrantes del sistema que les permita disciplinar la competencia en los mercados³⁷.

Sería aconsejable recordar que, en todos los casos, debe respetarse la normativa de competencia por parte de los integrantes de los SCRAPs o de terceros operadores.

Además, 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 comercialmente sensible.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales el PRD es valorado positivamente por cuanto supone trasladar a los productos del tabaco con filtros y filtros comercializados el planteamiento general sobre el que pivota la regulación de la gestión de residuos, que persigue la protección de la salud humana y del medio ambiente a través de una utilización eficiente y racional de los recursos naturales, la promoción de los principios de la economía circular y la responsabilidad ampliada del productor.

La persecución de estos objetivos puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la actividad económica, que deberán ser objeto de justificación desde la óptica de su adecuación a los principios de necesidad y proporcionalidad.

En general, se han detectado las siguientes cuestiones en el articulado que son susceptibles de mejora.

³⁷ Por ejemplo, en [IPN/CNMC/041/21](#) sobre el PRD envases y residuos de envases.

- *Planes empresariales de prevención y ecodiseño:* se aconseja justificar el umbral previsto para su obligatoriedad y considerar una potencial reducción de la periodicidad de su actualización.
- *Obligaciones adicionales para determinados agentes económicos:* se recomienda justificar la obligación de instalación de infraestructuras para la recogida de los residuos impuesta a determinados agentes distintos de los productores de producto y una mayor motivación sobre los criterios de selección de aquellos.
- *Recogida separada:* se recomienda buscar alternativas para lograr la finalidad perseguida de recogida de datos a través de, por ejemplo, un reforzamiento de las obligaciones de remisión de información pertinentes. No obstante, en caso de querer mantener este objetivo de recogida separada, se aconsejaría la introducción de medidas incentivadoras (y no coercitivas) a los operadores.
- *Especificaciones de la autorización para constituir SCRAPs:* se propone valorar la validez indefinida de las autorizaciones y que las especificaciones que pudieran establecerse a nivel autonómico no impidan el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado en todo el territorio nacional.
- *Convenios con las administraciones públicas:* sin cuestionar su procedencia, se recomienda fijar con precisión el contenido de los mismos, evitando introducir prestaciones propias de un contrato público. Además, se sugiere reforzar las obligaciones de publicación de los convenios y la toma en consideración de la existencia de autoridades autonómicas de competencia.
- *Riesgo de intercambio de información comercialmente sensible y otros riesgos para la competencia:* se recuerda que, en todos los casos, debe respetarse la normativa de competencia por parte de los integrantes de los SCRAPs y de terceros operadores.