

# ESTUDIO SOBRE LA GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES

**E/CNMC/004/21**

Colección Estudios de Mercado

[E/CNMC/004/21](#)

ISSN: 2792-5919

9 de julio de 2024

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora la Colección Estudios de Mercado, utilizando una óptica de promoción de la competencia y de buena regulación, con la finalidad de emitir recomendaciones no vinculantes a Administraciones Públicas o a otros agentes con el objetivo de que la mejora en la competencia conduzca a la protección del bienestar y del interés general.

**La CNMC difunde los estudios de mercado que componen la colección a través de su página web oficial: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/estudios> o web repositorio CNMC.**

Se permite la reproducción solo si se cita la fuente.

ISSN: 2792-5919  
Colección Estudios de Mercado  
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia  
[Estudio sobre la gestión de residuos de envases](#)  
E/CNMC/004/21  
<https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00421>  
© CNMC, 2024

## Estudio sobre la gestión de residuos de envases

E/CNMC/004/21

### RESUMEN

La gestión de residuos de envases debe ser eficiente y competitiva para agilizar la transición a una economía más sostenible, que preserve mejor el medio ambiente y la salud pública. Por ello, el estudio analiza este sector, históricamente monopolizado. Para impulsar la competencia en este ámbito resulta crucial que la regulación y las autoridades la promuevan activamente. A tal fin, el estudio recomienda lo siguiente. Primero, reducir las barreras de entrada, facilitando las autorizaciones y flexibilizando la posibilidad de cambio de SCRAP de las empresas. Segundo, establecer un marco de coordinación entre agentes públicos y privados procompetitivo, con una regulación detallada, un órgano de supervisión y resolución de conflictos, un convenio tipo, un sistema de convenio único y dotar a las AA.PP. de suficientes recursos. Tercero, fomentar la transparencia y mejorar la trazabilidad y detección del fraude. Cuarto, prevenir y remediar conflictos de interés ligados a la participación de asociaciones o de gestores de residuos en SCRAPS. Y, quinto, fomentar la competencia en la adjudicación de residuos.

**PALABRAS CLAVE:** residuos de envases; regulación; competencia; reciclaje; sostenibilidad.

**CÓDIGOS JEL:** D4; H7; K2; L5; Q5.

## ÍNDICE

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>15</b>
<b>2. MARCO NORMATIVO</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1. Definiciones y principios básicos</b> .....	<b>17</b>
2.1.1. Tipos de envases.....	17
2.1.2. Jerarquía de residuos y responsabilidad ampliada del productor .....	19
<b>2.2. Sistemas de responsabilidad ampliada del productor</b> .....	<b>22</b>
2.2.1. Constitución de los sistemas .....	23
2.2.2. Financiación de los sistemas.....	25
2.2.3. Cambios entre sistemas .....	26
2.2.4. Relación entre los sistemas de RAP y las AA.PP.: los convenios .....	27
2.2.5. Supervisión del cumplimiento de las obligaciones de RAP.....	27
2.2.6. Adaptación de los sistemas existentes al nuevo marco jurídico .....	28
<b>2.3. Sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR)</b> .....	<b>29</b>
<b>2.4. Obligaciones de información</b> .....	<b>30</b>
<b>3. ANTECEDENTES DE COMPETENCIA</b> .....	<b>33</b>
<b>4. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO</b> .....	<b>38</b>
<b>4.1. Los operadores: los SCRAPs de envases domésticos</b> .....	<b>40</b>
<b>4.2. Cadena de valor de los residuos de envases domésticos</b> .....	<b>42</b>
4.2.1. Puesta en el mercado y generación de residuos .....	43
4.2.2. Recogida y transporte a las plantas de selección y tratamiento .....	45
4.2.3. Los convenios y los modelos de gestión: organizativo vs. financiero .....	45
4.2.4. Recuperación y selección en las plantas de tratamiento .....	48
4.2.5. Entrega del material a gestores de residuos .....	52
4.2.6. Reciclado y otros tratamientos del material.....	55
<b>4.3. Residuos de envases comerciales</b> .....	<b>57</b>
<b>4.4. Residuos de envases industriales</b> .....	<b>59</b>
<b>5. EXPERIENCIA INTERNACIONAL</b> .....	<b>62</b>
<b>5.1. Alemania</b> .....	<b>62</b>
<b>5.2. Austria</b> .....	<b>67</b>
<b>5.3. Francia</b> .....	<b>71</b>
<b>5.4. Italia</b> .....	<b>74</b>
<b>5.5. Eslovenia</b> .....	<b>77</b>

<b>6. BARRERAS A LA COMPETENCIA.....</b>	<b>79</b>
<b>6.1. Autorización de nuevos SCRAPs.....</b>	<b>80</b>
6.1.1. Información exigida en la solicitud de autorización .....	80
6.1.2. Silencio administrativo negativo en la tramitación de autorizaciones .....	81
6.1.3. Especificaciones territoriales y precisiones realizadas por la Comisión de Coordinación en materia de residuos.....	82
6.1.4. Plazo para la emisión de informes por parte de la Comisión de Coordinación en materia de residuos.....	83
6.1.5. Insuficiencia de medios en las AA.PP. ....	83
6.1.6. Duración de las autorizaciones .....	84
<b>6.2. Cambios de los productores entre SCRAPs .....</b>	<b>84</b>
<b>6.3. Participación de los productores en más de un SCRAP .....</b>	<b>86</b>
<b>6.4. Negociación de convenios: plazo máximo y alternativas .....</b>	<b>86</b>
<b>6.5. Retos e incertidumbre sobre la coexistencia de convenios .....</b>	<b>89</b>
<b>6.6. Relación y coordinación entre SCRAPs competidores.....</b>	<b>90</b>
6.6.1. Reparto de responsabilidades: la cuota de mercado .....	91
6.6.2. La asunción de responsabilidades por parte de los SCRAPs: la introducción de un modelo mixto.....	91
<b>6.7. Adjudicación de residuos de envases.....</b>	<b>96</b>
6.7.1. Procedimiento electrónico de adjudicación de materiales .....	97
6.7.2. Calidad del material adjudicado .....	98
<b>6.8. Trazabilidad y detección del fraude.....</b>	<b>99</b>
<b>6.9. Retos en la RAP de envases comerciales e industriales .....</b>	<b>101</b>
6.9.1. Concentración de la demanda de servicios de gestión de residuos de envases comerciales e industriales.....	101
6.9.2. Coordinación entre SCRAPs competidores de envases comerciales e industriales.....	102
6.9.3. Conflictos de interés por la entrada de gestores de residuos en los SCRAPs.....	104
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>106</b>
<b>PRIMERA. REDUCIR LAS BARRERAS DE ENTRADA.....</b>	<b>107</b>
<b>I. Eliminar barreras a la autorización de SCRAPs.....</b>	<b>107</b>
<b>II. Eliminar el plazo de 12 meses para firmar los convenios .....</b>	<b>109</b>
<b>III. Flexibilizar la posibilidad de cambio de SCRAP de los productores para dinamizar la competencia entre SCRAPs .....</b>	<b>110</b>
<b>SEGUNDA. ESTABLECER UN MARCO DE COORDINACIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS EFICIENTE Y PROCOMPETITIVO....</b>	<b>112</b>
<b>IV. Regular en detalle la coexistencia de sistemas de RAP competidores ....</b>	<b>112</b>

<b>V. Establecer un organismo de coordinación y supervisión.....</b>	<b>116</b>
<b>VI. Introducir un sistema de convenio único con cada Administración con compensación financiera entre SCRAPs basada en las cuotas de mercado.....</b>	<b>117</b>
<b>VII. Elaborar un convenio tipo a nivel estatal .....</b>	<b>118</b>
<b>VIII. Desarrollar el mandato de consensuar entre todos los agentes afectados los requisitos mínimos de calidad.....</b>	<b>118</b>
<b>IX. Dotar a las AA.PP., particularmente CC.AA. y EE.LL., de los medios materiales y personales necesarios .....</b>	<b>119</b>
<b>TERCERA. FOMENTAR LA TRANSPARENCIA.....</b>	<b>120</b>
<b>X. Mejorar la trazabilidad y la detección del fraude .....</b>	<b>120</b>
<b>CUARTA. PREVENIR Y REMEDIAR CONFLICTOS DE INTERÉS .....</b>	<b>122</b>
<b>XI. Restringir la participación de las asociaciones y federaciones en los SCRAPs .....</b>	<b>122</b>
<b>XII. Prevenir y remediar conflictos de interés derivados de la adhesión de gestores de residuos finalistas a SCRAPs de envases comerciales y/o industriales .....</b>	<b>123</b>
<b>QUINTA. FOMENTAR LA COMPETENCIA EN LA ADJUDICACIÓN DE RESIDUOS .....</b>	<b>123</b>
<b>XIII. Desarrollar la regulación sobre el sistema de adjudicación en formato electrónico de los residuos de envases.....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO: REGULACIÓN DE LA RAP DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS (RAEE) .....</b>	<b>125</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>137</b>

## ÍNDICE DE SIGLAS

**AA.PP.** Administraciones Públicas.

**ADEME** Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (Agencia Francesa de Medio Ambiente y Gestión de la Energía).

**ARA** Altstoff Recycling Austria.

**CAC** Contribución Ambiental a CONAI, entidad italiana.

**CIFREP** Comisión Intersectorial RAP.

**CONAI** Consorzio Nazionale Imballaggi (Consortio Nacional de Embalajes de Italia).

**DSD** Duales System Deutschland.

**EE.LL.** Entidades Locales.

**EPSU** European Federation of Public Service Unions (Federación Sindical Europea de Servicios Públicos).

**ISPRA** Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Istituto Italiano de Protección e Investigación Medioambiental).

**MITERD** Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**PEAD** Polietileno de alta densidad.

**PET** Polietileno tereftalato.

**PIB** Producto Interior Bruto.

**RAEE** Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos.

**RAP** Responsabilidad Ampliada del Productor.

**SCRAP** Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor.

**SDDR** Sistema de Depósito, Devolución y Retorno.

**SIG** Sistema Integrado de Gestión.

**SIRAP** Sistema Individual de Responsabilidad Ampliada del Productor.

**TUA** Testo Unico Ambientale (Texto Ambiental Consolidado Italiano).

**VAB** Valor Añadido Bruto.

**ZSVR** Zentrale Stelle Veroackungsregister (Agencia Central de Registros de Envases de Alemania).

## GLOSARIO

**Ecomodulación:** estrategia que consiste en ajustar las tarifas pagadas por los productores según la reciclabilidad y el impacto ambiental de sus productos, incentivando así el diseño de productos más sostenibles.

**Envasadores:** agentes económicos que envasan productos para su comercialización. Incluye a titulares de comercios que suministran envases de servicio o envases para ventas a distancia al consumidor final.

**Envase:** producto de todo tipo de materiales utilizado para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de valor.

**Envase comercial:** envase que, sin tener la consideración de doméstico, está destinado al uso y consumo propio del ejercicio de la actividad comercial, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración, oficinas, etc.

**Envase doméstico:** envase de productos destinados al uso o consumo por particulares, siempre que estos envases sean susceptibles de ser adquiridos por el consumidor en los comercios, con independencia del lugar de venta o consumo.

**Envase industrial:** envase destinado al uso y consumo propio del ejercicio de la actividad de las industrias, explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o acuícolas, con exclusión de los envases comerciales y domésticos.

**Envase reciclable:** aquellos que pueden ser sometidos a un proceso de transformación para obtener materiales o productos nuevos.

**Envase reutilizable:** todo envase que ha sido diseñado y comercializado para realizar múltiples circuitos o rotaciones a lo largo de su ciclo de vida.

**Fabricantes de envases:** entidades que fabrican envases o importan envases vacíos ya fabricados de otros Estados miembros de la Unión Europea.

**Fracción resto:** residuos domésticos de aquello no sujeto a recogida separada.

**Gestión de residuos:** proceso que incluye recogida, transporte, valorización, eliminación, clasificación, gestión de vertederos y vigilancia de residuos.

**Gestor de residuos:** persona o entidad, pública o privada, autorizada para realizar operaciones de gestión de residuos.

**Productor de producto:** cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, llene, venda o importe productos de forma profesional. Incluye titulares de marcas de distribución o terceros responsables de la comercialización, y plataformas de comercio electrónico que introducen productos envasados en el mercado español sin representante autorizado.

**Punto verde:** logotipo que simboliza que la empresa envasadora cumple con sus obligaciones de RAP. Además, también se suele denominar así a la tarifa que cubre el coste de gestión de residuos de envases, calculada a partir del número de envases, su peso y características.

**Reciclado:** proceso de transformar materiales de residuos en nuevos productos, materiales o sustancias, excluyendo la valorización energética y la transformación en combustibles o materiales para relleno.

**Recogida separada:** recogida donde se mantiene un flujo de residuos separado por tipo y naturaleza para facilitar un tratamiento específico.

**Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP):** principio por el que un productor es responsable de los productos que comercializa hasta la gestión de su residuo, asumiendo la responsabilidad de gestión y los costes.

**Residuo de envase:** envase o material descartado o destinado a ser descartado por su poseedor, excepto residuos de producción en la fabricación de envases.

**Residuos municipales:** incluyen residuos mezclados y separados de origen doméstico y otros similares en naturaleza y composición, excluyendo residuos de producción, agricultura, silvicultura, pesca, fosas sépticas, alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales, vehículos al final de su vida útil y residuos de construcción y demolición.

**Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAP):** entidad creada para asistir a los sujetos obligados en el cumplimiento de sus deberes bajo la RAP, a menudo cobrando una tarifa para cubrir los costes de recolección, clasificación y tratamiento de residuos.

**Sistema Individual de Responsabilidad Ampliada del Productor (SIRAP):** sistema por el que un productor da cumplimiento a sus obligaciones en materia de RAP de forma individual.

**Sistema Integrado de Gestión (SIG):** sistema de gestión colectiva, antecesor de los SCRAP, que permitía que los productores cumplieran con la RAP.

**Tratamiento:** operaciones de valorización o eliminación de residuos, incluyendo la preparación previa a estas operaciones.

**Valorización:** operación en donde los correspondientes residuos se destinan a un uso provechoso, sustituyendo a otros materiales que, de otro modo, se habrían utilizado para cumplir una función particular. Incluye la valorización energética y la valorización de residuos sólidos.

## RESUMEN EJECUTIVO

La transición a una economía más sostenible, eficiente y respetuosa con la salud y el medio ambiente es una prioridad en España y a nivel internacional. Esto implica avanzar hacia una economía circular que reincorpore los residuos al ciclo productivo, aprovechando su potencial y limitando su impacto ambiental. A tal fin, en la UE y a nivel nacional se han adoptado numerosas medidas, incluyendo objetivos de reciclaje. Para su cumplimiento y el éxito de esta transición resulta indispensable que el sistema de gestión de residuos sea eficiente, innovador y efectivo en su labor de promover el reciclaje. En virtud de lo anterior, el estudio examina la gestión de residuos de envases desde la perspectiva de la competencia y regulación eficiente con el objeto de identificar problemas y realizar recomendaciones que traten de mejorar el funcionamiento del sector.

El estudio analiza la normativa y las características económicas de esta actividad en España. Además, revisa la experiencia de apertura a la competencia en países de nuestro entorno. De lo anterior se puede destacar lo siguiente. La gestión de residuos en la UE se fundamenta sobre el principio “el que contamina, paga”. Este principio se concreta en la ‘Responsabilidad Ampliada del Productor’ (RAP), que asigna la responsabilidad de la gestión de los residuos de envases a las empresas que producen los bienes contenidos en dichos envases. Por lo tanto, la empresa que comercializa un bien envasado debe hacerse cargo del envase y asumir los costes que ocasiona a lo largo de su ciclo de vida, incluyendo la etapa posterior al consumo del producto y desechado del envase, que abarca la recogida del mismo, su transporte, reciclado, etc.

Para cumplir con esta obligación, las empresas sujetas a la RAP participan y costean organizaciones que se encargan de la gestión de los residuos, denominadas ‘Sistemas Colectivos de RAP’ (SCRAP). En España, dos SCRAPs de envases han monopolizado la actividad durante décadas, sin competir entre ellos al estar uno especializado en vidrio (Ecovidrio) y otro en el resto de envases (Ecoembes). Esto no lo impone la normativa y no sucede en otros países de la UE o en otros tipos de residuos, donde compiten varios SCRAPs. Por otra parte, los SCRAPs deben firmar convenios con las diferentes EE.LL. y CC.AA., dado que la recogida de basuras también les compete. En cada convenio se establece, entre otras cosas, la organización de la recogida de residuos de envases en el municipio en cuestión y sus correspondientes costes. Y, a partir de esto, se estima la cantidad que debe abonar el SCRAP a las EE.LL. a fin de cubrir el gasto que le corresponde.

Las reformas adoptadas en 2022 y la propia evolución del sector han auspiciado la entrada de nuevos SCRAPs de envases en España en 2024. Esta incipiente competencia afronta retos de calado para su consolidación. Entre ellos, se halla el desafío de encauzar las difíciles relaciones multilaterales entre SCRAPs competidores y AA.PP., lo que conlleva una compleja asignación de costes y

responsabilidades entre SCRAPs así como la organización de las actividades de recogida y transporte, que tienen carácter de monopolio natural local.

A partir del análisis anterior se identifican una serie de barreras que obstaculizan la competencia y eficiencia en el sector. De estas, se pueden destacar:

- Barreras a la autorización y entrada de nuevos SCRAPs: el proceso para la entrada de nuevos competidores resulta arduo e incierto. Se exige cuantiosa y compleja información para solicitar la autorización, que debe ser tramitada en un plazo de 12 meses por las AA.PP., las cuales, en muchas ocasiones, padecen de insuficiencia de medios. Asimismo, las solicitudes nuevas de autorización están sujetas a un silencio administrativo negativo, por lo que cualquier retraso en los plazos demora la entrada de nuevos operadores.
- Limitaciones a los cambios de los productores entre SCRAPs y a su participación en varios SCRAPs que pueden reducir el dinamismo de la competencia al entorpecer la movilidad de los clientes.
- Dificultades en la relación de SCRAPs con las AA.PP.: los convenios entre SCRAPs y AA.PP. deben negociarse en un plazo máximo de 12 meses. Además, existe incertidumbre sobre el modelo de relación entre varios SCRAPs competidores y las AA.PP. y sobre la coexistencia de convenios.
- Retos para articular la coordinación entre SCRAPs competidores para asignar costes y responsabilidades. La ausencia de regulación podría resultar en la proliferación de conflictos o en un exceso de colaboración, perjudicando en ambos casos la eficiencia y competencia.
- Restricciones a la competencia en la adjudicación de residuos de envases de los SCRAPs, los principales suministradores, a los recicladores.
- Limitaciones en la trazabilidad y detección del fraude de cara a fomentar el cumplimiento de las obligaciones de RAP y la calidad de los datos.
- Retos en la nueva extensión de la RAP a envases comerciales e industriales, ligados a una posible concentración de la actividad en manos de un conjunto reducido de SCRAPs, la necesidad de organizar de forma eficiente la coordinación entre SCRAPs competidores, así como la posible aparición de conflictos de interés en el seno de los SCRAPs en el caso de que se adhieran gestores de residuos.

El análisis anterior permite alcanzar una serie de conclusiones y recomendaciones. La conclusión más relevante es que, **para lograr que exista competencia en este sector, es crucial que la regulación y las autoridades la promuevan de forma activa**. Esto se debe a la complejidad de la actividad, que parte de la creación atomizada de residuos de envases por todo el territorio, continúa con una recogida y traslado con carácter de monopolio natural local, y

finaliza con el tratamiento, adjudicación a gestores y recuperación del material. Esta complejidad obstaculiza la entrada de competidores, tanto por la existencia de barreras al acceso como por la difícil y necesaria coordinación entre los distintos actores públicos y privados que participan en el proceso, los cuales pueden carecer de capacidad o de interés para facilitar la entrada de nuevos competidores. Así pues, sin un marco que impulse claramente la competencia, y aunque la normativa no la prohíba explícitamente, las barreras de entrada, la descoordinación y los conflictos pueden obstaculizarla o incluso impedir *de facto*, como ha sucedido hasta ahora.

En virtud de lo anterior, **se realizan las siguientes recomendaciones:**

## **PRIMERA: REDUCIR LAS BARRERAS DE ENTRADA**

### *I. Eliminar barreras a la autorización de SCRAPS.*

Se plantea, en primer lugar, establecer un sistema de consulta y asistencia para la preparación de las solicitudes de autorización y limitar lo solicitado a lo necesario. Segundo, valorar si variar de negativo a positivo el sentido del silencio administrativo en la tramitación de las solicitudes de autorización de SCRAPS. Tercero, velar por que las especificaciones territoriales incluidas en la autorización por la Comisión de Coordinación en materia de residuos estén justificadas y sean proporcionadas, evitando que supongan una ruptura de la eficacia nacional de las autorizaciones. Cuarto, especificar en el Real Decreto de Envases un plazo para la emisión de informe por parte de la Comisión de Coordinación en materia de residuos dentro de la tramitación de la solicitud de autorización de SCRAPS, y que las CC.AA. hagan sus mejores esfuerzos para reducir el plazo para la concesión de la autorización, no llegando a agotar los 12 meses previstos, dado su potencial impacto en la competencia. Y, quinto, establecer una vigencia indefinida de las autorizaciones, unida al refuerzo de las labores de seguimiento y control.

### *II. Eliminar el plazo de 12 meses para la firma de convenios.*

Este plazo puede resultar insuficiente para que un nuevo SCRAP logre firmar convenios con las múltiples AA.PP. correspondientes y, así, puede convertirse en una barrera de entrada relevante.

### *III. Flexibilizar la posibilidad de cambio de SCRAP.*

Se recomienda, primero, sustituir la limitación al cambio de productores entre SCRAPS antes del último trimestre del año por un periodo de preaviso. Segundo, evaluar la posibilidad de permitir participar en más de un SCRAP. Tercero, facilitar un acceso en condiciones justas, razonables y no discriminatorias a todos los SCRAPS de envases a los símbolos

asociados con la gestión de residuos de envases, en particular al punto verde.

## **SEGUNDA: ESTABLECER UN MARCO DE COORDINACIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS EFICIENTE Y PROCOMPETITIVO**

### **IV. *Regular en detalle la coexistencia de sistemas de RAP competidores.***

Para lo cual se plantea, primero, utilizar la cuota de mercado como criterio básico de reparto de responsabilidades entre SCRAPs competidores. Segundo, establecer la obligatoriedad de publicar la resolución sobre los objetivos mínimos de recogida de los SCRAPs y fijar el momento para la publicación de dicha resolución. Tercero, desarrollar la regulación relativa a la asunción por parte de un SCRAP de la gestión de los residuos de envases domésticos y su relación con el resto de SCRAPs. Cuarto, contar con la autoridad de competencia como referente a la hora de evaluar los mecanismos de coordinación a fin de promover un sector competitivo.

### **V. *Establecer un organismo de coordinación y supervisión.***

Este organismo podría facilitar la coordinación de los SCRAPs entre sí y con las AA.PP., resolver conflictos y ejercer de supervisor. Dados los retos a la competencia, sería deseable que este organismo colaborara estrechamente con la autoridad de competencia.

### **VI. *Introducir un sistema de convenio único con cada AA.PP. con compensación financiera entre SCRAPs basada en las cuotas de mercado.***

Se recomienda eliminar la obligación de que todos los SCRAPs tengan que firmar convenios bilaterales con las AA.PP. y sustituirlo por uno con cada administración, ya sea firmado por el conjunto de los SCRAPs (como en Alemania), o por uno solo (como en Francia), estableciendo un sistema de compensación financiera basado en la cuota de mercado.

### **VII. *Elaborar un convenio tipo a nivel estatal.***

Este documento podría servir como referencia y acelerar las negociaciones.

### **VIII. *Desarrollar el mandato de consensuar entre todos los agentes afectados los requisitos mínimos de calidad.***

Además, se plantea que las AA.PP. y la regulación jueguen un papel mayor.

### **IX. *Dotar a las AA.PP., particularmente CC.AA. y EE.LL., de los medios materiales y personales necesarios.***

La nueva normativa incrementa la carga de trabajo de las AA.PP. Para poder cumplir con su cometido, deben contar con medios suficientes.

### **TERCERA: FOMENTAR LA TRANSPARENCIA**

**X. *Mejorar la trazabilidad y detección del fraude.***

A tal fin, se recomienda, primero, introducir una regulación específica en materia de trazabilidad de residuos de envases por parte de todas las CC.AA. Segundo, elaborar un programa estatal de caracterizaciones periódicas de residuos de envases. Y, en tercer lugar, otorgar al Ministerio competente la capacidad de pedir auditorías a productores específicos.

### **CUARTA: PREVENIR Y REMEDIAR CONFLICTOS DE INTERÉS**

**XI. *Restringir la participación de asociaciones y federaciones en los SCRAPs.***

Su participación puede influir a sus asociados en la elección de SCRAP y, además, incrementa el riesgo de que surjan conductas anticompetitivas.

**XII. *Prevenir y remediar conflictos de interés derivados de la adhesión de gestores de residuos finalistas a SCRAPs de envases comerciales y/o industriales.***

En tanto que los gestores de residuos pueden vender sus productos envasados, podrían tener que unirse a un SCRAP lo que, al ser los SCRAPs sus principales proveedores, podría causar conflictos de interés.

### **QUINTA: FOMENTAR LA COMPETENCIA EN LA ADJUDICACIÓN DE RESIDUOS**

**XIII. *Desarrollar la regulación sobre el sistema de adjudicación en formato electrónico de los residuos de envases.***

Se recomienda un mayor desarrollo normativo que aborde detalles sobre el funcionamiento del sistema de adjudicación y que adopte buenas prácticas de países de nuestro entorno.

## 1. INTRODUCCIÓN

La transición a una economía más sostenible, eficiente y respetuosa con la salud y el medio ambiente es una prioridad en España y a nivel internacional. Esto implica superar el modelo de economía lineal, donde los productos se desechan tras un único uso, y avanzar hacia una economía circular que reincorpore los residuos al ciclo productivo, aprovechando su potencial y limitando su impacto ambiental. A tal fin, en la UE y a nivel nacional se han ido adoptando numerosas medidas, incluyendo el establecimiento de objetivos de reciclaje. Para el cumplimiento de los objetivos y el éxito de esta transición es indispensable establecer un sistema de gestión de residuos eficiente y efectivo, que fomente el reciclaje y minimice aquello que acaba en el vertedero.

La relevancia de los residuos de envases se constata a partir del gran volumen que se produce. Según [Eurostat](#), la UE genera unos 84 millones de toneladas anuales de residuos de envases, en torno a 189 kilos por habitante. En España, suman 8,6 millones de toneladas, 183 kilos por persona y año. La gestión de los residuos de envases, además, es compleja, dado que se generan de forma continua y dispersa, y son muy variados en características y materiales.

La responsabilidad de la gestión de los residuos de envases recae sobre las empresas que producen los bienes contenidos en los envases, en virtud del principio “el que contamina, paga”, consagrado en la normativa de la UE. Esta asignación de responsabilidad a los productores se denomina la Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP). Para cumplir con esto, los productores participan en sistemas de gestión colectiva, que son organizaciones que se encargan de la gestión de los residuos. En España, dos sistemas de gestión de residuos de envases han operado durante décadas en situación de monopolio, sin competir entre sí al estar uno especializado en vidrio y otro en el resto de envases. Esto no lo impone la normativa ni sucede en otros países de la UE o en otros tipos de residuos, donde compiten varios sistemas. La ausencia de competencia impide que las empresas puedan elegir sistema y desincentiva la eficiencia en la gestión. También afecta a los recicladores, al limitar el número de oferentes de residuos, su materia prima.

Por otra parte, el sector afronta cambios estructurales. Las reformas adoptadas en los últimos tiempos, como la extensión de la RAP a los residuos de envases comerciales e industriales (hasta ahora solo abarcaba los domésticos), están auspiciando la entrada de nuevos sistemas colectivos de gestión de residuos de envases. Esto hará necesaria la adopción de ajustes regulatorios.

Dada su histórica situación de monopolio y su relevancia para el medio ambiente, la salud pública y la economía, el objetivo del presente estudio es examinar la gestión de residuos de envases en España. El análisis se centrará en identificar

retos a la competencia y plantear recomendaciones que permitan mejorar el funcionamiento de esta actividad a fin de facilitar una economía más eficiente y sostenible en beneficio de la ciudadanía.

El estudio incluye un análisis de la normativa y de las características económicas del sector en España. Además, se revisa la experiencia de apertura a la competencia en países de nuestro entorno. La conclusión más relevante es que, **para lograr que exista competencia en este sector, es crucial que la regulación y las autoridades la promuevan de forma activa**. Esto se debe a la complejidad de la actividad, que parte de la creación atomizada de residuos de envases por todo el territorio, continúa con una recogida y traslado con carácter de monopolio natural local, y finaliza con el tratamiento, adjudicación a gestores y recuperación del material. En el proceso intervienen múltiples Administraciones Públicas, incluyendo Entidades Locales, mientras que los costes se sufragan por las empresas sujetas a la RAP a través de sistemas de gestión de residuos. Esta complejidad dificulta la entrada de competidores, tanto por la existencia de barreras de acceso como por la difícil y necesaria coordinación entre los distintos actores públicos y privados que participan en el proceso, los cuales pueden carecer de capacidad o de interés para facilitar la entrada de nuevos competidores. Así pues, sin un marco que impulse claramente la competencia, y pese a que la normativa no la prohíba explícitamente, las barreras de entrada, la descoordinación y los conflictos pueden obstaculizarla o incluso impedir *de facto*, como ha sucedido hasta ahora.

El análisis ha permitido identificar una serie de barreras que limitan la competencia. Para afrontarlas, se plantean recomendaciones con el fin de fomentar la competencia efectiva en el sector. En particular, se recomienda eliminar las barreras de entrada y establecer un marco de coordinación eficiente y competitivo entre agentes públicos y privados. Además, se propone impulsar la transparencia, combatir conflictos de interés y promover que las adjudicaciones de materiales sean competitivas.

El estudio consta de siete apartados, incluyendo esta introducción. En el segundo se revisa el marco jurídico y en el tercero se presentan antecedentes destacados en materia de competencia nacionales e internacionales. A continuación, en el cuarto se estudian las características económicas del sector. El quinto apartado presenta la experiencia de apertura a la competencia en una serie de países del entorno de España. El sexto apartado, partiendo de la información anterior, identifica y analiza barreras a la competencia en este sector en España. Finalmente, el séptimo y último apartado presenta las principales conclusiones del estudio y plantea recomendaciones dirigidas a impulsar la competencia y mejorar el funcionamiento del sector.

## 2. MARCO NORMATIVO

La normativa marco nacional en materia de residuos es la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular* (en adelante, **Ley de Residuos**), con la que se transponen la *Directiva (UE) 2018/851* (de modificación de la Directiva Marco de Residuos) y la *Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente* (Directiva sobre plásticos de un solo uso). Esta Ley recoge las bases comunes para todos los flujos de residuos, pero los detalles para cada uno de ellos son fijados por normas de desarrollo. En el caso de los envases, en diciembre de 2022 se publicó el *Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre de 2022, de envases y residuos de envases* (en adelante, **R.D. de Envases**)<sup>1</sup>. Estas dos normas (Ley de Residuos y R.D. de Envases) introdujeron cambios relevantes en la regulación, que no se actualizaba desde 1997.

Hasta finales de 2024 se encuentra en vigor un periodo transitorio de adaptación a esas normas. En virtud del mismo, para algunas cuestiones todavía rigen las disposiciones normativas anteriores: la *Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases* (en adelante, **Ley de Envases de 1997**) y el *Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases* (en adelante, **Reglamento de Envases de 1998**), ambos con rango reglamentario desde 2011<sup>2</sup>.

En los siguientes subapartados se detalla el nuevo marco jurídico para la gestión de los residuos de envases en España, así como el marco jurídico transitorio.

### 2.1. Definiciones y principios básicos

#### 2.1.1. Tipos de envases

El R.D. de Envases define envase como *"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*

---

<sup>1</sup> Este R.D. traspone la *Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases*. Asimismo, se incorpora la *Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente*, en lo que se refiere a los requisitos en materia de responsabilidad ampliada del productor adicionales a aquellos que figuran en la Directiva 2008/98/CE, para aquellos envases incluidos dentro de su ámbito de aplicación.

<sup>2</sup> La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados derogó parcialmente la Ley de Envases de 1997 y declaró la vigencia del resto con carácter reglamentario.

*acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo”.*

Los envases se pueden clasificar según diversos criterios. En primer lugar, según su **función** y en el marco legal español, se categorizan en tres tipos:

- 1) **Envases primarios o de venta**: en contacto directo con el producto, su función es protegerlo y conservarlo (por ejemplo, una botella de plástico).
- 2) **Envases secundarios o colectivos**: contienen uno o varios envases primarios y facilitan su agrupación, manejo y transporte (por ejemplo, una caja de cartón que contiene varias botellas de plástico).
- 3) **Envases terciarios o de transporte**: para agrupar envases primarios y secundarios, prestando protección adicional y facilitando el transporte y la logística (por ejemplo, un palé con cajas que contienen botellas).

Además, los envases se clasifican según su **material** (plástico, madera, metales ferrosos, aluminio, vidrio, papel y cartón, etc.), cada uno con características específicas que influyen en su uso, reciclabilidad e impacto ambiental.

También se distingue entre **residuos municipales y no municipales**, tipología relevante a efectos de determinar el reparto de las responsabilidades de recogida y tratamiento de los residuos, incluidos los envases.

- 1) De acuerdo con la Ley de Residuos, los **residuos municipales** son los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada de origen doméstico, y también procedentes de otras fuentes cuando estos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico.
- 2) Los **residuos no municipales** son los procedentes de la producción, la agricultura, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, los vehículos al final de su vida útil y los residuos de construcción y demolición.

Por **peligrosidad**, se diferencia entre residuos no peligrosos y peligrosos<sup>3</sup>.

Según el **contexto de su uso**, el Real Decreto de Envases distingue entre:

- 1) **Envase doméstico**: envases de productos destinados al consumo por particulares, independientemente de su carácter primario, secundario o terciario, siempre que estos envases sean susceptibles de ser adquiridos en los comercios, con independencia del lugar de venta o consumo.

---

<sup>3</sup> En este estudio excluimos los envases de residuos clasificados como peligrosos según la Ley 7/2022, que requieren un manejo y tratamiento especial debido a sus características y potenciales riesgos para la salud y el medio ambiente. Abarcan una amplia gama: residuos explosivos, comburentes, inflamables, carcinógenos, etc.

- 2) **Envase comercial**: aquel que, sin tener la consideración de doméstico, está destinado al consumo propio del ejercicio de la actividad comercial, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios.
- 3) **Envase industrial**: aquellos destinados al consumo propio del ejercicio de la actividad de la industria, explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o acuícolas, con exclusión de los envases que tengan la consideración de comerciales y domésticos.

Por último, se puede distinguir según **fracciones**, término que se refiere a la segmentación en grupos de residuos de cara a organizar la recogida separada. En estas fracciones, entre otros, se pueden destacar<sup>4</sup>:

- **Envases ligeros**: cuentan con una baja relación peso/volumen, e incluyen botellas y botes de plástico, plástico film, latas, briks, etc.
- **Vidrio**: principalmente botellas.
- **Papel y cartón**.
- **Fracción resto**: contiene todos aquellos residuos que no estén sujetos a recogida separada.

### 2.1.2. Jerarquía de residuos y responsabilidad ampliada del productor

La normativa se construye sobre el **principio de jerarquía de residuos** (art. 8 de la Ley de Residuos), que fija el orden de prioridad en las actuaciones en materia de prevención y gestión de residuos y orienta los objetivos a conseguir. Así, establece el siguiente orden, empezando por la más prioritaria:

- 1) **Prevención**: la primera actuación y la más efectiva consiste en prevenir la generación de residuos. Así, se establece el objetivo de reducir un 13% el peso de los residuos generados en 2025 y un 15% en 2030 respecto a 2010<sup>5</sup>. En el caso concreto de los envases, la normativa prevé además objetivos orientativos de reducción de botellas de plástico de un solo uso<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Para una descripción más detallada de las fracciones, véase:  
<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/flujos/domesticos/fracciones.html>

<sup>5</sup> Art. 17.1 de la Ley de Residuos y 6.1 del Real Decreto de Envases.

<sup>6</sup> El Real Decreto de Envases (art. 6.2.) establece que se tratará de conseguir una reducción del 20% en 2030 en el número de botellas para bebidas de plástico de un solo uso que se comercializan respecto a la cantidad relativa al año 2022. De igual forma, se avanzará progresivamente hacia el fin de la comercialización de los envases de plástico de un solo uso comprendidos en la parte A del anexo IV de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

- 2) Preparación para la reutilización: en 2030 todos los envases puestos en el mercado deben ser reciclables y, cuando sea posible, reutilizables<sup>7</sup>. Además, se fijan objetivos de reutilización para los envases domésticos, comerciales e industriales entre 2025 y 2035 y del porcentaje de residuos municipales que deben prepararse para la reutilización y reciclado<sup>8</sup>.
- 3) Reciclado: en tercer lugar, promover el reciclado. Como objetivo, en 2025 se reciclará un mínimo del 65% en peso de todos los residuos de envases, aumentando ese porcentaje hasta el 70% en 2030, y fijándose objetivos específicos por material<sup>9</sup>. Para ello, se prevén también unos objetivos de recogida separada de envases<sup>10</sup> y botellas de plástico de un solo uso<sup>11</sup>, así como unos contenidos mínimos de plástico reciclado para los envases de plástico no compostable que deben cumplirse entre 2025 y 2030.
- 4) Otro tipo de valorización de los residuos, a fin de permitir su aprovechamiento, incluida la valorización energética.
- 5) Eliminación: la última opción, supone el desaprovechamiento del residuo.

Un pilar básico de la normativa es que los residuos tienen siempre un responsable del cumplimiento de las obligaciones que derivan de su producción y gestión. Como consecuencia, y según el principio de “quien contamina paga”, el responsable de los residuos debe sufragar los costes asociados con la gestión de residuos, incluidos los correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, los impactos medioambientales y los de emisiones de gases de efecto invernadero (art. 11.1 de la Ley de Residuos). Así, la normativa impone a

---

<sup>7</sup> Art. 6.1.b) del Real Decreto de Envases.

<sup>8</sup> Art. 8 del Real Decreto de Envases y art. 26.1 de la Ley de Residuos, respectivamente.

<sup>9</sup> Art. 10 del Real Decreto de Envases. En 2025: 50% de plástico; 25% madera; 70% metales ferrosos; 50% aluminio; 70% vidrio; 75% papel y cartón. En 2030: 55% plástico; 30% madera; 80% metales ferrosos; 60% aluminio; 75% vidrio; 85% papel y cartón. Además, la Disposición Transitoria 1ª recoge objetivos transitorios de reciclado y valorización hasta 2025.

<sup>10</sup> Arts. 29.2, 36.2 y 42.2 del Real Decreto de Envases. El Real Decreto de Envases recoge objetivos mínimos de recogida separada de residuos de envases domésticos (a nivel global y por material), comerciales (a nivel global) e industriales (a nivel global) a alcanzar por fases hasta 2035.

<sup>11</sup> La Ley de Residuos (art. 59.1) fija unos objetivos de recogida separada para las botellas de plástico para bebidas de hasta 3 litros:

- a) A más tardar en 2023, el 70% en peso respecto al introducido en el mercado.
- b) A más tardar en 2025, el 77% en peso respecto al introducido en el mercado.
- c) A más tardar en 2027, el 85% en peso respecto al introducido en el mercado.
- d) A más tardar en 2029, el 90% en peso respecto al introducido en el mercado.

los productores de productos<sup>12</sup> una serie de obligaciones que abarcan lo que se conoce como la “responsabilidad ampliada del productor” (RAP)<sup>13</sup>.

En palabras de la OCDE (2016) se puede definir la RAP como un “*enfoque de política ambiental en el que la responsabilidad del productor por un producto se extiende a la etapa posconsumo de su ciclo de vida*”. Este concepto fue incorporado por primera vez a la normativa española en 2011. Supone el traspaso de la responsabilidad respecto de los residuos desde los consumidores y autoridades públicas, quienes tradicionalmente se encargaban de la gestión de los residuos, hacia aquellos operadores que introducen el producto que causa el residuo en el mercado. De esta manera, la RAP crea incentivos para que los productores reduzcan los residuos y faciliten una gestión eficiente de los mismos.

En España, están sujetos al régimen de RAP los productores de todo tipo de envases domésticos, comerciales e industriales, habiéndose incluido los comerciales e industriales por primera vez en la nueva Ley de Residuos.

Entre las obligaciones de los productores que establece la normativa destacan<sup>14</sup>:

- Medidas de prevención, como el fomento de la venta a granel.
- Medidas y objetivos de reutilización, como la obligación de poner a disposición del consumidor envases reutilizables o permitir su utilización.
- El fomento de la utilización de material reciclado en los nuevos envases.
- Obligaciones de ecodiseño.
- Obligaciones de marcado e información.
- Objetivos de reciclado.

---

<sup>12</sup> El art. 2.ac) de la Ley de Residuos los define como cualquier persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, llene, venda o importe productos de forma profesional. Incluye a las plataformas de comercio electrónico respecto a los productores que actúen a través de ella y no estén inscritos en los registros existentes sobre RAP.

En el caso de los envases, el art. 2.t) del Real Decreto de Envases los define como “los envasadores o los agentes económicos dedicados a la importación o adquisición en otros Estados miembros de la Unión Europea de productos envasados para su puesta en el mercado”, incluidos los titulares de las marcas de distribución con sede en España cuando en los productos no se identifique al productor del producto, y las plataformas de comercio electrónico respecto a los productos envasados procedentes de fuera de España cuyos productores no hayan designado representante autorizado en España.

<sup>13</sup> El concepto de RAP encuentra sus orígenes a inicios de los años noventa, cuando fue formalizado por Thomas Lindhqvist en un informe de 1990 dirigido al Ministerio de Medioambiente de Suecia (Lindhqvist & Lidgren, 1990). Desde entonces, ha sido introducido en numerosas normativas nacionales como principio fundamental, de cara a minimizar el impacto ambiental de los residuos generados por las diferentes actividades humanas.

<sup>14</sup> La lista completa de obligaciones está recogida en el art. 17 del Real Decreto de Envases.

- El establecimiento de Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) para envases reutilizables y para botellas de plástico para bebidas de hasta 3 litros (en este último caso, si no se alcanzan los objetivos de recogida separada recogidos en la Ley).
- La obligación de financiar y organizar, total o parcialmente, la recogida y tratamiento de los residuos de envases.

Las tres últimas obligaciones deben cumplirse a través de sistemas de RAP.

## 2.2. Sistemas de responsabilidad ampliada del productor

Para el cumplimiento de sus obligaciones de RAP, los productores pueden optar por constituir Sistemas Individuales de RAP (**SIRAPs**) o Sistemas Colectivos de RAP (**SCRAPs**).

**Los SIRAPs** consisten en que un productor da cumplimiento de forma individual a sus obligaciones ligadas a la RAP.

**Los SCRAPs** son entidades sin ánimo de lucro creadas para asistir a los sujetos obligados en el cumplimiento de los deberes que establece la normativa en virtud del cumplimiento de la RAP<sup>15</sup>. Las empresas que deciden cumplir con sus obligaciones a través de ellos deben colaborar en la financiación del funcionamiento del sistema. En la práctica, la inmensa mayoría de las empresas utilizan este sistema. Hasta 2024, en España había operativos dos sistemas para envases domésticos sin características especiales: Ecoembes, para envases ligeros y papel-cartón, y Ecovidrio para envases de vidrio<sup>16</sup>. En 2024 ha recibido autorización, al menos, un nuevo SCRAP de envases.

El Real Decreto de Envases introduce condiciones para la participación de los productores en más de un sistema, por lo que en algunos supuestos los productores deben escoger en cuál desean participar.

---

<sup>15</sup> La Ley 11/1997 de Envases obligaba a los comerciantes de productos envasados o a los responsables de la primera puesta en el mercado de productos envasados a crear un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) para los productos envasados. Alternativamente, se preveía la creación de entes para la gestión colectiva de la RAP, denominándolo “sistema integrado de gestión” (en adelante, SIG) de residuos de envases y envases usados, opción a la que se acogieron muy mayoritariamente los productores obligados. La finalidad de los SIG era la recogida periódica de envases usados y residuos de envases en el domicilio del consumidor. Estas obligaciones afectaban solo a los envases domésticos. Por lo tanto, los SIGs son la figura antecesora de los actuales SCRAPs. En la práctica, la Ley 11/1997 modificó sustancialmente la forma en la que se realizaba la recogida de residuos domésticos por parte de los EE.LL., introduciendo la recogida separada de envases y la obligación de separar en los hogares.

<sup>16</sup> Existen otros para envases con características especiales, cuyo análisis queda fuera del ámbito de este estudio: SIGFITO para envases de productos agrarios; AEVAE para envases de productos fitosanitarios y fertilizantes; y SIGRE para envases de medicamentos.

En concreto, para la gestión de envases reutilizables, los productores pueden participar en varios sistemas de RAP para el caso de un mismo producto puesto en el mercado en envase reutilizable de la misma categoría (doméstico, comercial e industrial) y material, siempre que se garantice la trazabilidad y pertenencia de estos envases a cada uno de los sistemas de depósito, devolución y retorno a través de los cuales se hayan puesto en el mercado.

En el caso de envases domésticos de un solo uso, los productores no pueden participar en varios sistemas cuando introduzcan en el mercado el mismo producto en envases primarios y secundarios del mismo material.

Si se trata de envases comerciales e industriales, la limitación aplica cuando introduzcan en el mercado el mismo producto en envases del mismo material, salvo que el producto esté envasado en envases primarios y destinado a distintas actividades económicas (art. 17.3 del Real Decreto de Envases).

### **2.2.1. Constitución de los sistemas**

Para ponerse en marcha, los sistemas individuales de responsabilidad ampliada (SIRAP) deben presentar una comunicación previa al inicio de las actividades en el órgano competente de la comunidad autónoma donde radique su sede social<sup>17</sup>. Entre el contenido mínimo que debe tener la comunicación se encuentra la descripción del sistema de organización de la gestión de residuos de envases (incluyendo los puntos de recogida y su localización, tipos de contenedores utilizados, frecuencias mínimas de recogida para su máxima efectividad y destinos previstos de los residuos recogidos); la identificación de los gestores a los que se asignen las operaciones de recogida y tratamiento de los residuos de envases, así como de las plantas o instalaciones que se harán cargo de los residuos para su tratamiento; copia de los contratos suscritos y de los acuerdos celebrados para las operaciones de recogida y tratamiento de los residuos de envase; identificación de los acuerdos establecidos con otros sistemas de RAP y de los contenidos relevantes de dichos acuerdos; o la identificación de los acuerdos establecidos con los poseedores finales de los residuos comerciales e industriales, cuando asuman la responsabilidad de la organización de la gestión de los residuos en nombre de los productores (anexo V del R.D. de Envases).

Por otra parte, los productores que opten por sistemas colectivos de RAP, o SCRAPs, deben constituir una asociación u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro o adherirse a un SCRAP ya existente. Las reglas de funcionamiento del SCRAP serán las propias de la figura jurídica elegida, garantizándose, en todo caso, la ausencia de conflictos de interés entre

---

<sup>17</sup> Art. 49 de la Ley de Residuos y 19.1 del Real Decreto de Envases. Junto a la comunicación, deben presentar una garantía financiera.

los productores u órganos ejecutivos del sistema y otros operadores, especialmente los gestores de residuos a los que deben contratar<sup>18</sup>. El SCRAP puede dar cumplimiento a sus obligaciones por sí mismo, o puede constituir o contratar una entidad administradora con personalidad jurídica propia y diferenciada de la del sistema colectivo, y que actúe bajo la dirección de este.

Con carácter previo al inicio de su actividad, los SCRAPs deben solicitar una autorización en la comunidad autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social. Entre el contenido mínimo que debe incluir la solicitud se encuentran, entre otros, la descripción del sistema de organización de la gestión de los residuos, incluyendo detalles sobre la recogida realizada por las EE.LL., redes específicas de recogida y su localización, así como la organización de la gestión prevista; las frecuencias mínimas de recogida; los destinos previstos de los residuos recogidos; la identificación de los gestores a los que se asignen las operaciones de recogida y tratamiento de los residuos de envases, y de las plantas o instalaciones que se hagan cargo de los residuos para su tratamiento, incluyendo una descripción de los procesos de contratación o adjudicación previstos; los costes derivados de los convenios firmados con las AA.PP. para la recogida, separación y clasificación de los residuos de envases; y los gastos derivados de los contratos con gestores y acuerdos con la distribución<sup>19</sup>.

La Administración tiene un plazo de 6 meses para tramitar la autorización, prorrogable otros 6 meses cuando el expediente sea complejo. Durante la tramitación, la solicitud es remitida a la Comisión de Coordinación en materia de residuos para informe<sup>20</sup>. El informe puede incluir especificaciones propuestas por las CC.AA. tras la evaluación de la solicitud, relativas a la actuación del sistema colectivo en sus respectivos territorios. Transcurrido el plazo, opera silencio negativo, salvo para solicitudes de renovación de la autorización, en las cuales se considerará prorrogada la autorización concedida con anterioridad hasta que se notifique resolución expresa sobre la solicitud de renovación (art. 20.4 del Real Decreto de Envases). Una vez notificada la aprobación de la autorización, el SCRAP tiene un mes para acreditar la vigencia de la garantía financiera correspondiente<sup>21</sup>. En caso de no acreditarse en dicho plazo, la autorización

---

<sup>18</sup> Art. 50.1 de la Ley de Residuos.

<sup>19</sup> Anexo VI del Real Decreto de Envases.

<sup>20</sup> La Comisión de Coordinación en materia de residuos es un órgano de cooperación técnica y colaboración entre las Administraciones competentes en materia de residuos, adscrito al Ministerio de Transición Ecológica. Los aspectos analizados por la Comisión se especifican en el art. 20.2 del Real Decreto de Envases.

<sup>21</sup> En virtud del art. 24 del Real Decreto de Envases, los sistemas (individuales y colectivos) de RAP deben suscribir una garantía financiera para asegurar la financiación de la gestión

queda sin efecto (art. 20.5 del Real Decreto de Envases). La autorización tiene una vigencia de 8 años, no puede transmitirse a terceros y se renueva siguiendo el mismo procedimiento (art. 50.2 de la Ley de Residuos).

Las comunicaciones y autorizaciones son inscritas por las CC.AA. en sus registros, e incorporadas, en un plazo de 15 días, al Registro de Producción y Gestión de Residuos, que es compartido y único en todo el territorio nacional<sup>22</sup>.

## 2.2.2. Financiación de los sistemas

Según los arts. 43 de la Ley de Residuos y 23.2 del Real Decreto de Envases, los sistemas de RAP se financian a través de una contribución que deben abonar sus miembros y que debe cubrir:

- Los costes de la recogida separada de residuos de envases y su posterior transporte y tratamiento, incluidos, entre otros, los costes asociados a la recuperación de residuos de envases de otras fracciones de residuos o de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, etc., tomándose en consideración los ingresos de la preparación para la reutilización de las ventas de materias primas secundarias y, en su caso, de las cuantías de los depósitos no reclamadas.
- Los costes de campañas de información y concienciación.
- Los costes asociados a las obligaciones legales de recopilación y comunicación de datos.
- Los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa causados por determinados plásticos de un solo uso.

---

de los residuos de envases, de manera que se cumplan los objetivos mínimos del sistema de responsabilidad ampliada, en los supuestos de:

- Insolvencia de uno o varios productores en el caso de sistemas colectivos.
- Insolvencia del propio sistema de responsabilidad ampliada del productor.
- Incumplimiento de las condiciones de la autorización o comunicación.
- Disolución del sistema de responsabilidad ampliada sin que se garantice la financiación de la gestión de los residuos que le correspondían.

La cuantía de la garantía se determina en función de las cantidades de envases diferenciadas por material que se introducen en el mercado a través del sistema y de los costes medios de gestión de los residuos de envases.

<sup>22</sup> El Registro de Producción y Gestión de Residuos es un registro adscrito a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, regulado en el art. 63 de la Ley de Residuos, que incorpora la información procedente de los registros de las CC.AA., relativa a los productores y gestores de residuos.

- Los costes relativos a la constitución de las garantías financieras exigidas por la normativa.

En cualquier caso, no deben exceder los costes necesarios para que la prestación de los servicios de gestión de residuos tenga una buena relación coste-eficiencia en términos económicos, sociales y medioambientales.

La normativa indica que los costes se establecerán por acuerdo entre los agentes afectados, teniendo en cuenta aquellos en los que hayan incurrido las entidades públicas y privadas que realizan la gestión de los residuos. En caso de que no haya acuerdo, se recurrirá a la determinación de los costes mediante estudios independientes<sup>23</sup>.

Dentro de los SCRAPs, la contribución financiera debe estar modulada para cada tipología de envases similares, teniendo en cuenta, entre otros factores, la naturaleza y cantidad de material usado en su fabricación, su durabilidad, o que se puedan reparar, reutilizar y reciclar. Además, deben disponer de mecanismos de compensación a los productores para los casos en que los ingresos percibidos por el sistema sean superiores en un 10% a las cantidades realmente sufragadas para el cumplimiento de sus obligaciones, o justificar la necesidad de utilizar estos recursos en el año siguiente al del periodo de cumplimiento con base en las previsiones de ingresos y gastos para dicho ejercicio.

Por último, los SCRAPs deben comunicar su intención de modificar las contribuciones financieras, con una antelación de 3 meses, a todos los integrantes del sistema y a la comunidad autónoma otorgante de la autorización, que lo remitirá a la Comisión de Coordinación en materia de residuos (art. 47.3 de la Ley de Residuos y art. 22.4 del Real Decreto de Envases).

### **2.2.3. Cambios entre sistemas**

La normativa otorga a los productores la posibilidad de cambiar el modo de cumplimiento de su RAP, mediante el cambio a otro sistema colectivo o a un sistema individual, con carácter anual (art. 50.1 de la Ley de Residuos). En concreto, los productores que deseen abandonar un SCRAP deben informar de su intención al nuevo SCRAP en el que se integre o constituya y al Registro de Productores de Productos, antes de que comience el último trimestre del año. El cambio tendrá lugar al principio del ejercicio siguiente y solo podrá producirse si el productor acredita estar al corriente de las obligaciones financieras asumidas con el SCRAP de origen (art. 17.4 del Real Decreto de Envases).

---

<sup>23</sup> Art. 43.1. c) de la Ley de Residuos y art. 23.4 del Real Decreto de Envases.

#### **2.2.4. Relación entre los sistemas de RAP y las AA.PP.: los convenios**

Tradicionalmente han sido las EE.LL. quienes se han encargado de la organización de la gestión de los residuos municipales. De hecho, de acuerdo con la normativa de régimen local y de residuos de envases, las EE.LL. son responsables de la gestión de los residuos de envases domésticos, así como de los residuos comerciales cuando así lo prevean sus ordenanzas municipales (art. 32 Real Decreto de Envases). Si no está prevista su gestión municipal en las ordenanzas, la gestión de los residuos de envases comerciales corresponde a los productores de producto.

Las relaciones entre los sistemas de RAP y las AA.PP. que intervienen en la organización de la gestión de los residuos se regulan a través de convenios negociados entre ellos. Desde la fecha de la autorización o comunicación que les permite operar, los sistemas de gestión de residuos (individuales o colectivos) tienen un plazo máximo de 12 meses para firmar estos convenios, en los que se establece la financiación y organización de la gestión de residuos<sup>24</sup>. Los convenios se suscriben preferentemente con la comunidad autónoma correspondiente, que garantizará la participación de las EE.LL. en la negociación y en el seguimiento, o, alternativamente, directamente con la entidad local, previo conocimiento y conformidad de la comunidad autónoma (art. 44.2 de la Ley de Residuos y art. 33.2 del Real Decreto de Envases).

Según el art. 33.1 del Real Decreto de Envases, los convenios delimitan si la entidad local lleva a cabo la organización total o parcial de la gestión de los residuos o si, en su defecto, es efectuada por el propio sistema, incluyendo una previsión de utilización de espacios públicos y sus condiciones de uso. Los convenios recogen la financiación por parte de los sistemas de RAP a las AA.PP. que intervengan en la gestión de los residuos de envases. La normativa regula detalladamente los costes que los sistemas de RAP deben financiar a las EE.LL. o CC.AA. Los convenios deben publicarse en los boletines oficiales de las CC.AA. y/o, en su caso, en el boletín oficial municipal correspondiente (art. 33.6 del R.D. de Envases). En el caso de discrepancias entre la Administración y los sistemas de RAP sobre los contenidos del convenio, particularmente los de carácter económico, la normativa prevé que se resuelvan mediante arbitraje<sup>25</sup>.

#### **2.2.5. Supervisión del cumplimiento de las obligaciones de RAP**

Según el art. 54.1 de la Ley de Residuos, la supervisión del cumplimiento de las obligaciones se lleva a cabo por las autoridades autonómicas competentes, las cuales siguen los criterios fijados por la Comisión de Coordinación en materia de

---

<sup>24</sup> Art. 44.1 de la Ley de Residuos y arts. 33 y 36.4 del Real Decreto de Envases.

<sup>25</sup> Art. 44.3 de la Ley de Residuos y art. 33.3 del Real Decreto de Envases.

residuos, con especial atención cuando existen varios sistemas colectivos de RAP sobre un mismo tipo de producto.

### **2.2.6. Adaptación de los sistemas existentes al nuevo marco jurídico**

La nueva normativa de residuos estableció el 30 de junio de 2023 como fecha límite para que, por un lado, los sistemas de gestión existentes se adaptaran a la nueva normativa y, también, para que presentaran a la autoridad competente la comunicación del sistema individual o la solicitud de autorización como SCRAP, incluyendo las adaptaciones necesarias a los cambios previstos en el Real Decreto de Envases. Por otra parte, desde la entrada en vigor de dicha normativa deben cumplir con los objetivos previstos en el Real Decreto de Envases, independientemente de que se hayan adaptado al nuevo régimen de RAP o no. Las responsabilidades financieras de la RAP son de aplicación desde el 1 de enero de 2024, debiendo preverse en los nuevos convenios firmados entre los sistemas de RAP y las AA.PP. con carácter retroactivo.

La obligación de adaptación es relevante, puesto que la nueva normativa introduce numerosas e importantes novedades respecto a sus predecesoras:

- Se aplican regímenes de RAP a todos los envases, incluidos, como novedad, los envases comerciales e industriales a partir de 2025.
- La autorización para poder operar pasa a ser única (se presenta solo ante la comunidad autónoma donde el sistema tenga la sede social) y válida para todo el territorio nacional. Anteriormente, los sistemas de gestión debían solicitar una autorización en cada una de las CC.AA. en las que se implantaran territorialmente, siendo estas autorizaciones comunicadas al Ministerio de Medio Ambiente. La autorización quedaba sujeta a la prestación de una fianza, aval bancario u otro tipo de garantía, en cuantía suficiente a juicio de la administración autorizante, para responder del cumplimiento de sus obligaciones de contenido económico frente a las AA.PP. (art. 10.3 de la Ley 11/1997 de Envases).
- Aumentan las obligaciones financieras de los sistemas de RAP, incluyendo los costes derivados de la recogida separada de residuos y su posterior transporte y tratamiento, tomando en consideración los ingresos derivados, en su caso, de la reutilización, de las ventas de materias primas secundarias de sus productos y las cuantías de los depósitos no reclamadas. Hasta ahora, únicamente estaban obligados a compensar a las EE.LL. por la diferencia entre el coste del sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos en vertedero controlado y el coste del sistema de recogida separada, transporte y tratamiento de residuos de envases, en los términos establecidos en el convenio.

- Se incluyen entre los costes a financiar los asociados a la gestión de los residuos de envases presentes en la fracción resto u otras fracciones de residuos mezcladas.
- Las contribuciones financieras de los productores deben estar moduladas, en la medida de lo posible, para cada producto o grupo de productos similares. Se debe tener en cuenta su durabilidad, capacidad de reparación, reutilización y reciclaje y la presencia de sustancias peligrosas, y adoptar un enfoque basado en el ciclo de vida del producto. Si bien la normativa anterior ya contemplaba la posibilidad de modular la cuantía a financiar por cada envase introducido en el mercado según el tipo de material y en función de ciertas características, el criterio seguido en la práctica ha sido básicamente el peso del envase y el material.
- Se fijan nuevos objetivos en materia de reciclado.
- Se crea la sección de envases en el Registro de Productores de Producto, y se obliga a todos los productores a inscribirse y a remitir anualmente información sobre la puesta en el mercado de envases.
- Se incluyen novedades de diseño y marcado de los envases, como la obligatoriedad de indicar la condición de reutilizable, la fracción o contenedor en la que deben depositarse los envases una vez que se convierten en residuos, o, cuando proceda, el símbolo asociado al sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR).
- Se elimina la obligación de identificar los envases incluidos en su sistema con símbolos acreditativos, idénticos en todo el ámbito territorial de dicho sistema. Este marcado pasa a ser opcional<sup>26</sup>.

### 2.3. Sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR)

La normativa prevé la creación de SDDR en dos casos:

- Para los envases reutilizables.
- Para las botellas de plástico de un solo uso para bebidas de hasta 3 litros, si no se cumplen los objetivos de recogida separada previstos, en primer lugar, para el año 2023 o, en segundo lugar, para el 2027. En caso de que se creen SDDR, y para garantizar la viabilidad técnica, ambiental y

---

<sup>26</sup> Solo están obligados a ir marcados los envases sujetos a un SDDR (art. 13.2. del R.D. de Envases). El símbolo que han usado Ecoembes y Ecodrio hasta ahora es el [punto verde](#).

económica del sistema, además de las botellas de plástico se incluirán las latas y envases de cartón para bebidas de estos productos<sup>27</sup>.

Las obligaciones del SDDR se cumplirán a través de sistemas individuales o colectivos de RAP<sup>28</sup>. El funcionamiento del SDDR es el siguiente:

- Cuando el consumidor final adquiere el producto, paga una cantidad en concepto de depósito por cada envase.
- El depósito es devuelto al consumidor cuando devuelve el envase. Los comerciantes y distribuidores están obligados a aceptar la devolución de aquellos envases de productos que comercialicen, aunque pueden supeditar su aceptación al cumplimiento de las condiciones de conservación y limpieza establecidas por los productores, que en todo caso deben ser proporcionadas.
- Una vez finalizada la vida útil del envase, los productores de producto deben entregarlos separados por materiales a un gestor de residuos.

## 2.4. Obligaciones de información

La Ley de Residuos recoge diversas obligaciones de información:

- Los productores de producto deben suministrar anualmente al Registro de Productores de Producto el número de unidades y las cantidades por tipo de material de los envases que introduzcan en el mercado, especificando la modalidad de cumplimiento de las obligaciones del régimen de RAP y, en su caso, el sistema colectivo al que pertenecen<sup>29</sup>. El Registro de Productores de Producto se nutre de información proporcionada por los productores de producto, que anualmente informan sobre las cantidades en términos de peso por tipo de material de los envases introducidos en el mercado, con indicación también del número de unidades, especificando la modalidad de cumplimiento de las obligaciones del régimen de RAP y, en su caso, el sistema colectivo al que pertenecen

---

<sup>27</sup> Art. 47.1 del Real Decreto de Envases y art. 59.2 de la Ley de Residuos. La Disposición Adicional 17ª describe cómo funcionaría el SDDR y habilita para su implantación para otros materiales de envase y categorías de productos que se determinen reglamentariamente.

<sup>28</sup> Arts. 46.7 y 47.1 del Real Decreto de Envases. Puede hacerse a través del SCRAP al que pertenezcan los afectados o mediante la creación de uno específico (art. 47.2 del Real Decreto de Envases). En el caso de SDDR para botellas de plástico de un solo uso, se les imponen obligaciones adicionales de información, logística, económicas, control y seguimiento y de comunicación.

<sup>29</sup> El Registro de Productores de Producto está adscrito a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD). La sección correspondiente a cada flujo de residuos es creada por la regulación específica de cada flujo (arts. 38.2 Ley de Residuos y 7.2 R.D. 293/2018).

(apartado 2 del Anexo IV del Real Decreto de Envases). Esta información no es pública (art. 16.4 Real Decreto de Envases).

- Los sistemas individuales y colectivos estarán obligados anualmente a suministrar a todas las CC.AA. en las que operen y a la Comisión de Coordinación la información relativa, entre otras cuestiones, a los productos comercializados; los residuos de envases gestionados; la recogida separada de residuos de envases; el cumplimiento de los objetivos de reutilización, reciclaje y valorización; la relación de entidades, empresas o, en su caso, de las EE.LL. que realicen la gestión de los residuos, así como un informe de los pagos o, en su caso, ingresos, efectuados a los mismos en relación con estas actividades; y los ingresos y gastos relativos al funcionamiento del sistema.
- Además, los sistemas individuales y colectivos pondrán a disposición del público, a través de sus páginas web, información actualizada con carácter anual sobre la consecución de los objetivos en materia de prevención, recogida separada, reutilización, reciclado y valorización, por tipologías y materiales de envase, así como las auditorías previstas sobre la gestión financiera y la calidad de los datos (art. 21.1.k) del Real Decreto de Envases).
- Los SCRAPs deben poner a disposición del público información sobre la figura jurídica elegida; los productores que participan en el sistema; las contribuciones financieras abonadas por los productores; el sistema de adjudicación de residuos de envases a los gestores de residuos, así como el listado de los gestores finalmente seleccionados y las instalaciones correspondientes; y responder a las consultas de los consumidores sobre el modo de cumplimiento de las obligaciones de la RAP.
- Las comunicaciones y autorizaciones previstas en la Ley de Residuos son inscritas por las CC.AA. en sus respectivos registros e incorporadas, en un plazo máximo de 15 días, al Registro de Producción y Gestión de Residuos, que es compartido y único en todo el territorio nacional.
- Las personas físicas o jurídicas que realicen operaciones de recogida con carácter profesional y de tratamiento de residuos, deben remitir anualmente información sobre la cantidad, naturaleza y origen del residuo generado, y sobre la cantidad de productos, materiales, sustancias y residuos resultantes de la preparación para la reutilización, del reciclado, de otras operaciones de valorización y de operaciones de eliminación. La información debe remitirse a las CC.AA. en las que tengan instalaciones y, en el caso de los residuos de competencia local, también a las EE.LL. correspondientes. Las CC.AA. incorporan esta información al Sistema

Electrónico de Información de Residuos (eSIR) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>30</sup>.

Las CC.AA., con la colaboración de las EE.LL., deben mantener actualizada la información sobre la gestión de los residuos en su ámbito competencial, en particular para los residuos de competencia local. Dicha información debe incluir las infraestructuras disponibles y, para cada una de ellas, la cuantificación y caracterización periódica de los residuos entrantes y salientes, y los destinos concretos de valorización o eliminación de los residuos salientes. Para el caso de los residuos de competencia local, las EE.LL. deben remitir anualmente a la comunidad autónoma un informe sobre su gestión.

Por último, se establecen obligaciones de información a la Comisión Europea. El MITERD, remitirá a la Comisión Europea información de cada año natural sobre la gestión de los residuos de envases a nivel estatal. Asimismo, el MITERD debe remitir en un plazo de 18 meses después del final del año en cuestión información sobre planes de gestión de residuos y programas de prevención de residuos una vez adoptados o sustancialmente revisados.

---

<sup>30</sup> Art. 65.3 de la Ley de Residuos. El eSIR está constituido por los registros, plataformas y herramientas informáticas que permiten disponer de la información necesaria para realizar el seguimiento y control de la gestión de los residuos y suelos contaminados en España, elaborar las políticas en esta materia y contribuir al cumplimiento de los requisitos de información internacionales (art. 66 de la Ley de Residuos).

### 3. ANTECEDENTES DE COMPETENCIA

Este apartado expone las principales actuaciones sobre la materia de las autoridades de competencia e instituciones internacionales de referencia.

A nivel **internacional y en cuanto a actuaciones de promoción de la competencia** e informes del sector, cabe destacar la guía sobre RAP de la OCDE (OCDE, 2016), centrada en la promoción de la competencia. La guía recalca que un reciclaje efectivo requiere competencia en los mercados de productos, de recogida, clasificación, recuperación y eliminación, y en los sistemas de RAP. También indica que los sistemas de RAP, al transferir a los productores parte del coste de la gestión de residuos e incentivarles a la eficiencia, ha contribuido a aumentar las tasas de reciclaje, reducir la proporción de residuos destinados a la eliminación y contener los costes del sistema.

Por su parte, la Comisión Europea (2005) analizó la organización de los sistemas para cumplir con las obligaciones establecidas en las Directivas europeas, específicamente en los sectores de residuos de envases, vehículos y Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (en adelante, RAEE). Observaron retos en cuanto a establecer un marco de cooperación entre sistemas de gestión de residuos y mantener la competencia. Además, abordaron la relación entre los sistemas y las empresas de recolección y tratamiento, destacando la importancia de impulsar procedimientos de licitación transparentes y no discriminatorios.

Las autoridades de competencia de países de nuestro entorno también han realizado actuaciones en la materia. Se puede destacar el informe de 2012 de la autoridad francesa y su dictamen "*Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016*"<sup>31</sup>, donde tratan la apertura del sector a la competencia. Observan que el "modelo financiero" como el que tenía Francia –en el que el sistema de gestión canaliza los pagos de las empresas a las AA.PP. sin organizar directamente la recogida– puede ser problemático cuando los productores cambian de sistema si el sistema de origen ha constituido provisiones (reservas de fondos) para potenciales cargas futuras. Ante ello, recomiendan adoptar un mecanismo de equilibrio financiero entre sistemas de gestión para asegurar una redistribución adecuada en un entorno con múltiples actores y, también, que un órgano de control neutro supervise las citadas provisiones. Igualmente, plantean valorar la adopción de un "modelo operacional", en el que los sistemas de gestión se hagan responsables de la recogida y transporte, a fin de impulsar la eficiencia.

Por su lado, la autoridad alemana publicó un informe en 2012 (*Bundeskartellamt, 2012*) que estima que la introducción de la competencia en Alemania en la década precedente, con el paso de un único sistema colectivo a nueve, supuso

---

<sup>31</sup> Autorité de la Concurrence. (2016). *Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.*

un 50% de ahorro respecto a los costes previos a la apertura. Igualmente, estimó, adoptando un enfoque conservador, una ganancia de bienestar para los consumidores equivalente a 5.600 millones de euros entre 2003 y 2011.

En el ámbito **internacional** y en cuanto a **defensa de la competencia**, se han instruido varios expedientes. En general, han estado ligados a abusos de posición de dominio por la obstaculización de la entrada de nuevos sistemas de RAP, al impedir el acceso a bienes esenciales para el ejercicio de la actividad o por prácticas exclusionarias hacia determinados gestores de residuos. Por un lado, la Autoridad de Competencia de Italia impuso una multa de más de 27 millones de euros en 2020 a Corepla, un consorcio de plásticos, por abusar de su posición dominante en el mercado de reciclaje de envases PET para alimentos<sup>32</sup>. Así, para adquirir el derecho a operar en el mercado, el entrante Coripet tenía que mostrar su capacidad operativa en un plazo de dos años a partir de la autorización provisional, pero su actividad fue obstaculizada por Corepla, quien bloqueó acuerdos con Coripet imprescindibles para que este pudiera operar. Por otra parte, la Comisión Europea multó con 6 millones de euros en 2016 a Altstoff Recycling Austria. Se le sancionó por bloquear a competidores el acceso a la infraestructura esencial en el mercado austriaco de gestión de residuos de envases domésticos entre 2008 y 2012<sup>33</sup>.

En el ámbito **nacional**, y en materia de **promoción de la competencia**, la CNMC ha publicado varios informes sobre proyectos normativos en materia de residuos. En particular, el [IPN/CNMC/041/21](#) sobre el Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases valoró positivamente la alineación con la normativa de la UE y el enfoque en la economía circular al fijar objetivos mínimos de reciclado y valorización, extender las obligaciones de los productores e incluir criterios de ecomodulación en las contribuciones financieras de los mismos. No obstante, señaló riesgos como el posible intercambio de información comercial sensible dentro de los SCRAPs, lo que podría aumentar el riesgo de colusión. Además, valoró negativamente la determinación injustificada de objetivos distintos por tipos de envases y productos, que podría crear desventajas competitivas. Por último, se advirtió de una posible falta de claridad en cuanto a las especificaciones relativas a la actuación del sistema colectivo en los territorios autonómicos y las precisiones derivadas del informe de la Comisión de Coordinación, que podrían afectar a la aplicación del principio de validez nacional en lo que respecta a la autorización<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Véase: <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2020/11/A531>.

<sup>33</sup> Véase: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_3116](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3116).

<sup>34</sup> Específicamente, la CNMC subrayó que la regulación actual puede generar incertidumbres respecto a cómo los sistemas colectivos de gestión de residuos deben operar en distintas comunidades autónomas. Las precisiones del informe de la Comisión de Coordinación son

El [IPN/CNMC/013/20](#) de la CNMC sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados evaluó positivamente la norma, por fijar objetivos de reducción de residuos claros y reconocer la validez nacional de la autorización de actividad otorgada por CC.AA., mejorando la seguridad jurídica y estableciendo reglas uniformes a nivel de la UE para evitar desventajas competitivas entre Estados miembros. No obstante, se señaló el riesgo de que los SCRAPs manejen información sensible y se valoró negativamente la exigencia de autorización para ciertas actividades en lugar de la comunicación previa o la declaración responsable. Además, por lo que se refiere al plazo de vigencia de las autorizaciones, se recomendó un carácter indefinido en lugar de limitar su duración.

Algunas de estas preocupaciones también han sido planteadas por la CNMC en informes normativos sobre regulaciones de residuos de otros materiales:

- El [IPN/DP/0014/14](#) sobre el Proyecto de Real Decreto relativo a los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos considera que puede ser inadecuada la responsabilidad atribuida a la Comisión de Coordinación en materia de residuos para evaluar si un sistema colectivo respeta la competencia. Además, advierte sobre la necesidad de coordinar mejor las responsabilidades de los usuarios de aparatos eléctricos y electrónicos en cuanto a la entrega de bienes para su reutilización, incluyendo la obligación de destinar los aparatos usados a un segundo uso cuando sea viable. También plantea considerar la integración de los múltiples registros previstos en el articulado en uno solo para simplificar y mejorar la eficiencia del sistema.
- El [IPN/CNMC/006/15](#) sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos subraya la falta de claridad en cómo se va a hacer compatible la gratuidad de las operaciones de recogida, almacenamiento y transporte con la posibilidad de repercutir una cantidad en el precio de los productos a los consumidores. Asimismo, alerta de que el establecimiento de precios uniformes en todo el territorio del sistema colectivo puede generar ineficiencias. Además, sugiere considerar la integración de los múltiples registros mencionados en el articulado en uno solo.
- El [IPN/CNMC/015/19](#) sobre el Proyecto de Orden Ministerial para el desarrollo de la plataforma electrónica de gestión de residuos de aparatos

---

críticas porque establecen las directrices que deben seguirse para que las autorizaciones emitidas tengan validez en todo el territorio nacional. Si estas directrices no están claramente definidas o son interpretadas de manera inconsistente entre las diferentes autonomías, se corre el riesgo de que las autorizaciones no sean aplicables uniformemente en toda España.

eléctricos y electrónicos plantea la duda sobre quién debe soportar los costes de la plataforma, dada su financiación pública parcial.

- El [IPN/CNMC/037/19](#) sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto 1619/2005 sobre la gestión de neumáticos fuera de uso considera que la referencia a normas UNE para acreditar la inspección de neumáticos usados puede plantear problemas de competencia al crear barreras de entrada para nuevos competidores. Por este motivo, la CNMC recomienda justificar la exigencia de normas UNE para certificar la calidad y seguridad de los neumáticos usados. Además, valora negativamente la obligación de exhibir el número de registro en documentos comerciales y la provisión redundante de información que ya está en posesión de la Administración.
- El [IPN/CNMC/008/20](#) sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto 106/2008 sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, así como el Real Decreto 110/2015 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, advierte sobre la posibilidad de intercambio de información sensible a nivel vertical entre empresas de distintos niveles de la cadena de producción o distribución.
- El [PRO/CNMC/001/21](#) sobre el principio de eficacia nacional en los sistemas de gestión colectiva de residuos resalta la importancia de aplicar en todo el territorio nacional la validez de la autorización para la creación de sistemas colectivos de RAP.
- El [IPN/CNMC/021/23](#) 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 destaca la preocupación por el hecho de que la recogida separada de residuos de productos del tabaco no parece justificada por motivos de eficiencia, dado el desconocimiento sobre las posibilidades de reciclado o valorización de estos residuos.
- El [IPN/CNMC/029/23](#) sobre el Proyecto de Real Decreto relativo a neumáticos y la gestión de sus residuos recalca la falta de especificación de objetivos y periodos temporales de cumplimiento debido a la incertidumbre que existe sobre el mercado del caucho granulado y su valorización. Adicionalmente, señala que la imposibilidad de participar en varios SCRAPs a la vez dificulta la competencia. Se plantea modular la información exigida a los sistemas de nueva creación para facilitar su entrada en el mercado. En cuanto a la asignación de residuos a cada SCRAP, dado que la asignación se basa en previsiones, se valora negativamente la ausencia de un mecanismo para corregir las posibles desviaciones entre las previsiones y los datos reales.

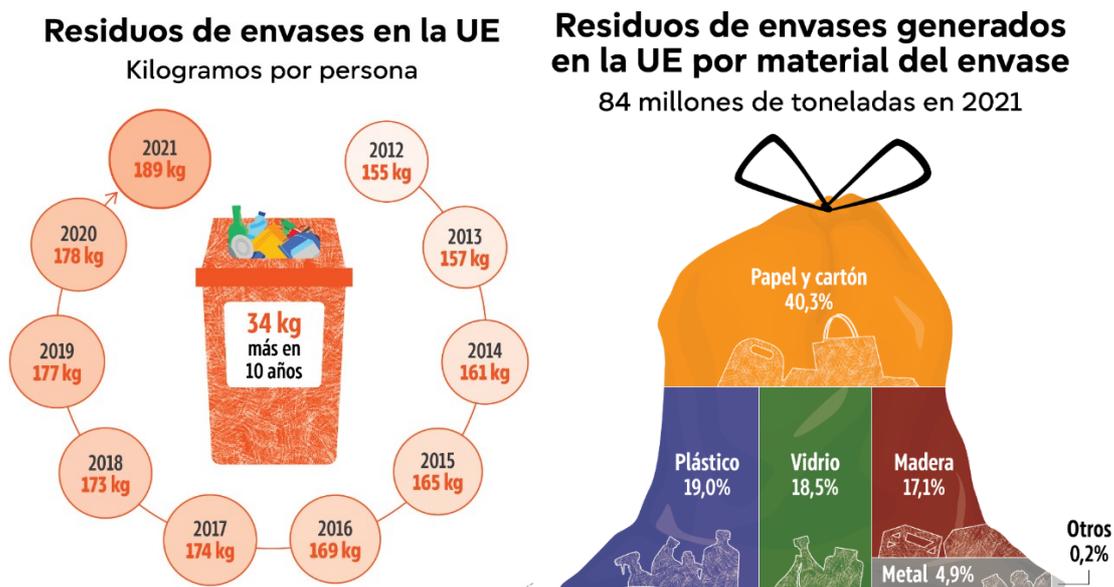
En materia de **defensa de la competencia y a nivel nacional**, se pueden destacar varios expedientes relacionados con el sector. Por un lado, y en cuanto a envases de vidrio, en 2005 en el expediente [A 350/04 ECOVIDRIO](#), entre otras cuestiones, se establecieron compromisos para minimizar el flujo de información disponible en Ecovidrio a fin de prevenir el intercambio de información sensible, se reclamó que el cálculo de tarifas a las empresas adheridas se hiciera atendiendo a criterios objetivos y, por último, que la asignación de calcín (residuo de vidrio) a las empresas vidrieras se realizara de forma objetiva y transparente. Por otra parte, en 2008 (expediente [537/02 Reciclado de Vidrio](#)) se impuso una sanción a Ecovidrio de 300.000 euros por facilitar un reparto geográfico del mercado en Galicia y abusar de su posición de dominio por denegar la adhesión a Ecovidrio a una empresa.

Respecto a los residuos de neumáticos, en 2010 en el expediente [2800/07 SIGNUS ECOVALOR y FABRICANTES DE NEUMÁTICOS](#) se estableció el compromiso de devolver una parte de la tarifa por neumáticos no comercializados en España, lo cual se verifica a través de un tercero independiente para evitar el intercambio de información sensible.

Por último, como antecedente más reciente, en 2023 la CNMC emitió una resolución por la que se determina la terminación convencional del expediente [S/0021/21 SUBASTAS DE ECOEMBES](#). Este se centró en el procedimiento de subastas de residuos de Ecoembes utilizado al menos desde 2004, ejecutado sin garantías de transparencia y publicidad, lo que dificultó la participación de empresas recicladoras. La CNMC resolvió declarar adecuados y vinculantes los compromisos presentados por Ecoembes. Entre estos compromisos cabe destacar (i) la implementación de un nuevo procedimiento de adjudicación electrónica tramitado por un proveedor externo e independiente, (ii) la reducción de los plazos de tramitación, (iii) el reconocimiento de la posibilidad a las empresas de mejorar la primera oferta presentada, (iv) la limitación a un 40% del número de zonas que pueden adjudicarse a un único reciclador, (v) mejoras en relación con la fijación de las cantidades objeto de la subasta, (vi) la creación de registros de penalizaciones, avales y homologaciones para dar mayor transparencia.

## 4. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO

Según [Eurostat](#), en 2021 se generaron unos 84 millones de toneladas de residuos de envases en la UE, unos 189 kilos por habitante, de los cuales 8,6 millones de toneladas correspondieron a España, unos 183 kilos por persona; esto es, el 10% del total de la UE. Su tendencia ha sido al alza: la cifra per cápita ha crecido desde 2012 un 22% en la UE y un 28% en España.

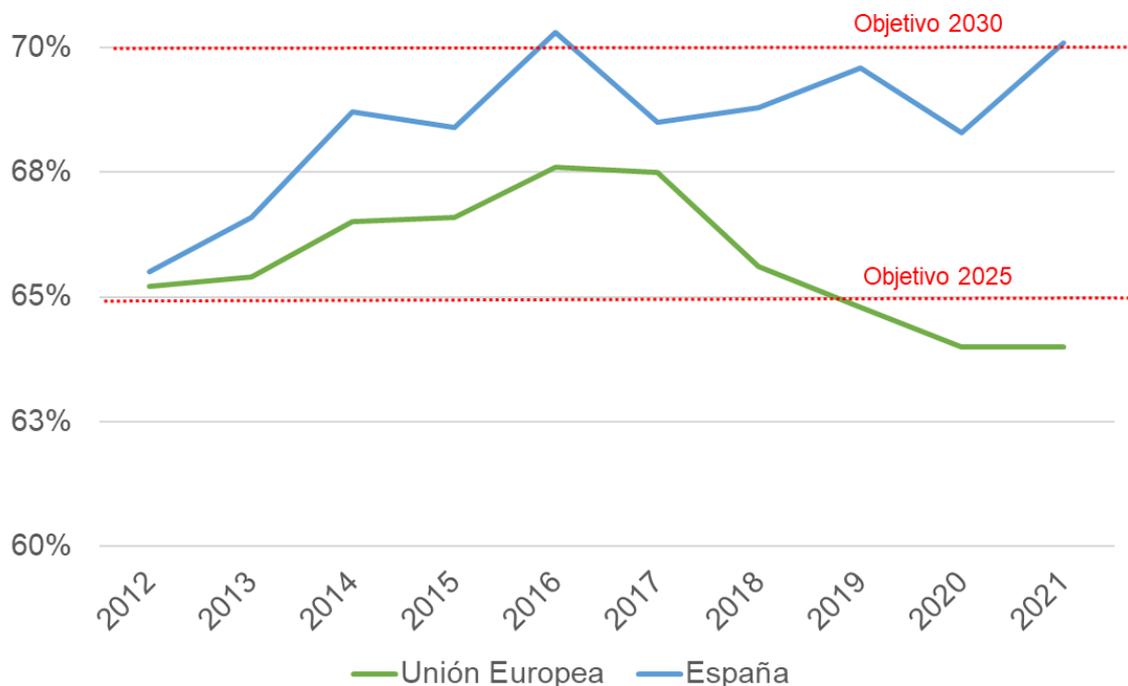


Fuente: infografías del Parlamento Europeo a partir de datos de Eurostat.

En cuanto a su peso directo en la economía española, según los últimos datos del INE, en 2022 la gestión de residuos supuso un gasto nacional de 15.465 millones de euros y aportó un Valor Añadido Bruto de 6.660 millones de euros (el 0,5% del VAB total). Además, las actividades de gestión de residuos ocuparon a unas 120.000 personas en España, alrededor del 0,5% del total de empleados. La evolución temporal refleja un aumento en el número de ocupados respecto a 2010, cuando no llegaban a 70.000. No obstante, estas cifras subestiman su influencia real en la economía, ya que las numerosas empresas que envasan sus productos se ven afectadas por lo que acontece en el sector.

Respecto a la cantidad de residuos de envases que se reciclan, los datos de [Eurostat](#) estiman que en 2021 (último dato disponible) se alcanzó una tasa de reciclado del 64% para el conjunto de la UE, y del 70% para el caso de España. Estas cifras nos sitúan en una posición favorable para cumplir los objetivos fijados por la UE para los Estados Miembros y la propia UE del 65% en 2025 y 70% en 2030.

**Gráfico 1: tasa de reciclado de envases en España y en la UE**



Fuente: Eurostat (env\_waspacr).

En cuanto a objetivos por materiales, España supera las metas para 2025 en varios casos. En el cómputo global, en 2021 (último dato disponible) España se hallaba por encima de la UE según Eurostat.

**Tabla 1: tasa de reciclado de residuos de envases por material**

Material	España 2021	UE 2021	Objetivo 2025	Objetivo 2030
Papel y cartón	78%	83%	75%	85%
Plástico	56%	41%	50%	55%
Madera	65%	32%	25%	30%
Metales	83%	75%	70%	80%
Aluminio	56%	ND.	50%	60%
Vidrio	71%	74%	70%	75%
Total	70%	64%	65%	70%

Fuente: Eurostat (env\_waspacr).

## 4.1. Los operadores: los SCRAPs de envases domésticos

En España, hasta 2024 han existido dos SCRAPs de envases domésticos, que actualmente siguen dominando el sector: (i) Ecoembes, para envases ligeros y papel-cartón; y (ii) Ecovidrio, para envases de vidrio.

### Recuadro 1

#### ECOEMBES

Ecoembalajes España, S.A. (Ecoembes) es una sociedad anónima sin ánimo de lucro creada en 1996 para gestionar los residuos de los envases domésticos ligeros. Gestiona residuos de envases de papel y cartón, madera, aluminio, acero, polietileno tereftalato (PET), brik (cartón para bebidas), polietileno de alta densidad (PEAD), plástico flexible, otros plásticos y otros materiales (textiles, cerámica, etc.).

En 2023, Ecoembes contó con 14.611 empresas adheridas y 23 accionistas, incluyendo entre estos últimos a empresas, asociaciones y federaciones<sup>35</sup>. En síntesis, Ecoembes:

- Obtiene recursos a partir de las cuotas que pagan sus empresas adheridas, lo que en ocasiones se conoce como “pagar por el punto verde”<sup>36</sup>. En 2023, Ecoembes ingresó por este concepto 606,6 millones de euros, un 85% de sus ingresos totales.
- Compensa económicamente a las EE.LL. por las actividades de recogida, transporte, separación y selección en las plantas de tratamiento de residuos de envases.
- Se encarga de adjudicar los materiales resultantes a gestores de residuos autorizados. De estas adjudicaciones pueden obtener ingresos, en caso de que los materiales tengan valor positivo, y costes, en caso de que tengan valor negativo.

<sup>35</sup> Se considera como empresa adherida a aquella que cumple con su obligación legal, impuesta por el Real Decreto de Envases, firmando un contrato de adhesión al SCRAP.

Respecto a los accionistas de Ecoembes, se pueden consultar en:

<https://www.ecoembestransparencia.com/gobernanza/organos-de-gobierno/#junta-accionistas>.

Un 60% de sus accionistas son envasadores, un 20% entidades de comercio y distribución, y un 20% representantes de productores de envases. A su vez, cabe destacar que las empresas accionistas (es decir, aquellas que no son federaciones o asociaciones) también son empresas adheridas. Por el contrario, las asociaciones accionistas no son empresas adheridas al no tener actividad de producción.

<sup>36</sup> El símbolo del punto verde es un logotipo consistente en dos flechas acopladas entre sí formando un círculo, el cual ha sido usado hasta ahora por Ecoembes y Ecovidrio para identificar los envases incluidos en su sistema. Dicho marcado ha pasado a ser opcional con el nuevo R.D. de Envases. Además, la tarifa que paga cada empresa a estos SCRAPs para cubrir el coste de gestión de residuos de envases también es conocida como “el punto verde”. La cuota del punto verde que debe pagar cada empresa se determina, fundamentalmente, en función del número y peso de los envases que pone en el mercado. Ecoembes establece, de forma anual, las tarifas a pagar por cada material de envase, teniendo en cuenta los costes derivados de la gestión de sus residuos, incluidos los ingresos obtenidos por la venta del material recuperado a gestores de residuos, en caso de haberlos.

Recuadro 2

**ECOVIDRIO**

La Sociedad Ecológica para el Reciclado de los Envases de Vidrio (Ecovidrio) es una asociación sin ánimo de lucro creada en 1995 con la finalidad de crear un sistema colectivo de gestión de envases de vidrio, así como garantizar el cumplimiento de los objetivos de reciclado fijados en la normativa.

Su funcionamiento es similar al de Ecoembes, con la salvedad de que Ecovidrio generalmente tiene asumida la responsabilidad de la recogida y transporte de los residuos de envases de vidrio que se depositan en los contenedores para este material. Por lo tanto, obtiene ingresos de las cuotas pagadas por sus productores adheridos y de la venta del material, con el que financia la recogida y transporte de residuos de envases de vidrio o, en algunos casos, compensa a las EE.LL. que no le han cedido estas actividades.

En 2022, Ecovidrio contó con 2.530 empresas adheridas, de las que ingresó en concepto de “punto verde” 66 millones de euros, lo que supone el 78% de sus ingresos. El resto proceden de la venta de material. La tarifa a pagar por cada empresa adherida se calcula como la suma de dos coeficientes; uno relacionado con el número de envases puestos en el mercado por cada envasador y otro relacionado con el peso de dichos envases. Con el primer coeficiente se reparten los costes fijos, mientras que con el segundo se reparten los variables.

Los SCRAPs cuentan con dos fuentes de ingresos principales: (i) la adjudicación de materiales a gestores de reciclaje, que aproximadamente representa el 25% de sus ingresos, y el resto son (ii) las tarifas que pagan los miembros adheridos<sup>37</sup>.

Sobre los costes de los SCRAPs, la OCDE (2016) estima que en general los de recogida y tratamiento ascienden al 60-80% del total, frente al 10-40% que representan los costes de recuperación o eliminación y el 5-10% que representan los costes de administración y demás actividades (información, campañas de sensibilización, etc.). Estas cifras son coherentes con las de Ecoembes<sup>38</sup>: en 2022, el 60% de sus gastos derivaron de la actividad de selección y tratamiento, el 33% de las de recogida, el 2% de las campañas de sensibilización y el 5% de los gastos de estructura. Los datos también están en sintonía con los que Ecovidrio refleja en su Informe de Sostenibilidad 2022: los gastos de explotación (recogida, contenerización, planes intensivos, Administración Pública, seguimiento de la cadena y movilización) suman el 93% mientras que el resto se corresponde con gastos de estructura (gastos generales, consultoría, sistemas, etc.).

<sup>37</sup> Dráb, Engel, y Krištofóry (2020). Ver también el Informe de Sostenibilidad de Ecovidrio (2022) y el portal de transparencia de Ecoembes:  
<https://www.ecoembestransparencia.com/gastos-e-ingresos/>.

<sup>38</sup> Véase: <https://www.ecoembestransparencia.com/gastos-e-ingresos/>

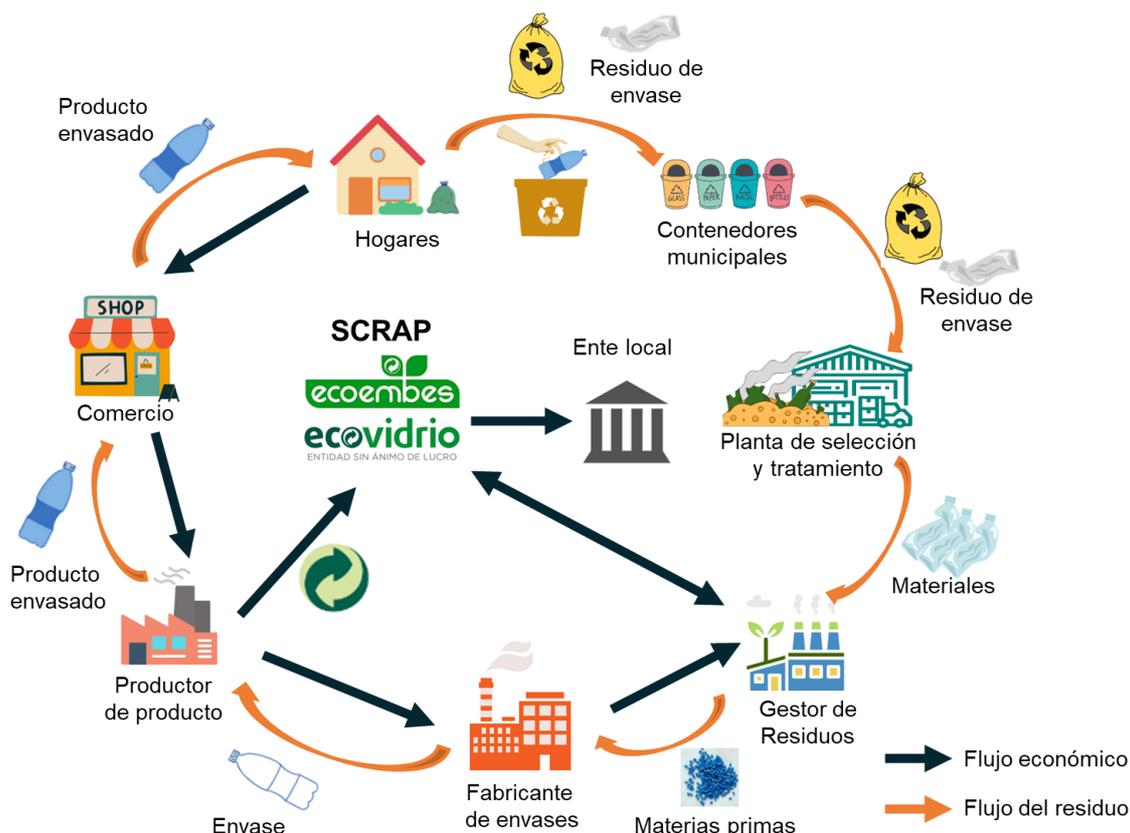
## 4.2. Cadena de valor de los residuos de envases domésticos

La cadena de valor de los residuos de envases domésticos tiene un formato circular y dos grandes flujos:

- (i) **Flujo de residuos:** parte del consumo doméstico, pasa por la recogida, transporte, selección y reciclaje, hasta llegar de nuevo a los productores para incorporarlo una vez más a su producción.
- (ii) **Flujo económico,** o de pagos y cobros para cubrir los costes del sistema, en el que los SCRAPs reciben sus ingresos y, con ellos, pagan a las EE.LL. por las labores de gestión de residuos.

En los siguientes apartados se expone de forma más detallada cada una de estas etapas.

**Diagrama 1: gestión de los residuos de envases domésticos**

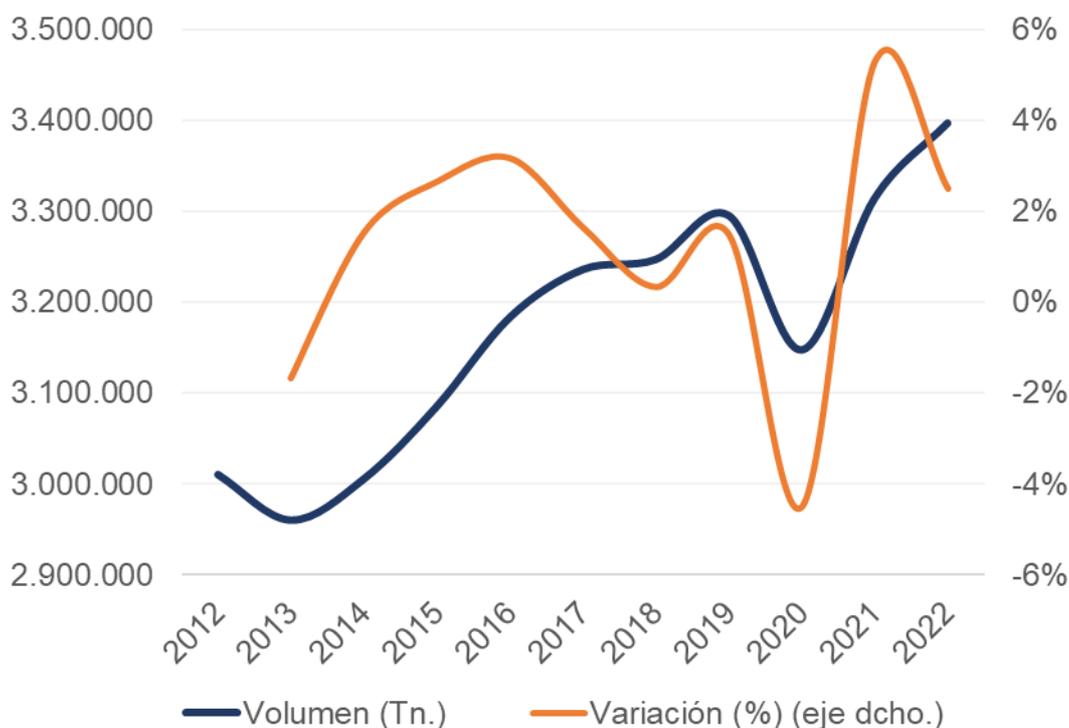


Fuente: elaboración propia.

#### 4.2.1. Puesta en el mercado y generación de residuos

El primer paso es la puesta en el mercado de productos envasados. Al consumir el producto, se genera el residuo de su envase. Atendiendo a los datos proporcionados por Ecoembes y Ecovidrio, en el año 2022 sus empresas adheridas declararon poner en el mercado un total de 3.397.616 toneladas de envases domésticos, por lo que, cruzando estos datos con los que proporciona [Eurostat](#), se observaría que los domésticos representan casi un 40% del total de residuos de envases generados en España. De ellos, 1.871.327 toneladas, un 55% corresponden a envases domésticos gestionados por Ecoembes y 1.526.289 toneladas, un 45%, a envases domésticos gestionados por Ecovidrio. En el siguiente gráfico se puede ver su evolución.

**Gráfico 2: envases domésticos puestos en el mercado por las empresas adheridas**



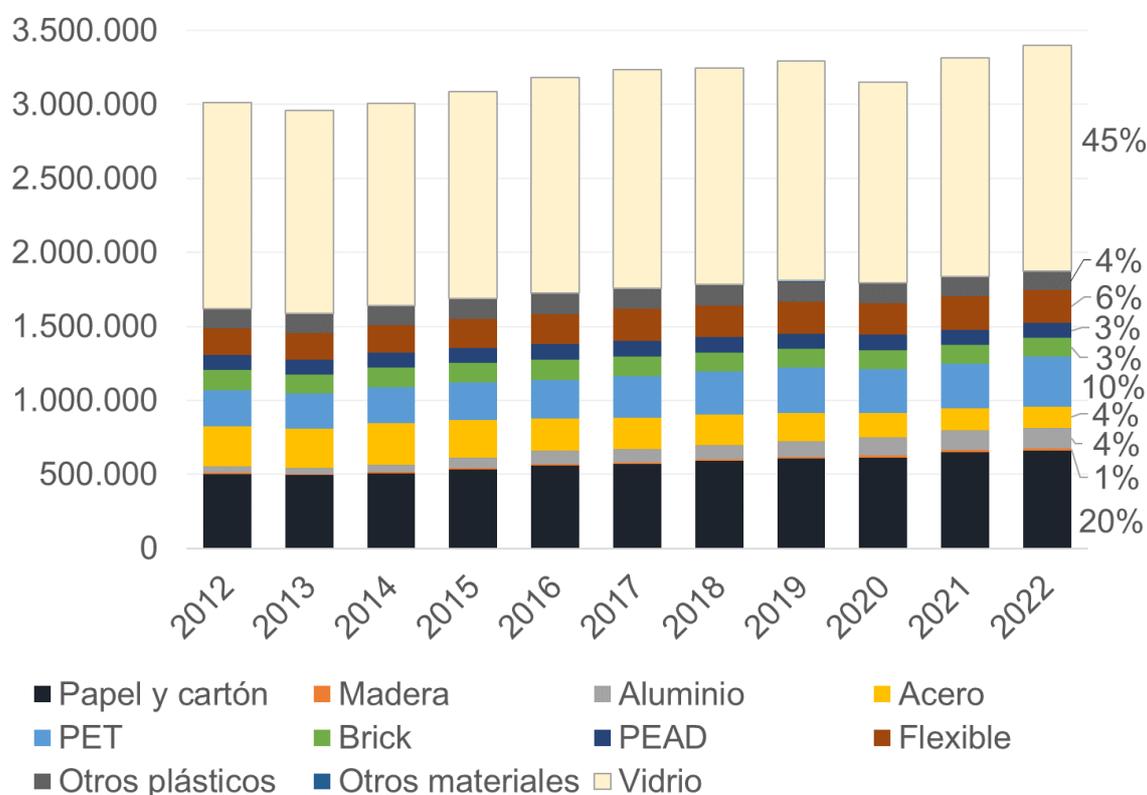
Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por Ecoembes y Ecovidrio, basada en la clasificación de envases que realiza cada uno de los SCRAPS<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> A pesar de que el Real Decreto de Envases recoge definiciones para los envases domésticos, comerciales e industriales, subsisten dudas interpretativas en determinados casos que pueden tener una influencia, en todo caso moderada, sobre las cifras. En particular, en los envases utilizados en el canal HORECA, que a menudo son los mismos distribuidos a los hogares y pueden ser depositados en los contenedores municipales y terminar en el mismo circuito de gestión que los envases domésticos. En el caso de Ecoembes, el dato de envases puestos en el mercado incluye solo los domésticos, mientras

Las cifras muestran una tendencia general ascendente, con caídas puntuales. El crecimiento acumulado en la década 2012-2022 se sitúa en torno al 13%, una cifra similar a la del crecimiento del PIB español en el mismo periodo.

A continuación, se presenta la distribución por materiales de los envases domésticos puestos en el mercado por las empresas adheridas a Ecoembes y Ecovidrio en el periodo 2012-2022.

**Gráfico 3: material de los envases domésticos puestos en el mercado por las empresas adheridas (toneladas)**



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por Ecoembes y Ecovidrio.

La evolución desde 2012 muestra un predominio constante del vidrio, aunque con una ligera disminución en su importancia sobre el total. En contraste, el papel

que Ecovidrio incluye también los llamados “asimilados a domésticos”, iguales a los domésticos pero consumidos en el sector servicios, principalmente en el canal HORECA. Por otro lado, tanto la Ley de Residuos como su predecesora (Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) asimilan algunos residuos comerciales e industriales a los residuos domésticos. En concreto, el art. 2.ª) de la Ley de Residuos considera residuos domésticos “los similares en composición y cantidad [...] generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria”.

y cartón han pasado de representar un 16,7% a un 19,5%, reflejando un cierto cambio en los materiales de envasado. Respecto a los envases de plástico, el uso del PET ha aumentado significativamente desde 2012 alcanzando el 10% de la cuota de mercado, mientras que en el caso del PEAD y otros plásticos su cuota se ha mantenido relativamente constante y entorno al 3 - 4%. En relación con los envases metálicos, el uso del aluminio ha crecido considerablemente, si bien el porcentaje sobre el total es aún menor, mientras el uso del acero ha disminuido en la última década.

#### **4.2.2. Recogida y transporte a las plantas de selección y tratamiento**

En España, el modelo parte de la recogida separada a través de contenedores específicos para residuos de envases ligeros (contenedor amarillo), residuos de papel y cartón (contenedor azul) y residuos de envases de vidrio (contenedor verde). Además, los municipios fijan en sus ordenanzas la recogida separada de otras fracciones de residuos, típicamente la fracción orgánica y la fracción resto. De la fracción resto, que incluye los contenedores y papeleras donde va aquello que no se separa, también pueden recuperarse envases que corresponderían a otras fracciones pero que no se han separado correctamente.

Tras la recogida, los residuos se transportan directamente a las instalaciones de gestores de residuos para el caso de los contenedores azul y verde (papel/cartón y vidrio), ya que son contenedores monomaterial, con un bajo contenido de los materiales conocidos como “impropios”, o residuos que no corresponden con el contenedor en cuestión. En el caso del resto de residuos de envases (contenedor amarillo), se transportan a plantas de selección y tratamiento.

#### **4.2.3. Los convenios y los modelos de gestión: organizativo vs. financiero**

Los convenios entre EE.LL. y SCRAPS juegan un papel esencial al establecer las condiciones de prestación del servicio y la financiación por parte de los SCRAPS. Asimismo, en ellos se puede determinar el propio modelo de gestión, dependiendo del papel que asuman los SCRAPS en la organización de estos servicios. Los convenios delimitan si la entidad local lleva a cabo la organización total o parcial de la gestión de los residuos, o si es llevada a cabo por los SCRAPS<sup>40</sup>.

Los convenios se suscriben preferentemente con la comunidad autónoma correspondiente (que garantizará la participación de las entidades locales en la

---

<sup>40</sup> Art. 33.1 del Real Decreto de Envases.

negociación y en el seguimiento), o directamente con la entidad local, previo conocimiento y conformidad de la comunidad autónoma<sup>41</sup>.

Respecto a los convenios, a finales de 2023, Ecoembes tenía suscritos 147 convenios con AA.PP. De ellos, 16 son acuerdos marco con comunidades o ciudades autónomas, todas salvo Asturias, y el resto con EE.LL., ya sean agrupadas en alguna figura jurídica (mancomunidad, consorcio, etc.) o a título individual.

La duración de los convenios y, sobre todo, el tiempo que requiere su negociación, puede incidir sobre la dinámica competitiva. Sobre esto, los convenios firmados por Ecoembes tienen una vigencia media de 4,2 años (50,7 meses)<sup>42</sup>, y han tardado 5,3 meses en negociarse. Para estos cálculos, se ha considerado que la fecha de inicio de las negociaciones es la propuesta de borrador de un convenio, generalmente redactado por Ecoembes. Dicho borrador se presenta en una reunión con los responsables de cada comunidad autónoma y, normalmente, se remite previamente a dicha comunidad autónoma para su discusión o negociación.

Ecovidrio tenía suscritos, a fecha de septiembre de 2023, 875 convenios con AA.PP. De ellos, 11 son acuerdos marco con comunidades o ciudades autónomas<sup>43</sup> y el resto con EE.LL., ya sean agrupadas (mancomunidad, consorcio, etc.) o a título individual. Los convenios firmados por Ecovidrio tienen una vigencia media de 6,4 años (77,3 meses). En cuanto a la duración de las negociaciones, en respuesta a un requerimiento de información de la CNMC, Ecovidrio indica que puede variar sustancialmente: de 3 a 5 meses en algunos casos, mientras que en otros ha supuesto más de 1 año, e incluso 2 años.

En cuanto al modelo de prestación de estos servicios en España, en primer lugar, cabe señalar que las EE.LL. pueden prestarlos de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Y también pueden optar por una gestión directa o indirecta. La primera abarca la gestión por la propia entidad local, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad

---

<sup>41</sup> Art. 44.2 de la Ley de Residuos y art. 33.2 del Real Decreto de Envases.

<sup>42</sup> De acuerdo con los datos proporcionados por Ecoembes en respuesta a un requerimiento de información, hay 20 convenios que no tienen una fecha concreta de expiración, sino que expirarán cuando se firmen los nuevos convenios que se adapten a las disposiciones del Real Decreto de Envases. Para calcular la duración promedio de los convenios vigentes, se ha supuesto que estos 20 convenios tienen vigencia hasta el 31/12/2023. Si se excluyen esos 20 convenios del cálculo, la duración media de los convenios es de 42,3 meses, es decir, 3,6 años.

<sup>43</sup> Actualmente, Ecovidrio no tiene firmados convenios con las CC.AA. de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Murcia, Navarra y País Vasco.

pública. La gestión indirecta se refiere al contrato de concesión de servicios, recogido en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Asimismo, las EE.LL. pueden acordar en el convenio con los sistemas de RAP que la organización, total o parcial, de la gestión de los residuos de envases domésticos (y comerciales, cuando sean de su competencia) sea realizada por los SCRAPS en lugar de por la entidad local. Más en concreto, las EE.LL. pueden ceder a los SCRAPS, vía convenios, la venta del material recuperado en las plantas de clasificación de envases, así como de los residuos de envases recuperados de otras fracciones (resto, inorgánica o basura dispersa en otras plantas de tratamiento de fracciones mezcladas), o, incluso, las operaciones de recogida separada, transporte, clasificación y tratamiento.

En caso de asumir estas funciones, los SCRAPS deben celebrar acuerdos con gestores de residuos, evitando prácticas anticompetitivas. La normativa también prevé que celebren acuerdos, cuando proceda, con otros sistemas de RAP, cuando éstos lleven a cabo la gestión de sus residuos de envases para la compensación económica por las operaciones de gestión que hayan realizado.

La cuestión de quién organiza la recogida y tratamiento de los residuos es esencial para la eficiencia de la gestión de residuos, ya que puede suponer hasta dos tercios del coste total. Además, recogida y transporte son actividades con características de monopolio natural local en las que no cabe competencia en el mercado, siendo necesario elegir entre proveerlas en régimen de monopolio puro o introducir un sistema de competencia por el mercado.

A nivel internacional destacan dos modelos de recogida y tratamiento<sup>44</sup>:

- Organizativo: adoptado en Alemania y Austria, se denomina “organizativo” porque se traspa la responsabilidad de la recogida y tratamiento de residuos de envases a los SCRAPS. Así, son los SCRAPS los que gestionan estas actividades, decidiendo sobre los aspectos tanto organizativos como financieros, dentro de los límites acordados con las EE.LL. Las cuotas pagadas por los productores de producto son empleadas por los SCRAPS para remunerar a las empresas de recogida y tratamiento seleccionadas a través de procedimientos competitivos. En general, no se produce un flujo financiero entre los SCRAPS y las EE.LL.
- Financiero: adoptado en España, Italia y Francia. En estos países, la recogida y tratamiento de residuos de envases es responsabilidad de las

---

<sup>44</sup> La terminología empleada para referirse a estos modelos varía entre informes o jurisdicciones. Por ejemplo, la *Autorité de la Concurrence* francesa los denomina “operativo” y “financiero” (Autorité de la Concurrence, 2016). La normativa alemana define su modelo como “sistema dual”, porque coexisten la recogida municipal y la recogida de los SCRAPS, en función del residuo. La OCDE distingue entre “modelos duales” y “modelos de responsabilidad compartida” (OCDE, 2016).

EE.LL., que son las encargadas de organizar y prestar los servicios de forma directa o indirecta, y son financiadas por los SCRAPs, según lo acordado en los convenios. Por lo tanto, los SCRAPs recaudan las cuotas pagadas por los productores adheridos y las transfieren a las EE.LL.

En los modelos “financieros”, los SCRAPs solo tienen capacidad de influir sobre la forma de prestación de la recogida y tratamiento a través de la negociación de los convenios. De hecho, son habituales las diferencias entre los SCRAPs y las AA.PP. respecto de la eficiencia y los costes asociados a estas actividades, convirtiéndose en uno de los principales puntos de fricción en las negociaciones. En caso de que compitan varios SCRAPs, bajo el modelo “financiero” su capacidad para diferenciarse en las cuotas cobradas a los productores (las “tarifas de punto verde”) es limitada, dado que no tienen capacidad de influir de forma diferenciada sobre los costes municipales de la recogida y tratamiento.

En los modelos “organizativos”, los SCRAPs deciden cómo organizar la recogida y tratamiento. Establecen los medios materiales y humanos empleados, las tecnologías aplicadas, la frecuencia en la prestación de los servicios o la capacidad y ubicación de las plantas de tratamiento, si bien la normativa suele obligar a los SCRAPs a firmar acuerdos con las EE.LL. donde éstas pueden fijar unos criterios mínimos. Así, los SCRAPs tienen mayor margen para mejorar su eficiencia, ya que estas actividades representan la mayor parte de los costes<sup>45</sup>.

Respecto a quién realiza actualmente la recogida en España, con datos de 2023 de Ecoembes, en el caso del contenedor amarillo (envases ligeros) y del contenedor azul (papel y cartón), ningún convenio vigente prevé que la recogida la realice el SCRAP, es decir, siempre la realizan las EE.LL. Por otra parte, en el caso de los contenedores de vidrio, el 99,7% de los convenios otorgan la recogida a Ecovidrio.

#### **4.2.4. Recuperación y selección en las plantas de tratamiento**

En las plantas de selección y tratamiento se separan los residuos mediante distintas tecnologías por materiales (aluminio, acero, polietileno tereftalato (PET), brik o cartón para bebidas, polietileno de alta densidad (PEAD), plástico

---

<sup>45</sup> Por estos motivos, la Autoridad francesa, (Autorité de la Concurrence, 2016) se posicionó a favor de pasar de un modelo “financiero” a uno “organizativo”. En concreto, “*constata una cierta ineficiencia en términos de costes o de capacidad de producción, que la llegada de nuevos competidores probablemente no podrá corregir en un sistema de tipo “financiero”, dados los escasos incentivos a la competencia de precios entre SCRAPs cuya principal misión es redistribuir las contribuciones de las empresas a las entidades locales. Por ello, recomienda que [...] el sector de los envases domésticos se plantee pasar a un modelo “operativo”, más adecuado para la competencia entre SCRAPs*”.

flexible, y otros plásticos). Hay 97 plantas de selección y tratamiento en España<sup>46</sup> que son, en su mayoría, de titularidad pública, y pueden ser gestionadas tanto de forma directa por las EE.LL. como de forma indirecta por parte de empresas privadas a través de un contrato de concesión de servicios. Según datos aportados por Ecoembes, en 2022, un 74% de los envases puestos en el mercado disponían de plantas de selección y tratamiento con tecnología para su correcta separación.

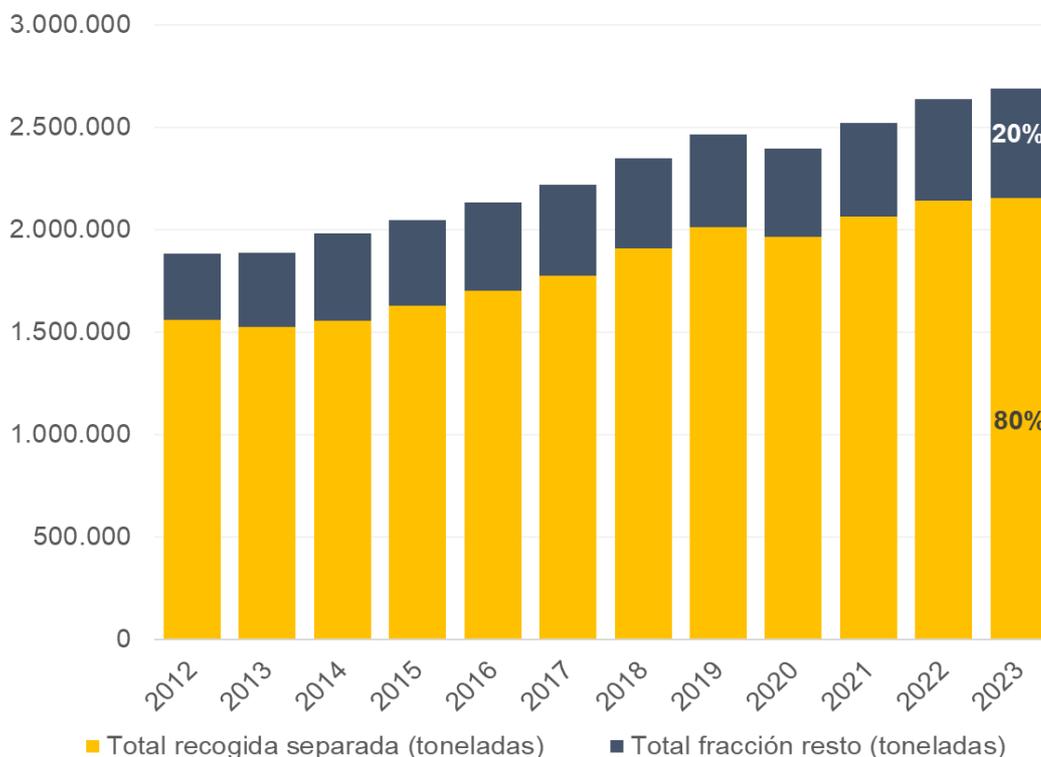
Según datos aportados por Ecoembes y Ecovidrio, en 2022 se recogieron 2.639.850 toneladas de residuos de envases, de las cuales 1.627.314 toneladas (61,6%) corresponden a materiales gestionados por Ecoembes y 1.012.536 (38,4%) a vidrio. No todas ellas fueron recuperadas a través de la recogida separada, lo que refleja que todavía queda margen para mejorar la separación por los ciudadanos. En concreto, en 2022, 2.144.195 toneladas (el 81,2%) fueron recuperadas a través del sistema de recogida separada, mientras que 495.655 toneladas (el 18,8%) se recuperaron de la fracción resto. En cuanto a los materiales reciclados que gestiona Ecoembes y en 2023, 1.231.460 toneladas (el 73%) tuvieron de origen la recogida separada (1.012.036 tn. de la recogida municipal y el resto de recogida en lugares de gran concurrencia), y 452.430 toneladas (27%) provinieron de la fracción resto. En el caso del vidrio, el 93% de los residuos de envases de vidrio (924.283 toneladas) se recuperaron a través de la recogida separada en 2023, y lo demás en la fracción resto, lo cual refleja una mejor separación de este material.

Los siguientes gráficos muestran la evolución por materiales de los residuos de envases recogidos a través de la recogida separada y de la fracción resto, en este último caso, recuperados en las plantas de selección.

---

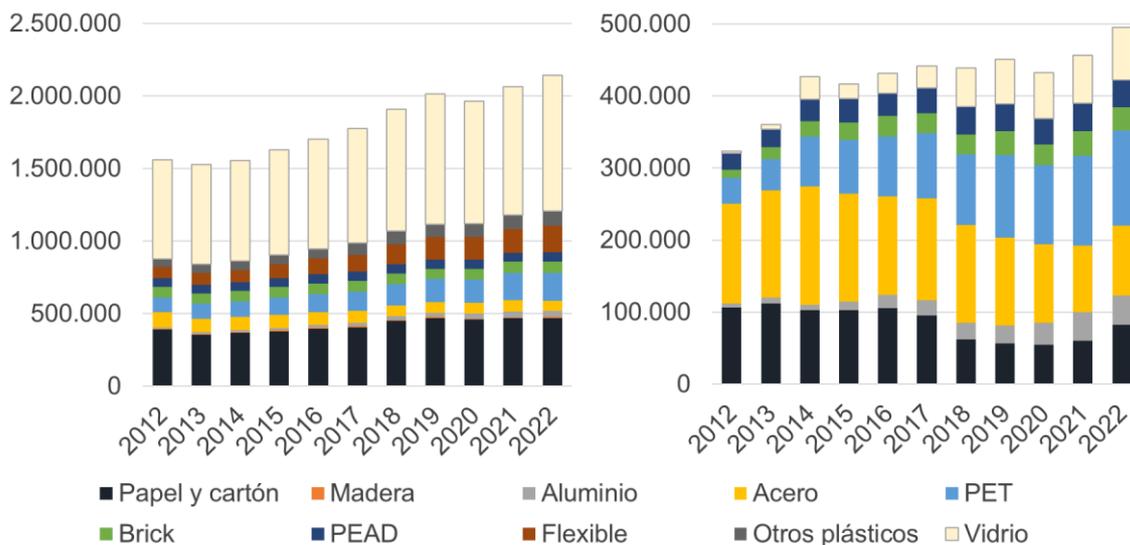
<sup>46</sup> Véase: <https://www.ecoembes.com/es/el-proceso-de-reciclaje/datos-de-reciclaje-de-envases-domestico-en-espana/reciclaje-de-envases-domesticos/barometro>

**Gráfico 4: recogida de residuos de envases domésticos**



Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por Ecoembes y Ecovidrio.

**Gráfico 5: residuos de envases domésticos recogidos a través de la recogida separada (izquierda) y fracción resto (derecha), en toneladas**



Fuente: información proporcionada por Ecoembes y Ecovidrio. Nota: la recogida a través de la fracción resto de residuos de madera, flexible u otros plásticos ha sido nula en el periodo.

La mayor parte de los residuos de envases recuperados a través de la recogida separada son vidrio (43,78%) y papel/cartón (21,98%). El resto de materiales recuperados representan menos del 10% sobre el total. En el caso de los residuos de envases recuperados de la fracción resto, el material más abundante es el PET (26,76%), seguido del acero (19,45%). Destaca la evolución del vidrio durante los últimos años, cuyo peso ha ido aumentando, debido a la inversión en tecnologías de recuperación de vidrio en plantas de selección de residuos sólidos urbanos<sup>47</sup>.

En cuanto a los residuos de envases de vidrio, a pesar de que, en principio, no pasan por una planta de tratamiento al ser recogidos en contenedores monoproducción, una pequeña parte sí acaba en la fracción resto por una incorrecta separación. Para tratar de recuperarlos hay dos opciones principales:

- Recuperación manual mediante triaje por operarios de la instalación de tratamiento de residuos urbanos. Su recuperación es pequeña. En 2022, Ecovidrio tenía 20 acuerdos de separación manual de vidrio con plantas de tratamiento de fracción resto, un 18,4% del total de plantas de selección de residuos urbanos.
- Recuperación automática mediante maquinaria específica en la fase de afino (eliminación de impurezas) después del compostaje. Por medio de sistemas de cribado, densimetría y aireación, se consigue separar la fracción orgánica de la inorgánica (piedras, cerámicas, porcelanas y vidrio) y, una vez separada, la fracción inorgánica se somete a una selección a través de sistemas ópticos que separan el vidrio de los demás materiales. La recuperación es más eficiente pero solo se puede hacer en plantas que composten y afinen. En 2022, Ecovidrio tenía 31 acuerdos de recuperación automática de vidrio con plantas de tratamiento de fracción resto, un 28,4% del total de plantas de selección de residuos urbanos.

---

<sup>47</sup> El art. 29 del Real Decreto de Envases establece los siguientes objetivos mínimos de recuperación de residuos de envases domésticos por recogida separada global que los sistemas deberán garantizar: el 65% en 2025, 75% en 2030 y 85% en 2035, respecto de los productos puestos en el mercado por los productores que participen en el mismo. Asimismo, deberán alcanzar los siguientes objetivos mínimos de recogida separada en peso de los residuos de envases domésticos por materiales: a) plástico: 55% en 2025, 65% en 2030 y 75% en 2035; b) madera: 30% en 2025, 40% en 2030 y 60% en 2035; c) metales ferrosos: 50% en 2025, 60% en 2030 y 80% en 2035; d) aluminio: 30% en 2025, 40% en 2030 y 60% en 2035; e) vidrio: 70% en 2025, 80% en 2030 y 90% en 2035; f) cartón para bebidas y alimentos: 70% en 2025, 80% en 2030 y 90% en 2035; g) papel cartón: 75% en 2025, 90% en 2030 y 95% en 2035. Los objetivos se deberán alcanzar tanto a nivel estatal como autonómico.

#### 4.2.5. Entrega del material a gestores de residuos

Los gestores de residuos son personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que realizan operaciones de recogida, transporte, clasificación, valorización o eliminación de los residuos (art. 2 de la Ley de Residuos). Están sometidos al régimen de autorización tanto los gestores que realicen operaciones de recogida y tratamiento de residuos como las propias instalaciones de almacenamiento y de tratamiento. Las personas físicas o jurídicas deberán solicitar la autorización en la comunidad autónoma donde tengan su domicilio o sede social, siendo la misma válida en todo el territorio nacional y no pudiendo condicionarse a la titularidad de instalaciones para el tratamiento de residuos en el territorio de esa comunidad autónoma.

Por otra parte, en función del convenio, la adjudicación de los materiales resultantes de las plantas de tratamiento puede realizarla el sistema colectivo o el ente local. En este último caso, y si la planta de tratamiento es de gestión indirecta, el ente local puede ceder la venta del material a la empresa concesionaria de la planta de selección en el contrato de concesión.

De acuerdo con datos proporcionados por Ecoembes a través de un requerimiento de información, para los materiales procedentes de la recogida del contenedor amarillo, el 57,8% de los convenios suscritos con Ecoembes prevén que este sea el encargado de su adjudicación<sup>48</sup>. Esto implica que, aunque los materiales estén físicamente en las plantas de selección y tratamiento de propiedad privada o de los entes locales, es Ecoembes quien determina a qué gestores se entregan. En el caso de los materiales procedentes de la fracción resto, el 14,28% de los convenios firmados con Ecoembes le otorgan la venta del material. En el caso de Ecovidrio, 7 de los 11 convenios marco firmados con CC.AA. prevén la posibilidad de que Ecovidrio gestione la venta de residuos de envases de vidrio procedentes de la fracción resto<sup>49</sup>. En cuanto a los materiales procedentes del contenedor de papel y cartón, el porcentaje de convenios que ceden la venta del material a Ecoembes es del 0%. Por último, en lo que respecta a los materiales obtenidos del contenedor de vidrio, todos los acuerdos marco firmados por Ecovidrio con comunidades o ciudades autónomas prevén la entrega del material a Ecovidrio.

Si la adjudicación corresponde a los SCRAPs, la normativa de 2022 obliga a establecer un sistema de adjudicación en formato electrónico conforme a los principios de jerarquía, autosuficiencia y proximidad, que garantice los principios de publicidad, concurrencia e igualdad, y asegure la libre competencia y la

---

<sup>48</sup> Ningún convenio suscrito con Ecovidrio prevé que este último gestione la venta de los residuos de envases de vidrio presentes en la bolsa amarilla.

<sup>49</sup> Convenios marco firmados con las CC.AA. de Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Cataluña, Galicia y Madrid.

trazabilidad de los residuos adjudicados hasta su tratamiento completo. Previamente, la normativa daba amplio margen a los SCRAPs en cuanto al diseño de los sistemas de adjudicación. Así, entre otras cuestiones, Ecovidrio y Ecoembes han otorgado homologaciones específicas a los gestores de residuos para poder participar, de tal manera que a finales de 2023 había en España 495 plantas recicladoras autorizadas por las CC.AA. y homologadas por Ecoembes<sup>50</sup> y 18 gestores de envases de residuos de vidrio homologados por Ecovidrio<sup>51</sup>.

Existen residuos con valor positivo, por cuya adquisición los gestores ofrecen una contraprestación económica al poseedor de los residuos (Ecoembes, el ente local, o la empresa concesionaria de la planta de selección), y residuos con valor negativo, para los que es el poseedor de los residuos quien paga a los gestores para que se hagan cargo de ellos. Los residuos con valor positivo son, típicamente, aquellos de más fácil reciclado y venta.

La siguiente tabla muestra los datos sobre el peso de los ingresos y gastos, comunicados por Ecoembes y Ecovidrio, correspondientes a la adjudicación de los diferentes tipos de materiales durante los últimos diez años.

**Tabla 2: porcentaje de ingresos por venta de cada material sobre el total de ingresos por venta de material, por año**

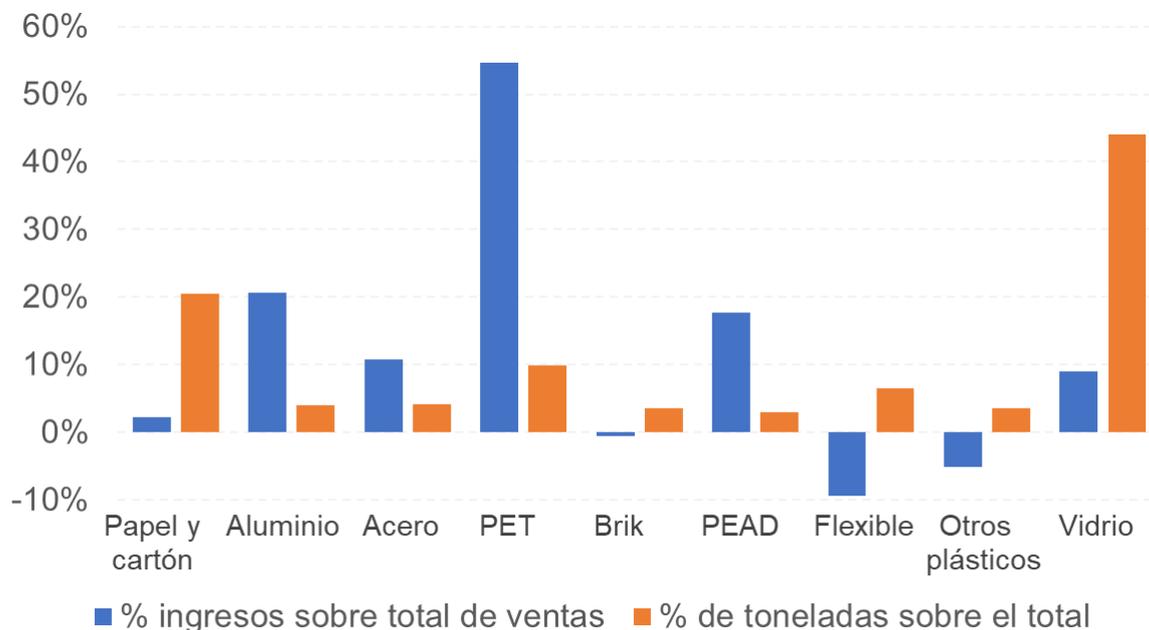
Año	Papel y cartón	Aluminio	Acero	PET	Brick	PEAD	Flexible	Otros plásticos	Vidrio
2012	4,5%	6,2%	14,4%	38,3%	0,2%	17,2%	N/A	-19,6%	38,7%
2013	3,3%	5,3%	18,5%	38,9%	0,3%	14,8%	N/A	-13,9%	32,8%
2014	2,3%	5,6%	21,1%	29,9%	-0,1%	19,5%	N/A	-13,6%	35,3%
2015	3,1%	8,8%	15,4%	30,7%	-0,2%	23,0%	N/A	-13,1%	32,2%
2016	5,4%	18,4%	16,2%	26,6%	-0,5%	27,5%	N/A	-22,6%	29,0%
2017	5,8%	26,2%	24,7%	20,9%	0,0%	14,2%	N/A	-20,1%	28,4%
2018	-1,1%	23,8%	24,3%	26,7%	0,2%	21,9%	N/A	-19,2%	23,3%
2019	-1,7%	20,1%	21,0%	37,2%	0,2%	23,6%	N/A	-21,4%	21,0%
2020	-3,3%	23,0%	21,3%	51,0%	0,2%	15,7%	N/A	-37,5%	29,5%
2021	3,1%	22,1%	22,0%	42,0%	-0,4%	20,1%	N/A	-26,3%	17,4%
2022	2,2%	20,7%	10,8%	54,7%	-0,5%	17,7%	-9,4%	-5,2%	9,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Ecoembes y Ecovidrio.

<sup>50</sup> Véase: <https://www.ecoembes.com/es/el-proceso-de-reciclaje/datos-de-reciclaje-de-envases-domestico-en-espana/reciclaje-de-envases-domesticos>

<sup>51</sup> Información proporcionada por Ecovidrio en respuesta a un requerimiento de información.

**Gráfico 6: porcentaje de ingresos por venta de cada material sobre el total de ingresos por venta de material, y porcentaje de toneladas de envases de cada material puestos en el mercado sobre el total de envases puestos en el mercado, para el 2022**



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Ecoembes y Ecovidrio. Notas: Ecoembes no ha reportado ingresos/gastos por la venta de madera. Respecto al material “Flexible”, únicamente se facilita información a partir de 2022, año en que se ha comenzado a vender separadamente dicho material.

En el caso de los materiales recuperados del contenedor amarillo, Ecoembes fija unas condiciones mínimas de calidad que deben cumplir los materiales que las plantas de selección entregan a los gestores de residuos. Estas condiciones son conocidas como “Especificaciones Técnicas de Materiales Recuperados” (ETMR) y están publicadas en la página web de Ecoembes<sup>52</sup>. En caso de que las empresas recuperadoras o recicladoras que reciben los materiales consideren que estos no cumplen con las ETMR, pueden iniciar un procedimiento de gestión de disconformidades, por el que Ecoembes media para llegar a un acuerdo entre el titular o concesionario de la planta de selección y el gestor de los residuos, o, en caso de no alcanzar un acuerdo, tomar una decisión de cara a la resolución del conflicto. El gestor, Ecoembes, y el recuperador o reciclador buscarán conjuntamente el origen de la disconformidad y definirán los medios adecuados para solventarla en el plazo máximo de dos meses.

<sup>52</sup> Véase: <https://www.ecoembes.com/es/recicladores-y-recogidas-fuera-del-hogar/residuo-municipal/especificaciones-tecnicas-de-materiales-recuperados-etmr>.

Ecovidrio también fija, en los convenios marco con las administraciones autonómicas, normas de calidad que deben cumplir los residuos de envases de vidrio antes de ser entregados a los gestores.

La normativa anterior a 2022 no hacía especificaciones al respecto, pero el nuevo Real Decreto de Envases indica que los gestores de las plantas de separación y clasificación, los gestores de las plantas de reciclado, los SCRAPs, las CC.AA. y las EE.LL. deben consensuar los requisitos mínimos de calidad para las distintas fracciones de estos materiales. Dichos requisitos mínimos serán aplicables en todo el territorio del Estado (art. 11.2 del Real Decreto de Envases).

#### **4.2.6. Reciclado y otros tratamientos del material**

Una vez se ha producido la adjudicación del material, los gestores llevan a cabo diferentes tratamientos sobre los materiales, entre ellos nuevas operaciones de clasificación y lavado. Posteriormente, reciclarán el material si es posible.

La recuperación o reciclaje se refiere al proceso de extraer recursos o energía a partir de los residuos. Los residuos que no se pueden reciclar o recuperar deben ser tratados para reducir su volumen y toxicidad antes de su disposición final. Esto incluye métodos como la incineración (con o sin recuperación de energía), el compostaje para residuos orgánicos u otros tratamientos.

Lograr un alto nivel de reciclado es un objetivo clave en la gestión de residuos. Por ello, es particularmente relevante contar con información de calidad que permita conocer el nivel de reciclaje. Sobre esto, diez CC.AA. disponían a finales de 2023 de algún tipo de regulación autonómica de los gestores de residuos<sup>53</sup>, de las cuales solo cinco regulaban la trazabilidad (País Vasco, Illes Balears, Galicia, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunitat Valenciana). Por su parte, el Real Decreto de Envases establece, en su anexo II, que, para garantizar, entre otras cosas, la fiabilidad y exactitud de los datos recogidos sobre los residuos de envases reciclados, se establecerá un sistema efectivo de control de calidad y trazabilidad de los residuos de envases, basado en la información contenida en el Sistema de Información de Residuos (eSIR). A finales de 2023 este procedimiento aún no estaba desarrollado. Igualmente, si bien los gestores de residuos están obligados a proporcionar información sobre sus actividades a las CC.AA. donde desarrollan su actividad a través de las memorias anuales de gestión de residuos, esta información no se publica. El MITERD, por su parte, elabora una memoria anual sobre la generación y gestión de residuos de

---

<sup>53</sup> Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid, Illes Balears, Galicia, País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

envases en la que ofrece datos sobre su reciclaje, a partir de la información proporcionada por los SCRAPs o los gestores de residuos<sup>54</sup>.

La calidad de la información también puede disminuir por la existencia de fraude. El Real Decreto de Envases establece que para comprobar el cumplimiento de los objetivos de reciclado de residuos de envases se realizarán, sobre los datos proporcionados por los SCRAPs de envases puestos en el mercado, correcciones basadas en caracterizaciones de residuos. Hasta donde conoce la CNMC, la última caracterización realizada por el Ministerio corresponde al período 2010-2012<sup>55</sup>.

Por otro lado, otra medida prevista por el Real Decreto de Envases que puede ayudar a impulsar la calidad de los datos es la creación de la sección de envases en el Registro de Productores de Producto, obligando a todos los productores a inscribirse y a remitir anualmente información sobre la puesta en el mercado de envases.

Más allá del reciclaje, otro posible destino de los residuos de envases es la valorización energética, que consiste en el tratamiento térmico de los residuos para su transformación y obtención de energía mediante la aplicación de energía calorífica (incineración, pirolisis, secado, etc.). Estos tratamientos no son finalistas, pues generan residuos que han de gestionarse de acuerdo con sus características. Para que un tratamiento térmico de residuos sea considerado como valorización energética debe tener una eficiencia energética de, al menos, el 65%<sup>56</sup>. En la tabla siguiente se puede observar el porcentaje de los residuos de envases destinados a valorización energética, distinguiendo por material, entre los años 2012 y 2022, a partir de información aportada por Ecoembes.

---

<sup>54</sup> Véase: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/Memoria-anual-generacion-gestion-residuos.aspx>

<sup>55</sup> Disponible en el siguiente enlace: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/residuos-2013-estudio-plan-piloto-caracterizacion-residuos-urbanos-origen-domiciliario.html>

<sup>56</sup> Anexo II de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Para aquellas instalaciones autorizadas conforme a la legislación comunitaria aplicable desde antes del 1 de enero de 2009, el umbral es del 60%.

**Tabla 3: porcentaje de residuos de envases destinados a valorización energética respecto al total de residuos de envases puestos en el mercado, 2012-2022**

Año	Total	Papel y cartón	Madera	Aluminio	Acero	PET	Brick	PEAD	Flexible	Otros plásticos
2012	4,9%	2,9%	2,2%	0,0%	0,1%	5,4%	5,0%	5,4%	15,8%	8,9%
2013	5,0%	2,9%	7,7%	0,0%	0,1%	5,3%	4,9%	5,9%	16,5%	8,6%
2014	5,0%	3,0%	2,4%	0,0%	0,1%	5,5%	4,9%	5,5%	16,3%	8,7%
2015	4,9%	2,9%	2,2%	0,0%	0,1%	5,3%	4,9%	5,2%	15,8%	9,0%
2016	5,0%	1,9%	4,1%	0,0%	0,1%	6,5%	4,9%	5,2%	15,6%	10,7%
2017	5,0%	2,3%	4,7%	0,0%	0,1%	5,6%	4,6%	4,5%	15,5%	11,1%
2018	5,0%	2,1%	3,7%	0,0%	0,1%	5,8%	4,4%	5,3%	15,5%	11,8%
2019	5,0%	2,4%	3,8%	0,0%	0,1%	6,2%	4,9%	5,5%	13,6%	12,3%
2020	5,0%	2,7%	4,5%	0,0%	0,1%	6,0%	4,6%	7,4%	14,2%	8,1%
2021	5,0%	2,6%	13,1%	0,0%	0,0%	4,8%	4,8%	5,5%	14,8%	10,5%
2022	5,0%	3,0%	7,8%	0,0%	0,0%	4,9%	4,7%	5,2%	14,1%	10,8%

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por Ecoembes.

En la tabla se observa que la tendencia general en la valorización energética de residuos de envases en España se mantiene bastante estable, a pesar del alza en el volumen de residuos. La mejora en la capacidad de reciclaje para diversos materiales podría estar absorbiendo volúmenes que anteriormente habrían sido destinados a la valorización energética.

Los residuos que no han sido reciclados, recuperados o tratados terminan en la disposición final. El método más común es el vertido en rellenos sanitarios, aunque se busca minimizar esta opción debido a su impacto ambiental.

### 4.3. Residuos de envases comerciales

Los envases comerciales no están sujetos a RAP hasta el 1 de enero de 2025. La sujeción de estos envases a RAP es uno de los cambios relevantes de la normativa de residuos aprobada en 2022. Hasta la fecha, y como punto de partida del sector antes de someterse a la RAP al inicio de 2025, cabe señalar que han existido distintas vías para la gestión de sus residuos.

Por un lado, entre los envases comerciales son frecuentes los envases reutilizables, especialmente en los centros de restauración y bares. Destaca el vidrio, en ejemplos tales como envases de cervezas o refrescos. Para este tipo de envases existen desde los años 70 circuitos cerrados de reutilización basados en logística inversa, en virtud de los cuales los envases reutilizables vacíos son

recogidos por los proveedores en el momento de realizar nuevas entregas y, posteriormente, tratados, rellenados y puestos nuevamente en circulación<sup>57</sup>.

En el caso de los envases comerciales no reutilizables existen dos posibilidades:

- Que el ente local tenga, en virtud de lo establecido en sus ordenanzas, la competencia sobre la gestión de los residuos comerciales, en cuyo caso debe tener un sistema establecido para ejercerla. De acuerdo con la AIReF (2023), en 2019 un 19,6% de los municipios de su muestra contaba con un servicio específico de recogida de residuos comerciales de envases ligeros, un 28,5% para vidrio y un 53,4% para papel y cartón<sup>58</sup>.
- Que el ente local no tenga competencia sobre la gestión de residuos comerciales, de modo que el poseedor final de los residuos (el comercio, restaurante, etc.) sea el que llega a acuerdos con gestores de residuos para que se encarguen de retirarlos de sus instalaciones.

A 31 de mayo de 2024 había inscritos 32.819 productores en la sección envases del Registro de Productores de Producto. Según la información recibida en octubre de 2023, en respuesta a un requerimiento de información, en aquel momento había inscritos 2.787 productores de envases comerciables reutilizables y 11.346 productores de envases comerciales de un solo uso<sup>59</sup>.

Dado que con la nueva normativa los envases comerciales pasan a estar sujetos a RAP a partir del 1 de enero de 2025, los productores de producto estarán obligados a la financiación y a la organización de la gestión total de sus residuos a través de sistemas de RAP, sustituyendo en este papel a los comercios generadores de los residuos, salvo que las ordenanzas municipales prevean la gestión municipal. Bajo la nueva configuración, los costes asociados a la gestión

---

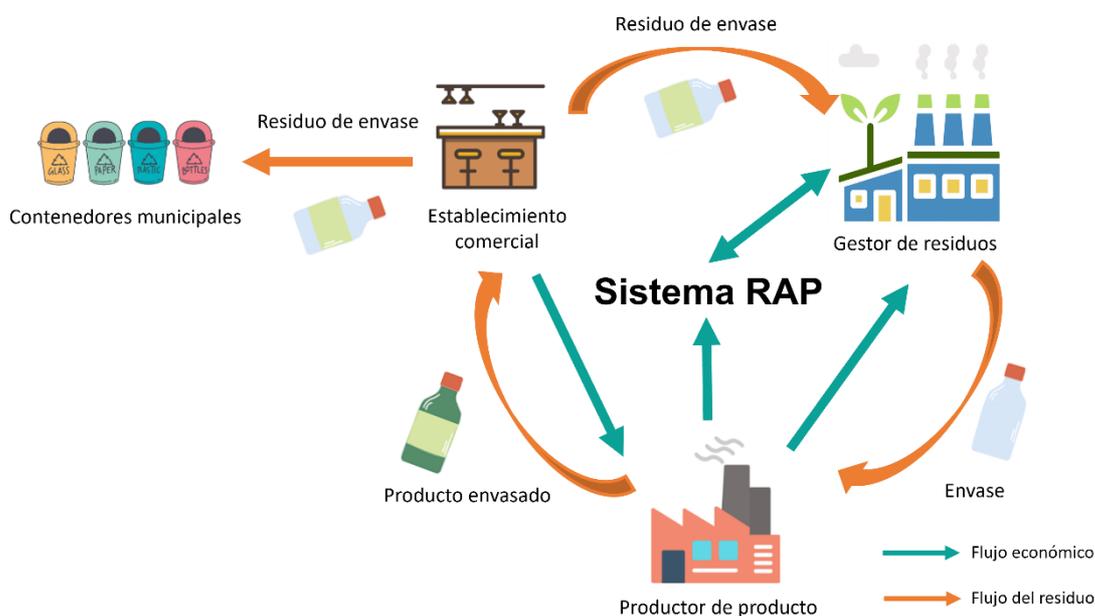
<sup>57</sup> Estos circuitos estaban regulados en las denominadas “Órdenes HORECA”: (i) Orden de 31 de diciembre de 1976 sobre garantía obligatoria de envases y embalajes en las ventas de cerveza y bebidas refrescantes; y (ii) Orden de 16 de julio de 1979 sobre garantía obligatoria de envases y embalajes en las ventas de aguas de bebida envasadas. Ambas han sido derogadas con el R.D. de Envases, que establece un SDDR para envases reutilizables.

<sup>58</sup> Además, un 23% tenían un servicio específico de recogida comercial para la fracción orgánica y un 30% para la fracción resto (AIReF, 2023). La AIReF destaca en su estudio la baja calidad de la información sobre recogida de residuos municipales que ha podido recabar, por la limitada y desigual capacidad de las CC.AA. y los municipios para recopilar y reportar los datos. Respecto a las CC.AA., señala que reportaron la información solicitada con relevantes lagunas en la dimensión espacial, en las fracciones de recogida separada o en las series temporales. Respecto a los municipios, la muestra abarca una selección de 598 municipios, de los cuales solo un 27% (160) reportaron satisfactoriamente la información considerada mínima sobre recogida separada (información de 2015 a 2019 para la fracción resto, envases de vidrio, envases ligeros, papel-cartón y fracción orgánica).

<sup>59</sup> Se incluyen en esta cifra los productores de envases comerciales reutilizables (2.385) y los productores de envases HORECA reutilizables (402). Debe tenerse en consideración que un mismo productor puede poner en el mercado envases comerciales reutilizables y de un solo uso, por lo que estaría incluido en ambas listas.

de los residuos de envases comerciales ya no serán sufragados por los comercios, sino por los productores de producto, que financiarán a los sistemas RAP (individuales y colectivos) que, a su vez, se encargarán de gestionar el tratamiento de los residuos mediante contratos con gestores de residuos. Por lo tanto, los comercios deberán seguir las instrucciones de los sistemas RAP respecto a dónde o a quién entregar sus residuos de envases, tal y como se observa en el siguiente diagrama.

**Diagrama 2: gestión de los residuos de envases comerciales a partir de 2025**



Fuente: elaboración propia.

Para simplificar la gestión, el Real Decreto de Envases permite que los sistemas de RAP firmen acuerdos con los comercios, de forma que sean ellos los que asuman, en nombre de los productores, la responsabilidad de la organización y de la gestión de los residuos, debiendo establecerse los mecanismos oportunos de información y financiación correspondientes a cada una de las partes.

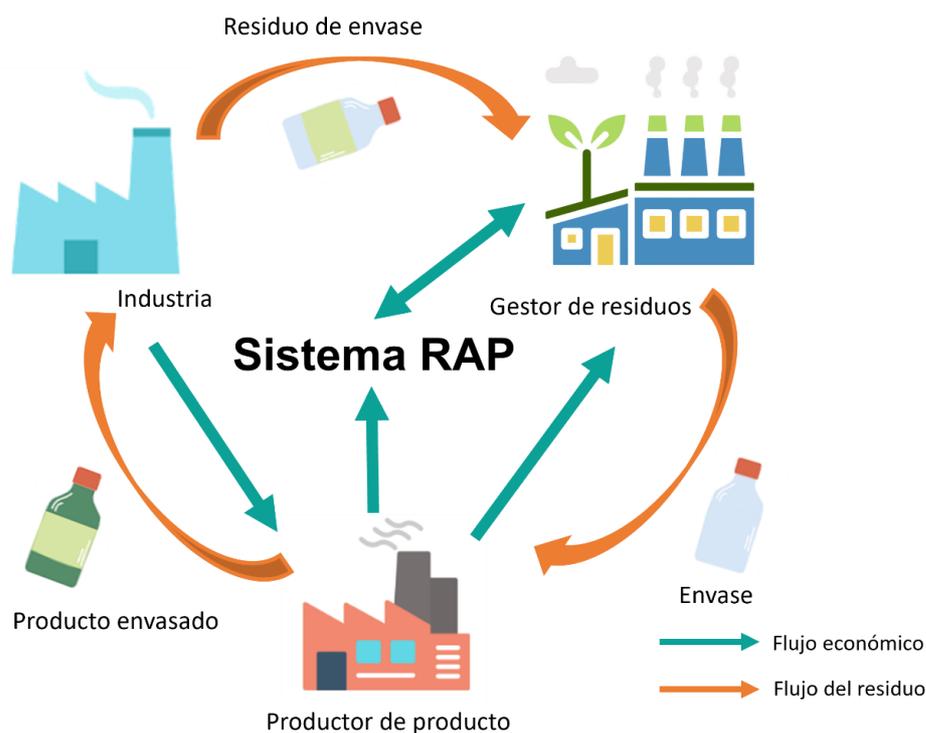
#### 4.4. Residuos de envases industriales

Los envases industriales tampoco están sujetos a RAP hasta el 1 de enero de 2025. Este cambio es otra de las modificaciones relevantes de la nueva normativa de residuos de envases. Con anterioridad a 2025, la industria ha gestionado directamente sus residuos de envases. Así, las empresas industriales adquieren de sus proveedores los productos envasados necesarios para el desarrollo de su actividad. Una vez consumidos, los envases no

reutilizables que los contenían pasan a ser residuos. Para su gestión, la empresa industrial contrata directamente a gestores de residuos que se encargan de ellos.

Con la nueva Ley de Residuos y el Real Decreto de Envases, a partir del 1 de enero de 2025 estarán obligados a la gestión de sus residuos a través de sistemas de RAP. Los costes asociados a la gestión de los residuos de envases industriales ya no serán sufragados por las industrias que adquieren los bienes envasados, sino por sus proveedores, como productores de esos productos envasados. Serán estos últimos los que financien a los sistemas RAP (individuales y colectivos) que, a su vez, se encargarán de gestionar el tratamiento de los residuos mediante contratos con gestores de residuos. Por lo tanto, las industrias deberán seguir las instrucciones de los sistemas RAP respecto a dónde o a quién entregar sus residuos de envases.

**Diagrama 3: gestión de los residuos de envases industriales a partir de 2025**



Fuente: elaboración propia.

Igual que en el caso de los envases comerciales, para simplificar la gestión el Real Decreto de Envases permite que los sistemas de RAP firmen acuerdos con las industrias, de forma que sean ellas las que asuman, en nombre de los productores, la responsabilidad de la organización y de la gestión de los

residuos, debiendo establecerse los mecanismos oportunos de información y financiación correspondientes a cada una de las partes.

A 31 de mayo de 2024 había inscritos 32.819 productores en la sección envases del Registro de Productores de Producto. Según la información recibida en octubre de 2023, en respuesta a un requerimiento de información, en aquel momento había inscritos 3.373 productores de envases industriales reutilizables y 8.644 productores de envases industriales de un solo uso<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Debido al poco tiempo que lleva operativa la sección de envases del Registro de Productores de Producto (fue creada con el Real Decreto de Envases), el MITERD todavía no dispone de los datos sobre la cantidad de envases industriales puestos en el mercado por estos productores. Por otra parte, debe tenerse en consideración que un mismo productor puede poner en el mercado envases industriales reutilizables y de un solo uso, por lo que estaría incluido en ambas listas.

## 5. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En este apartado se describe la experiencia de países del entorno de España en los que, mediante la introducción de reformas normativas y, en ocasiones, la intervención de las autoridades de competencia, se ha producido la apertura a un modelo competitivo y la coexistencia eficiente de SCRAPs en competencia.

Los países analizados son: Alemania, referente en materia de reciclaje y en competencia entre SCRAPs; Austria, debido a su transición en 2015 desde un monopolio a competencia a raíz de una reforma motivada por un expediente sancionador de competencia de la Comisión Europea; Francia e Italia, por contar con una organización administrativa y reparto competencial en materia de residuos similar a la española, si bien con diferencias de interés; y Eslovenia, que, tras un periodo de competencia, plantea volver a un único SCRAP tras experimentar conflictos judiciales y dificultades en la coordinación entre SCRAPs, lo cual refleja la importancia de contar con un marco adecuado.

### 5.1. Alemania

La ley vigente en Alemania es la Ley de Envases (*Verpackungsgesetz*, *VerpackG*, en adelante), en vigor desde 2019<sup>61</sup>. En este país, tras la aprobación de la primera normativa sobre la materia en 1991, surgió un monopolio en la gestión colectiva de residuos por parte de la sociedad DSD<sup>62</sup>. En 1998 se reformó la ley, permitiendo la existencia de varios SCRAPs. También se introdujo entonces la obligación para los SCRAPs de licitar los servicios de recogida, separación y reciclaje para hacerlos más competitivos, así como de adjudicar los materiales de una forma competitiva, y de publicar información sobre los costes asociados a los distintos materiales. Asimismo, la intervención, tanto del *Bundeskartellamt* como de la Comisión Europea, favoreció la entrada de competencia<sup>63</sup>. Alemania además optó por un modelo “organizativo”, según el cual los SCRAPs organizaban la recogida y selección de residuos.

---

<sup>61</sup> Las fuentes principales del apartado son: Bünemann et al. (2020) y Bundeskartellamt (2012).

<sup>62</sup> En 1991 se aprobó el Reglamento de Envases (*Verpackungsverordnung*, *VerpackV* en adelante). En él se establecía que los productores e importadores estaban obligados a aceptar de vuelta los envases de sus productos o, alternativamente, a contribuir financieramente a un sistema de RAP que se encargara de los mismos. En anticipación, en 1990, 95 empresas crearon Duales System Deutschland (DSD), el único SCRAP existente hasta 2003.

<sup>63</sup> El Bundeskartellamt había defendido que las empresas de recogida de residuos contratadas por DSD debían poder ser contratadas paralelamente y de forma no discriminatoria por otros SCRAPs competidores (lo que denominó la “utilización compartida”) porque estas empresas tenían una posición de dominio local. Esta postura fue adoptada por la Comisión Europea en su Decisión 2001/837/CE, prohibiendo a DSD incluir cláusulas de exclusividad en sus

La coexistencia de SCRAPs hizo necesario el cierre de acuerdos entre ellos para la organización de la recogida y selección de residuos, que siguió siendo única por regiones y licitada por DSD. En 2005, los SCRAPs operativos en aquel momento firmaron por primera vez un contrato para determinar las cantidades que los SCRAPs competidores debían pagar a DSD en concepto de costes de recogida y selección, vinculándolas de manera automática al volumen de envases adheridos a cada sistema. Este contrato facilitó a los SCRAPs competidores la negociación de acuerdos de “utilización compartida” con las empresas de transporte y recogida de residuos ganadoras de las licitaciones de DSD. En 2008 se aprobó una nueva modificación que estableció la posibilidad de que SCRAPs entrantes se adhirieran a los acuerdos firmados entre los SCRAPs existentes y las entidades regionales o municipales competentes. Además, DSD dejó de ser la única encargada de licitar los contratos de recogida de residuos e, igualmente, se obligó a los SCRAPs a crear un órgano de coordinación para determinar las cuotas de mercado de cada uno de ellos en cada una de las regiones de recogida, coordinar las licitaciones de los contratos de recogida y repartir los costes de la recogida entre SCRAPs. Fruto de estas obligaciones, los SCRAPs crearon la empresa “Gemeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH” (en adelante, Gemeinsame Stelle). Por último, en 2009, DSD desacopló la utilización del logo del “punto verde” de la adhesión de los productores a su SCRAP, de forma que los productores adheridos a cualquier otro SCRAP pasaban a poder mostrarla en sus envases mediante un acuerdo de licencia de marca.

### 5.1.1. Recogida de residuos de envases y acuerdos de coordinación

En Alemania, la responsabilidad de la recogida separada de residuos de envases ligeros y de vidrio corresponde a los SCRAPs. La recogida del resto de residuos domésticos (fracción resto, orgánica y papel-cartón) es responsabilidad de las autoridades públicas de gestión de residuos (regionales o municipales) designadas por las leyes de cada uno de los *länder*. Actualmente, existen más de 400 entidades públicas de gestión de residuos. Además, los SCRAPs son

---

contratos con las empresas de recogida de residuos que impidieran la contratación paralela. En la misma Decisión, acortó la duración de los contratos iniciales hasta 2003, lo que permitió que se empezaran a licitar los servicios de recogida y tratamiento y se tradujo en una reducción de costes de más del 20% (OCDE, 2016).

En otra Decisión (2001/463/CE), prohibió a DSD cobrar a los productores la totalidad del punto verde si se demostraba que estaban utilizando los servicios de otro SCRAP competidor. Por otro lado, a instancias del Bundeskartellamt, entre 2003 y 2004 DSD llevó a cabo una modificación de su estructura accionarial por la que salieron del capital social los gestores de residuos y las empresas de distribución, porque su presencia generaba conflictos de interés. Como resultado de estas reformas y actuaciones, fue posible la aparición de nuevos SCRAPs en el mercado.

responsables de la reutilización o reciclaje de todos los residuos de envases sujetos a la normativa y están sujetos a objetivos concretos.

Los SCRAPs pueden colaborar entre sí para crear y gestionar las estructuras de recogida, si bien las condiciones se establecen en acuerdos firmados con las entidades públicas de gestión de residuos de los distintos estados federales, denominados en la normativa como “acuerdos de coordinación” (similares a los convenios que deben firmar con las AA.PP. en España). La VerpackG establece que la recogida debe basarse en las estructuras de recogida existentes de las autoridades responsables de la gestión de residuos, y que los acuerdos deben tener particularmente en cuenta los intereses de la autoridad pública. Hay un único acuerdo con cada autoridad responsable de la gestión de residuos, que vincula a todos los SCRAPs operativos en ese territorio. Para facilitar las negociaciones, la VerpackG obliga a que, en caso de coexistencia de varios SCRAPs, estos designen un único representante común frente a la administración. El acuerdo es válido si cuenta con el consentimiento de la administración y de al menos dos tercios de los SCRAPs afectados. En caso de que entre un nuevo SCRAP, debe adherirse al acuerdo de coordinación vigente.

En relación con la recogida de envases de plástico, metal y materiales compuestos, las autoridades públicas de gestión de residuos pueden establecer unilateralmente requisitos acerca del tipo de sistema de recogida (en contenedores, en puntos de recogida o en una combinación de ambos) o las características y la frecuencia y el período de vaciado de los contenedores, que el acuerdo de coordinación debe respetar. En el acuerdo se puede pactar que los residuos recogidos de envases de plástico, metal y materiales compuestos se almacenen en una instalación propiedad de las entidades públicas, en cuyo caso la VerpackG prevé que los SCRAPs compensen a las entidades públicas mediante el pago de una tasa.

Una vez recogidos, los residuos se asignan a cada SCRAP según el porcentaje que le corresponda por cuota de mercado. A partir de aquí, cada SCRAP se hace responsable de la separación y reciclaje de sus propios residuos. En 2021, había 7 SCRAPs que estaban integrados verticalmente con empresas de recogida de residuos y/o gestores de residuos.

En cuanto a la recogida de envases de papel y cartón, dado que son depositados en contenedores monomaterial donde también se depositan residuos que no son envases y que son competencia de las autoridades públicas de gestión de residuos, la VerpackG prevé que en los acuerdos de coordinación se pueda acordar que los SCRAPs usen la infraestructura pública. En ese caso deberán pagar una tasa a la autoridad pública o, alternativamente, los SCRAPs se encargarán de la recogida de los residuos de papel-cartón que no son envases, siendo compensados por la autoridad pública mediante el abono de una tasa. Las partes también pueden pactar que la valorización de los residuos de papel-

cartón sea responsabilidad de quien se encargue de su recogida<sup>64</sup>. En este arreglo, si se llega a un acuerdo, la compensación económica a quien asuma dicha responsabilidad debe reflejar también el valor de mercado de los materiales. Si no se acuerda la valorización conjunta, la parte que no realice la recogida puede exigirle a la otra parte que le entregue la proporción de los materiales recogidos que le corresponde, corriendo con los costes de dicha entrega.

En anticipación a las dificultades que se podían producir en las negociaciones de los acuerdos de coordinación para adaptarse a los cambios introducidos por la VerpackG, las principales asociaciones y federaciones municipales de Alemania y los SCRAPs acordaron en 2018 unos documentos de consenso, dirigidos a orientar las negociaciones individuales. Los documentos fueron sometidos a la opinión del *Bundeskartellamt*, que consideró que no planteaban problemas desde el punto de vista de la competencia.

En cuanto a la prestación de los servicios de recogida, los SCRAPs deben elegir prestador a través de un procedimiento competitivo de licitación mediante una plataforma electrónica. El desarrollo y funcionamiento de la plataforma, así como la ejecución técnica de las licitaciones, deben correr a cargo de un proveedor de servicios neutral obligado al secreto con respecto a la información tratada a través de la plataforma. En cada ámbito de recogida, los SCRAPs deben designar a un SCRAP responsable de la licitación, que la normativa denomina “líder de la licitación”. El líder de la licitación asume la “responsabilidad principal de los costes” de la recogida en la zona, lo que implica que debe hacerse cargo de al menos el 50% de los costes de recogida, con el objetivo de que persiga la máxima eficiencia. Una vez adjudicado el contrato, el resto de SCRAPs pueden celebrar contratos individuales de uso compartido con el adjudicatario por la parte que les corresponda.

La VerpackG regula los principales aspectos del proceso de licitación, particularmente los referidos a la publicidad del proceso, los plazos o los recursos de las licitadoras que no resulten adjudicatarias. En la práctica, el liderazgo de las licitaciones se sortea para cada ámbito territorial cada seis años. Se licitan por separado la recogida de los residuos de envases ligeros y de vidrio y, para cada fracción, anualmente se licita alrededor de un tercio de los contratos.

Para el caso concreto de la recogida de los envases de papel y cartón, en la medida en que se recojan junto con residuos que no son envases de esos materiales, existen dos posibilidades: que los SCRAPs y la autoridad pública de gestión de residuos liciten conjuntamente el servicio de recogida, o que acuerden

---

<sup>64</sup> En papel y cartón, la valorización de los residuos de envases sería responsabilidad de los SCRAPs y el resto sería responsabilidad de las AA.PP.

que sea una de las partes la que lleve a cabo la licitación. En ambos casos, se aplican las disposiciones de la ley de contratación pública.

### 5.1.2. **Gemeinsame Stelle y Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR)**

La supervisión y coordinación se produce a través de dos entidades.

Por un lado se encuentra la empresa “Gemeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH”, comúnmente conocida como Gemeinsame Stelle, creada por los SCRAPs a raíz de las modificaciones normativas de 2008. Sus funciones están reguladas en la VerpackG, que obliga a los nuevos SCRAPs a participar en ella en el plazo de tres meses desde la obtención de la autorización. La VerpackG encomienda a la Gemeinsame Stelle las siguientes funciones:

- Reparto de los costes de eliminación de residuos en base a las cuotas de mercado de cada SCRAP (según la cantidad de envases adheridos)<sup>65</sup>.
- Coordinación de las licitaciones de los servicios de recogida de envases de forma neutral desde el punto de vista de la competencia. En particular, determina los líderes de las licitaciones para cada zona de recogida.
- Designación del representante de los SCRAPs para la negociación de los acuerdos de coordinación con las autoridades públicas de gestión de residuos en los estados federados donde opere más de un SCRAP.
- Coordinación de las medidas de información impuestas por la ley a los SCRAPs de forma neutral desde el punto de vista de la competencia y reparto de los costes de estas medidas en función de las cuotas de mercado determinadas por la Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR, en español: Agencia Central de Registros de Envases).

Sobre ZSVR, la VerpackG obligó a los productores y distribuidores de envases, así como sus asociaciones, a crear en 2017 una fundación de derecho privado bajo este nombre. ZSVR es la encargada de asegurar que todas las empresas obligadas participen en el sistema. Así, todos los productores deben registrarse en ZSVR y adherirse a un SCRAP antes de introducir sus productos en el mercado, y, una vez al año, informar a ambos sobre la cantidad de envases puestos en el mercado y su composición.

---

<sup>65</sup> En la práctica hay un único acuerdo de coordinación con cada autoridad pública de gestión de residuos y un único procedimiento de licitación por cada servicio, cuyos costes se deben repartir entre todos los SCRAPs que pongan envases en circulación en esos territorios. Hasta la entrada en vigor de la VerpackG, Gemeinsame Stelle calculaba las cuotas de mercado de cada SCRAP para poder determinar esos pagos, pero desde 2019 esta función (el [cálculo de las cuotas de mercado](#)) es competencia de ZSVR, que ha desarrollado conjuntamente con el *Bundeskartellamt* una [metodología](#) para ello. Gemeinsame Stelle fija los pagos de cada SCRAP a partir de las cuotas de mercado calculadas de esta forma.

La VerpackG asigna a ZSVR diversas funciones. Algunas implican el ejercicio de potestades públicas, por lo que están sujetas a la normativa administrativa y a la supervisión jurídica y técnica de la Agencia Federal de Medio Ambiente (*Umweltbundesamt*). Entre estas destacan:

- Registro de productores y cantidades de envases puestas en el mercado.
- La recepción y examen de los informes de datos que los productores y SCRAPs están obligados a proporcionar por ley.
- La verificación de las capacidades financieras de los SCRAPs.
- El cálculo y publicación de las cuotas de mercado de los SCRAPs.
- La adopción de decisiones sobre la clasificación de los envases como envases sujetos o no sujetos a la normativa, ante dudas interpretativas.
- Verificación de las cantidades de envases declaradas por los SCRAPs.
- Elaboración de directrices de inspección, de acuerdo con el *Bundeskartellamt*.
- Puesta en conocimiento de las autoridades competentes de los *Bundesländer* en materia de residuos de los incumplimientos de la normativa.
- Transmisión de datos a otras autoridades medioambientales.

La ZSVR es financiada por los SCRAPs en función de su respectiva cuota de mercado<sup>66</sup>.

## 5.2. Austria

En Austria existen 6 SCRAPs de residuos de envases domésticos (su ámbito de actuación incluye también los envases comerciales)<sup>67</sup>. Se permite a los productores sujetos a RAP participar en más de un SCRAP para un determinado tipo de envase, si bien el productor está obligado a proporcionar a los SCRAPs unos criterios claros de delimitación, por ejemplo, en función del cliente o de un

---

<sup>66</sup> En cuanto a su organización, en sus órganos participan tanto sujetos de derecho público como de derecho privado. En el Patronato, que determina las directrices de las actividades empresariales y nombra y destituye al Comité Ejecutivo, participan representantes de los productores, de los *Bundesländer*, de los municipios y de los Ministerios de Economía y de Medio Ambiente. ZSVR cuenta también con un Consejo Asesor en el que participan representantes de los productores, del Ministerio Economía, del Ministerio de Medio Ambiente, de la Agencia Federal de Medio Ambiente, de los *Bundeländer*, de las asociaciones de municipios, de los prestadores de servicios de recogida, de los gestores de residuos, de los SCRAPs y de asociaciones ecologistas y de consumidores.

<sup>67</sup> Información del apartado obtenida de Flanderka & Stroetmann (2015) y la normativa austriaca: [https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/abfall/recht/vo/verpackung.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/abfall/recht/vo/verpackung.html).

porcentaje concreto. Por otro lado, se permite el cambio entre SCRAPS durante el último trimestre de cada año.

En 2013, a raíz de un procedimiento por abuso de posición de dominio abierto por la Comisión Europea<sup>68</sup>, se modificó la Ley austriaca de residuos (AWG, *Abfallwirtschaftsgesetz*) para abrir a la competencia el ámbito de los envases domésticos. A continuación, se detallan las principales novedades introducidas por la Ley para facilitar la competencia entre SCRAPS.

### 5.2.1. Organización de la recogida entre SCRAPS

En Austria las EE.LL. recogen la fracción resto, el papel, y los residuos depositados en centros de recogida. La organización de la recogida separada de envases ligeros, metales y vidrio es responsabilidad de los SCRAPS. La normativa impone el uso conjunto de una única infraestructura para los SCRAPS.

Los detalles técnicos de la recogida, como el modelo de recogida, la capacidad de recogida por habitante y año o la densidad de infraestructura necesaria son determinados por el Ministerio de Medio Ambiente con la participación de todas las partes afectadas (SCRAPS, *länder*, ciudades y mancomunidades, agentes sociales y el Órgano de Coordinación de Envases).

Cada SCRAP debe tener acuerdos que garanticen la recogida en todo el territorio austriaco (ver diagrama 4). Para ello, tienen dos opciones:

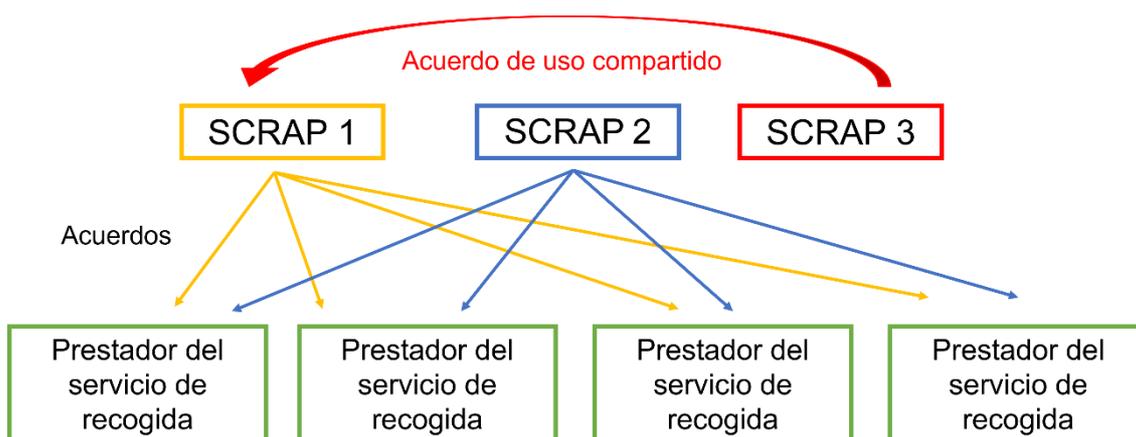
- Firmar acuerdos con todos los prestadores del servicio de recogida de cada región (opción elegida por los SCRAPS 1 y 2 en el diagrama 4). Estos prestadores de servicios de recogida están obligados por ley a firmar contratos con todos los SCRAPS y a ofrecerles las mismas condiciones económicas, salvo diferencias basadas en causas objetivas.
- Firmar un acuerdo con otro SCRAP que ya tenga los acuerdos con los prestadores del servicio de recogida en cada región (“acuerdo de uso compartido”, *Mitbenutzungsvertrag*, opción elegida por el SCRAP 3 en el diagrama 4). El SCRAP que actúa como intermediario (el que tiene acuerdos con todos los prestadores del servicio de recogida, SCRAP 1 en el diagrama 4) está obligado a firmar estos “acuerdos de uso compartido” con otros SCRAPS. En dichos acuerdos, además de lo relativo a la entrega de los envases, se fijan las cantidades que el SCRAP contratante

---

<sup>68</sup> En 2011, a raíz de la queja de un potencial entrante, la Comisión Europea abrió un expediente sancionador ([AT.39759](#)) a ARA (entonces el único SCRAP para envases domésticos y comerciales en Austria) por posible abuso de posición dominante, al impedir a los competidores el acceso a la infraestructura de recogida de residuos domésticos necesaria para poder operar en el mercado, y por presionar a los clientes y a los proveedores de servicios de recogida para no contratar con sus competidores. Finalmente, en 2016 la CE sancionó a ARA con 6 millones de euros.

(SCRAP 3 en el diagrama 4) debe pagar al SCRAP intermediario en concepto de coste de la recogida separada, así como la compensación a los entes locales por los envases recogidos en la fracción resto.

**Diagrama 4: acuerdos entre SCRAPS para garantizar la recogida de residuos de envases en todo el territorio austriaco**



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Medio Ambiente austriaco.

Los prestadores del servicio de recogida en cada región se eligen a través de una licitación pública organizada por un SCRAP designado por el Ministerio de Medio Ambiente. En concreto, cada 5 años el Ministerio de Medio Ambiente asigna a cada SCRAP -salvo los que han delegado en otros a través de acuerdos de uso compartido- una zona de recogida en base a su cuota de mercado<sup>69</sup>. El SCRAP designado tiene que licitar conforme a las normas de contratación pública y no puede aceptar ofertas de empresas de su grupo ni recurrir a la subcontratación para acceder indirectamente<sup>70</sup>.

Los municipios o mancomunidades que dispongan de una infraestructura existente para la recogida de estos envases domésticos (contenedores, vehículos, personal, contratos de servicios con terceros) tienen derecho a exigir que se asuma o utilice la infraestructura existente, en cuyo caso no se lleva a cabo la licitación. Los municipios deben indicar su capacidad de recogida y los

<sup>69</sup> Se procura que la cuota de mercado del SCRAP coincida aproximadamente con el porcentaje de residuos que se recoge en esa zona respecto al total nacional. En el caso de SCRAPS 'utilizados' por otro SCRAP (en virtud de un acuerdo de uso compartido), la cuota de mercado es la suma de la cuota del SCRAP intermediario y la de los SCRAPS con los que ha firmado acuerdos de uso compartido.

<sup>70</sup> El Ministerio de Medio Ambiente tiene una guía para SCRAPS sobre licitación de la recogida: [https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/abfall/Kreislaufwirtschaft/verpackungen/sammeln\\_verwerten/leitfaden.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/abfall/Kreislaufwirtschaft/verpackungen/sammeln_verwerten/leitfaden.html)

costes asociados. En el contrato con el ente local se fija la compensación de los costes razonables de recogida, que se determinan de forma consensuada. Los costes en exceso del coste razonable pactado corren a cargo del municipio.

### 5.2.2. El Órgano de Coordinación de Envases

En junio de 2014 se fundó [VKS](#) (*Verpackungskoordinierungsstelle*), sociedad limitada sin ánimo de lucro, filial de la Agencia Federal de Medio Ambiente (*Umweltbundesamt GmbH*) que, a su vez, pertenece al Ministerio de Medio Ambiente. Todos los SCRAPs deben firmar un convenio de servicios y financiación con VKS para ser autorizados por el Ministerio. En el convenio, igual para todos los SCRAPs y negociado entre Ministerio y SCRAPs, se fija el reparto de tareas y su financiación.

La función principal de VKS es garantizar una competencia leal entre todos los SCRAPs que operan en el mercado de la recogida de envases. Para ello, vela por el establecimiento y cumplimiento de unas condiciones de competencia equitativas para todos los participantes, así como por la determinación de modalidades de arbitraje en caso de conflictos. En concreto, sus competencias principales son:

- En relación con todos los envases (domésticos e industriales):
  - La coordinación y unificación de criterios para la realización de controles de las cantidades de envases puestas en el mercado por los productores adscritos a los SCRAPs. Esto garantiza la igualdad de trato de los participantes y la aplicación uniforme de las inspecciones a realizar.
  - Diseño de procedimientos de arbitraje en caso de desacuerdo entre los SCRAPs y otros agentes (como los municipios).
  - Realización de los análisis relativos a la recogida de envases.
- Para envases domésticos:
  - Coordinación de las campañas de información/concienciación de los SCRAPs a los consumidores finales, incluida la compensación financiera de los servicios prestados por los municipios a este respecto.
  - Colaboración en el diseño de una recogida coste-eficiente de envases.
- Para envases industriales:
  - Registro de puntos de generación de residuos. Se trata de una base de datos electrónica donde las industrias pueden registrar el tipo y cantidad de residuos de envases que prevén generar.
  - Celebración de los acuerdos necesarios con los operadores de los puntos de recogida y puesta a disposición de los datos necesarios.

### 5.3. Francia

En Francia, los envases domésticos están sometidos a la RAP desde 1992. Los productores pueden cumplir la RAP de forma individual o colectiva, si bien, como ocurre en España, en la práctica todos han optado por adherirse a un SCRAP.

La normativa nunca ha excluido la posibilidad de que más de un SCRAP gestionara un mismo flujo de residuos de envases, pero en la práctica no hubo competencia entre SCRAPS hasta 2018. Actualmente, hay autorizados 3 SCRAPS para envases domésticos, estructurados en dos grupos empresariales:

- El grupo Citeo: en 2021 tenía una cuota de mercado por volumen de envases superior al 99,5%. Este grupo está conformado por dos SCRAPS:
  - o Citeo, antiguo Ecoemballages, presente desde 1992. Gestiona envases domésticos de casi todo tipo de materiales (acero, aluminio, papel-cartón y plástico).
  - o Adelphe, filial de Citeo desde 2005. Creado en 1993 por la industria del vino y las bebidas espirituosas como SCRAP para envases domésticos de vidrio. Actualmente están adheridos productores de otras industrias y gestiona también envases de otros materiales (plástico y papel-cartón), si bien el vidrio sigue siendo el material predominante.
- Léko, propiedad de la multinacional alemana Reclay Group. Consiguió su autorización como SCRAP por primera vez para el periodo 2018-2022.

#### 5.3.1. Entrada de competencia y autorización de nuevos SCRAPS

Los SCRAPS son organizaciones sin ánimo de lucro que deben ser autorizadas por el Estado. La normativa para ser autorizado se detalla en un pliego de condiciones adoptado por orden ministerial, con una vigencia de 6 años. Estos pliegos definen las tareas que los SCRAPS deben realizar durante el periodo de autorización, así como los compromisos que deben cumplir.

La entrada de más de una empresa fue posible gracias a una modificación de los pliegos de condiciones. Los nuevos pliegos introdujeron disposiciones que regulan la convivencia de SCRAPS competidores, especificando sus relaciones con los entes locales y creando mecanismos de compensación entre SCRAPS. También se encomendaron a diversos organismos públicos funciones relacionadas con la convivencia pacífica entre SCRAPS.

Los SCRAPS pueden solicitar la asistencia de la Agencia Francesa de Medio Ambiente y Gestión de la Energía (ADEME por sus siglas en francés), para la realización de estudios y evaluaciones previos a su aprobación. Para solicitar la autorización deben elaborar un dossier que tenga en cuenta sus características

específicas y sus productos, incluya toda la información exigida y demuestre que están en condiciones de cumplir los requisitos reglamentarios establecidos en la normativa (en particular, demostrando su capacidad para alcanzar los objetivos fijados, probando que se ha establecido una garantía financiera o, en su caso, que cumplen las disposiciones sobre reutilización). No existe un dossier "tipo", y corresponde a cada SCRAP elaborar el suyo.

### **5.3.2. Relación de los SCRAPs con las EE.LL.**

Una vez obtenida la autorización, los SCRAPs tienen 30 días para celebrar un contrato con cualquier autoridad local responsable de la recogida y/o el tratamiento de residuos domésticos que lo solicite. El contrato debe basarse en un contrato tipo. Este es un contrato consensuado entre el SCRAP y los representantes de las EE.LL. representadas en el comité de envases domésticos de la Comisión Intersectorial RAP (CIFREP)<sup>71</sup>. Cubre los siguientes cinco materiales de envases domésticos: acero, aluminio, plásticos, vidrio y papel/cartón. El contrato fija, entre otras cuestiones, el pago que el SCRAP debe realizar al ente local, basándose en el llamado baremo descendente (es decir, la financiación a las EE.LL. por las actividades de recogida y selección), que son las reglas de pago reguladas en el pliego de condiciones.

Todos los residuos de envases domésticos deben cumplir unos estándares definidos en el pliego de condiciones, similares a las ETMR en España, para optar a financiación por parte de los SCRAPs. Los SCRAPs están obligados a financiar el 80% de los costes netos de referencia de un "servicio optimizado de recogida y selección". Tanto los costes netos de referencia como el servicio optimizado de recogida y selección están definidos y regulados en el pliego de condiciones, si bien las EE.LL. pueden organizar su servicio de recogida y clasificación como consideren a fin de cumplir con los objetivos.

### **5.3.3. Relación entre los SCRAPs**

El pliego de condiciones prevé tres herramientas para organizar la coexistencia de varios SCRAPs autorizados en el ámbito de los envases domésticos:

- Un sistema de coexistencia entre SCRAPs.

---

<sup>71</sup> La CIFREP es un órgano de representación de los sectores afectados por la RAP al que se le solicita opinión: 1) sobre los proyectos de pliegos de condiciones que establecen el marco y los objetivos de flujo de residuo y 2) sobre la aprobación de los SCRAPs. Está formada por 5 colegios, cada uno de los cuales representa a los productores, a las autoridades locales, a las asociaciones, a los gestores de residuos y al Estado. Fuente: Ministerio de Medio Ambiente francés (<https://www.ecologie.gouv.fr/cadre-general-des-filieres-responsabilite-elargie-des-producteurs>).

- Un mecanismo de equilibrio financiero.
- Un mecanismo específico de equilibrio para las obligaciones de organización de la recuperación de determinados residuos de plástico.

En relación con el **sistema de coexistencia entre SCRAPs**, el pliego prevé que, cuando se autoricen varios SCRAPs, deberán establecer un sistema de coexistencia conforme con las disposiciones del derecho de la competencia. En caso necesario, la autorización que se realice a cada SCRAP precisará las modalidades o detalles de la coexistencia. Una vez concedida la autorización, este sistema deberá estar operativo en un plazo de cuatro meses. La autorización de un titular podrá retirarse si se niega a participar en la puesta en marcha, el funcionamiento y las misiones del conjunto del sistema de coexistencia. Todos los nuevos SCRAPs quedan incluidos automáticamente en el citado sistema, una vez haya pasado un mes desde su autorización.

En cuanto al **mecanismo de equilibrio financiero**, el pliego de condiciones prevé que, si se autorizan varios SCRAPs, debe establecerse un mecanismo que garantice que cada uno de los SCRAPs contribuya de forma equitativa a los costes de recogida, clasificación y tratamiento de los residuos de envases domésticos en que incurren las EE.LL. El mecanismo de equilibrio financiero distribuye las contribuciones en función de las llamadas “cuotas de mercado ascendentes” de los SCRAPs (calculadas a partir de los envases puestos en el mercado por cada uno), determinadas por la ADEME, y las “cuotas de mercado en sentido descendente” (qué proporción ha pagado cada SCRAP sobre total de los pagos totales realizados a EE.LL.). También tiene en cuenta los costes de gestión de los contratos firmados con las autoridades locales, así como los necesarios para cumplir los requisitos del pliego de condiciones. La responsabilidad de determinar los importes a liquidar es del Ministerio de Medio Ambiente o el organismo que este determine. En la práctica, el mecanismo de equilibrio financiero permite que un nuevo SCRAP opere sin necesidad de haber cerrado acuerdos con todas las EE.LL. En ese caso, en la medida en que no estará pagando a todas las EE.LL. por los servicios de recogida y selección de residuos de envases, su participación en el total será menor, y tendrá que compensar a los SCRAPs que sí tienen contratos con las EE.LL. y que están soportando esos costes<sup>72</sup>.

Por último, con la transferencia a los SCRAPs de la responsabilidad de la organización de la recuperación (venta y entrega) de determinados residuos de plástico mezclados, en 2022 se creó un nuevo mecanismo específico de

---

<sup>72</sup> De hecho, esto es lo que está ocurriendo: Léko no ha firmado ningún contrato con EE.LL., que son financiados exclusivamente por el grupo Citeo, de modo que Léko transfiere una gran parte de las cuotas pagadas por sus empresas adheridas al grupo Citeo, en virtud del mecanismo de equilibrio financiero, según se indica en Autorité de la Concurrence (2022).

equilibrio “físico”, que tiene por objeto determinar a qué SCRAP le corresponde la organización de la recuperación de qué residuos. El punto de partida es que cada SCRAP organiza la venta y entrega de los residuos de materiales de plásticos mezclados recuperados por los municipios con los que tiene firmados contratos. El mecanismo de equilibrio entra en juego cuando, en función de esos contratos, un SCRAP organiza la recuperación de un porcentaje de residuos superior a su cuota de mercado “ascendente” (envases puestos en el mercado). De hecho, esta es la situación que se da en la práctica, porque Citeo es la única empresa que tiene actualmente firmados contratos con EE.LL. en Francia.

En virtud del mecanismo, el SCRAP “excedentario” debe poner a disposición de los demás SCRAPs “deficitarios” (actualmente, solo Léko) la cantidad de residuos cuya recuperación les corresponda gestionar en proporción a sus cuotas respectivas (los residuos “excedentarios”). Teniendo en cuenta que en 2021 la cuota de mercado de Citeo era de más del 99,5%, tenía que poner a disposición de Léko el 0,5% del material de plásticos mezclados obtenido de las plantas de tratamiento municipales. El pliego de condiciones prevé que las condiciones operativas de aplicación de este mecanismo se definan mediante un acuerdo entre los SCRAPs, que debe ser ratificado por los ministros de Medio Ambiente y Economía.

El pliego de condiciones también prevé unas reglas para tratar de limitar el traslado de poder de mercado de un operador dominante en recogida y clasificación al mercado de venta y recuperación de materiales de residuos de plástico mezclados. Sin embargo, estas reglas solo se aplican si varios SCRAPs tienen acuerdos con EE.LL., lo que actualmente no sucede.

## 5.4. Italia

### 5.4.1. Sistemas de cumplimiento de la RAP

Desde 2006, la normativa sobre la gestión de residuos de envases es el *Testo Unico Ambientale* (en adelante, TUA), que obliga a los productores a elegir entre:

- a) Unirse a uno de los consorcios nacionales. Son los sistemas más utilizados, equivalentes a los SCRAPs en el sistema español (en adelante, nos vamos a referir a ellos como SCRAPs).
- b) Organizar la gestión de manera autónoma, también de forma colectiva, en todo el territorio nacional. Deben cumplir las obligaciones impuestas al resto de sistemas.
- c) Certificar bajo su propia responsabilidad que se ha adoptado un sistema de devolución envases. Hasta la fecha no existe ningún caso en Italia.

Se pueden diferenciar dos tipos de SCRAPS: 1) el *Consorzio Nazionale Imballaggi* (en adelante, CONAI)<sup>73</sup>; y 2) 7 SCRAPS sectoriales o específicos para cada rama de material de envase (acero, aluminio, papel, madera, plástico y vidrio). La relación entre ambos tipos de SCRAP es vertical ya que, entre otros motivos, las entidades adheridas realizan sus contribuciones al CONAI, quien se encarga de repartir los pagos entre los SCRAPS. Así, el CONAI lidera a los siete SCRAPS sectoriales. Los productores y usuarios de envases no pueden participar en más de un SCRAP o sistema autónomo para cada tipo de envase.

El TUA establece las distintas funciones del CONAI, entre las que destacan:

- 1) Asegurar la necesaria cooperación entre los SCRAPS, los sistemas autónomos, los sistemas de devolución y otros operadores económicos.
- 2) Dirigir la coordinación entre AA.PP., SCRAPS y otros operadores.
- 3) Dividir entre los productores y usuarios la compensación por los mayores costes de la recogida selectiva, así como los costes de reciclaje y recuperación de los residuos de envases entregados al servicio de recogida selectiva. Así, determina y cobra a los miembros del SCRAP.
- 4) Promover acuerdos voluntarios entre SCRAPS, los sistemas autónomos, los sistemas de devolución y las entidades públicas y privadas.

Por otra parte, cabe mencionar a los operadores independientes. Se diferencian de los demás en que persiguen fines de lucro, no se configuran como sistemas autónomos y tampoco están sujetos a ninguna obligación organizativa ni a prestar su servicio de manera uniforme en el territorio nacional. Los productores y usuarios de envases que han decidido delegar el cumplimiento de la RAP en operadores independientes aún están sujetos a la adhesión y pago al CONAI, al no existir certeza de que sus envases sean siempre recuperados. El pago realizado al CONAI en este caso no tendría contraprestación, excepto el cumplimiento formal de los requisitos de la RAP<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> CONAI es uno de los SCRAPS más grandes de Europa, con más de 1.000.000 de empresas adheridas. Está compuesto por dos categorías: los productores de envases, que suman solo el 0,7% de los consorciados, y los envasadores, que constituyen el 99,3% restante.

<sup>74</sup> Como consecuencia, CONAI considera conjuntamente ambos segmentos en el cálculo de los residuos de envases reciclados debido a que todos los productores de envases cumplen con las obligaciones derivadas de la RAP al unirse al sistema consorcial y pagar el CAC. Según el informe de CONAI de 2022, en Italia se recicló el 73,3% de los envases en 2021. De este porcentaje, el 50% se debió a los SCRAPS sectoriales, un 48% a los operadores independientes y el 2% restante a los sistemas autónomos (que representan para la cadena de envases de plástico el 16% del reciclaje).

#### 5.4.2. Financiación del sistema CONAI

La financiación procede del *Contributo Ambientale CONAI* (en adelante, CAC), cuya cantidad es determinada por el propio CONAI, siguiendo los criterios de cálculo establecidos en el TUA, que comprenden la "*proporción a la cantidad total, al peso y al tipo de material de envases introducido en el mercado nacional*" por los miembros del SCRAP, y también "*los usos y criterios*" que define el artículo 224 del TUA. Los productores y usuarios de envases deben presentar una Declaración Anual de Residuos (DAR) en la que detallan la cantidad de envases puestos en el mercado italiano. Esta declaración se presenta ante el CONAI o ante el sistema autónomo al que estén adheridos.

El TUA establece que los productores (y usuarios) tienen la obligación de hacerse cargo de, al menos, el 80% de los costes relacionados con los servicios de recogida diferenciada y transporte, y de las operaciones de selección preliminar.

#### 5.4.3. Relación entre los sistemas de RAP y los EE.LL.

Un aspecto importante es el *Acuerdo Marco ANCI-CONAI*<sup>75</sup>. Este instrumento, en vigor hasta el final de 2024, prevé la posibilidad de que los municipios (o terceros encargados del servicio) firmen acuerdos con el CONAI que comprometan a los municipios a realizar la recogida diferenciada de residuos de envases y, posteriormente, a entregar los materiales recogidos a los mismos SCRAPs. En virtud del acuerdo, los SCRAPs específicos de cada material retiran los residuos que se incluyen en la recogida selectiva urbana, cada uno en su rama, a cambio del pago a los municipios de una compensación para cubrir los costes adicionales incurridos en la prestación del servicio.

Junto con este acuerdo se han firmado *Anexos Técnicos* relacionados con las cadenas de suministro de aluminio, acero, papel y cartón, madera, vidrio, plástico y bioplástico. Estos establecen rangos de calidad correspondientes a diferentes niveles de compensación que los SCRAPs específicos de cada rama de material deben pagar a los municipios. Cuanto mayor sea la calidad del material recogido, mayor será la compensación que los SCRAPs deban pagar a las EE.LL.<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI). El acuerdo sería equivalente a un acuerdo firmado por alguno de los SCRAPs incumbentes en España y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

<sup>76</sup> En cuanto a los acuerdos de financiación entre los sistemas autónomos y las EE.LL., la legislación italiana no exige específicamente que estas últimas firmen contratos con todos los sistemas autónomos de gestión de residuos de envases alternativos a los SCRAPs, ni tampoco que garanticen las mismas condiciones económicas a todos ellos.

## 5.5. Eslovenia

En Eslovenia, se introdujo por primera vez un sistema de gestión de envases basado en la RAP en el año 2000<sup>77</sup>. Tras la creación del primer SCRAP (Slopak), comenzaron a aparecer otros sistemas de gestión de residuos, en su mayoría con fines de lucro.

En 2006, cuando ya existían dos SCRAPs, se aprobó el *Decreto sobre envases y manipulación de residuos de envases*. De acuerdo con la normativa de 2006, los proveedores de servicios de recogida eran responsables de cubrir los costes de la recogida municipal de residuos de envases “puerta a puerta”. Así, 71 proveedores de servicios municipales recogían los envases. Los SCRAPs cubrían los costes de manejo de residuos desde el momento en que los recogían de los proveedores de servicios públicos, y también eran responsables de recoger los residuos no municipales directamente de los productores.

En concreto, en el sistema intervenían unas 9.400 empresas productoras que pagaban tasas a uno de los 6 SCRAPs. Dado que operaban varios SCRAPs, su proporción en la gestión de residuos de envases debía corresponderse con la cuota de mercado de los productores adheridos a cada SCRAP. Las cuotas las fijaba trimestralmente el Ministerio de Medioambiente por separado para cuatro materiales de embalaje: papel y cartón, vidrio, madera y embalajes mixtos.

La determinación de dichas cuotas fue objeto de continuos litigios que dieron lugar a problemas por falta de recogida y acumulación de residuos de envases. En 2018, Interzero (uno de los 6 SCRAPs) impugnó el sistema ante el Tribunal Administrativo, que determinó que no existía base legal para fijar las cuotas, por lo que no estaban obligados a respetarlas. Según este tribunal, los SCRAPs fijaban precios no regulados para las tarifas de los productores, lo que, combinado con la falta de obligación de informar sobre los costes, suponía una desviación del principio de “el que contamina, paga”. Además, no quedaba claro en los informes de los SCRAPs cuántos de sus ingresos procedían de las tarifas pagadas por los productores y cuántos procedían de la venta de materiales. Las tarifas normalmente se negociaban entre los productores y los SCRAPs, y no existía ningún organismo supervisor. Tampoco se supervisaba la ecomodulación.

Ante los conflictos y la descoordinación, en 2022 se adoptó la tercera Ley de Protección Ambiental (ZVO-2) que estableció la obligación de que cada flujo de residuos sea gestionado por un único SCRAP sin fines de lucro y que funcione bajo un organismo de supervisión. Debe ser propiedad de productores del mismo tipo, que en conjunto deben suponer al menos el 51% de la comercialización total de estos productos y la propiedad individual no podrá exceder el 25%.

---

<sup>77</sup> Fuentes del apartado: Tribunal Constitucional de Eslovenia (2023); Berger et al. (2023).

Por otra parte, el cambio normativo estableció que los SCRAPs cubran también los costes de la recogida diferenciada. También prohíbe cualquier vínculo de capital o familiar entre los SCRAPs y las empresas que operan en el sistema para la recogida diferenciada y la clasificación de materiales (subcontratistas), de modo que los primeros sólo pueden gestionar el sistema, seleccionando subcontratistas a través de licitaciones públicas. Además, exige la ecomodulación de las tarifas.

Aunque estaba previsto que la nueva ley entrara en vigor al inicio de 2023, cuatro SCRAPs interpusieron un recurso de revisión constitucional para estas reformas y, en consecuencia, se encuentra temporalmente suspendida a la espera del fallo del Tribunal Constitucional. Por el momento, el Tribunal Constitucional ha planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la UE solicitando interpretación y evaluación de validez de la nueva ley.

## 6. BARRERAS A LA COMPETENCIA

En este apartado se analizan las barreras a la competencia que existen en el sector de la gestión de los residuos de envases en España, las cuales han llevado a una situación de monopolio hasta 2024. Esta situación no resulta excepcional en la escena internacional: los sistemas colectivos monopolistas fueron habituales tras la introducción de la RAP, cuando el entramado legal y organizativo resultaba novedoso. No obstante, la gestión en régimen de monopolio no es ineludible, como se desprende de la introducción y asentamiento de competencia en varios países de nuestro entorno. El impulso de un modelo competitivo puede lograr, entre otros, los siguientes beneficios:

- Un sistema de gestión de residuos más eficaz, innovador y eficiente.
- Más oferentes de materiales para gestores de residuos. Los SCRAPs son una fuente principal de abastecimiento para estos gestores, que se beneficiarían de la competencia entre sus proveedores, por ejemplo, a través de ofertas más variadas y asequibles.
- Capacidad de elección para los productores de producto. Si bien es cierto que la normativa permite que los productores cumplan su obligación legal a través de sistemas individuales, esto no resulta ni técnica ni económicamente viable, salvo excepciones muy puntuales.

En relación con lo anterior, la CNMC ya ha advertido que la existencia de un régimen de monopolio para determinadas categorías de envases, como ha ocurrido en España, puede causar perjuicios tanto para los operadores como finalmente a los consumidores. Así, en el expediente [S/0206/09](#), Ecoembalajes España, la CNC (2011), antecesora de la actual CNMC, consideró que *“Ecoembes constituye para [las empresas] un servicio o instalación esencial para el cumplimiento de una obligación legal [...]”* y recordó que *“como monopolista de hecho no expuesto a presión competitiva alguna, Ecoembes tiene frente a sus clientes un deber de especial transparencia [...]”*. En este mismo sentido, la CNMC (2021b) señaló que *“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 [sistema] existente, conforme las condiciones contractuales y las tarifas fijadas por este, teniendo escaso margen de negociación en este proceso”* y también indicó que *“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 [por el sistema], debiendo los gestores de residuos aceptar estas condiciones si quieren acceder al material”*.

El caso de Alemania ilustra las ventajas potenciales de la apertura a la competencia. La incorporación de nuevos SCRAPs y de licitaciones competitivas para la recogida y clasificación redujeron notablemente los costes entre 2003 y

2012: los de recogida disminuyeron un 44%, los de clasificación y procesamiento un 76%, y los auxiliares un 8%. En ese periodo, el SCRAP incumbente (DSD) redujo su cuota de mercado del 100% hasta llegar al 18% en 2020 (Ahlers, Hemkhaus, Hibler, & Hannak, 2021). Además, la apertura a la competencia en Alemania ha contribuido a la adopción de innovaciones: algunas mejoras técnicas que ya estaban disponibles durante el monopolio de DSD solo se adoptaron de manera generalizada después de que se introdujera competencia OCDE (2016)<sup>78</sup>.

Otro estudio de la autoridad de competencia alemana (*Bundeskartellamt*, 2012) estimó un ahorro anual de 1.000 millones de euros gracias a la competencia entre SCRAPS. Asimismo, calculó que los costes de recogida y reciclado de envases domésticos, que en última instancia son soportados por el consumidor a través de los precios de los productos, se habían reducido en más de un 50%. Por último, estimó, desde un enfoque conservador, una ganancia de bienestar para los consumidores equivalente a 5.600 millones de euros para el periodo 2003-2011. El *Bundeskartellamt* relaciona este éxito en gran medida con la asunción por parte de los SCRAPS de la organización de la recogida y tratamiento de envases y la licitación de estos servicios conforme al sistema del “líder de la licitación” y la “responsabilidad principal de los costes”, que habrían permitido, entre otros, la mejora de la eficiencia y la adopción de innovaciones.

El modelo competitivo ofrece, por tanto, una serie de beneficios notables. De cara a impulsarlo, a partir de la información contenida en este estudio se pueden identificar una serie de barreras que limitan la competencia. A continuación se exponen en detalle.

## 6.1. Autorización de nuevos SCRAPS

### 6.1.1. Información exigida en la solicitud de autorización

Para iniciar su actividad, los sistemas de RAP deben presentar ante la comunidad autónoma en la que tengan su sede social una comunicación responsable en el caso de sistemas individuales o una solicitud de autorización para los sistemas colectivos con el contenido que establece el Real Decreto de Envases. La cantidad de información que se solicita es elevada y las estimaciones requeridas son complejas, debido a que dependen de acuerdos que deben alcanzarse con otros agentes públicos y privados tras obtener la autorización, los cuales podrían tener desinterés o reparo en cuanto a tratar con

---

<sup>78</sup> Según la OCDE (2016): “La adopción de mejores técnicas de clasificación se atribuye a la apertura de la competencia”, “Si bien las nuevas técnicas de clasificación ya estaban disponibles durante el monopolio de DSD, se generalizaron sólo después de la entrada de competencia”.

sistemas aún no autorizados. Además, la normativa no contempla la relación entre eventuales SCRAPs entrantes con las EE.LL. y los SCRAPs ya instalados, lo que dificulta las estimaciones que es necesario incluir en la solicitud de la autorización de ejercicio. A modo de ejemplo, el contenido de la solicitud incluye:

- Una estimación anual durante el periodo de vigencia de la autorización, para cada comunidad autónoma, de las cantidades de residuos de envases en toneladas, por tipo y material, así como de sus destinos (reutilización, reciclado, valorización, o eliminación, expresada en peso y en porcentaje).
- Detalles del funcionamiento y condiciones operativas de la gestión. Por ejemplo, frecuencias mínimas de recogida, destinos previstos de los residuos, la identificación de los gestores y de las instalaciones a las que se asignen las operaciones de recogida y tratamiento, y descripción de los procesos y condiciones previstos de contratación o adjudicación.
- Estimación de los costes derivados de los convenios de colaboración firmados con las AA.PP. para la recogida, separación y clasificación de los residuos de envases, de las obligaciones de información y de las campañas de sensibilización, y los gastos derivados de los contratos con gestores y acuerdos con la distribución.

En otros países de nuestro entorno los solicitantes también deben aportar gran cantidad de información de cara a que el SCRAP muestre su capacidad. A este respecto, en algunos países, como Francia, los dossieres de información que acompañan a la solicitud de autorización pueden incorporar distinta información atendiendo al caso concreto, en particular las características específicas y productos que plantea gestionar el SCRAP, e incluso la agencia francesa ADEME ofrece asistencia a los solicitantes para facilitar este procedimiento.

En definitiva, los elevados requisitos de información exigidos pueden constituir una barrera de entrada significativa.

### **6.1.2. Silencio administrativo negativo en la tramitación de autorizaciones**

La comunidad autónoma donde el SCRAP tiene su sede social dispone de un plazo de 6 meses para resolver sobre la concesión de la autorización, prorrogable por otros 6 meses. Transcurrido ese plazo, operará silencio administrativo negativo si no se ha notificado resolución expresa. Por el contrario, si se trata de una solicitud de renovación de autorización, transcurrido el plazo sin haberse notificado resolución expresa se considerará prorrogada la autorización concedida con anterioridad hasta que se notifique resolución expresa sobre la solicitud de renovación, pudiendo ser esta estimatoria o desestimatoria. Asimismo, la Ley de Residuos es más permisiva para el caso de

productores que no estén legalmente sometidos a RAP, pero se sometan voluntariamente a la RAP<sup>79</sup>.

### **6.1.3. Especificaciones territoriales y precisiones realizadas por la Comisión de Coordinación en materia de residuos**

Una novedad en el nuevo marco normativo es que la autorización de SCRAPs de envases pasa a tener eficacia nacional. Además, se establece la remisión de la solicitud a la Comisión de Coordinación en materia de residuos para la realización de un informe previo a la resolución de autorización, una vez comprobada la integridad documental del expediente. De acuerdo con la Ley de Residuos, *“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”*. El Real Decreto de Envases, a su vez, indica que la autorización *“incorporará las 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, incluyendo, en su caso, las especificaciones relativas a la actuación del sistema colectivo en los territorios autonómicos”*.

La CNMC ya se pronunció sobre las especificaciones territoriales y las precisiones realizadas por la Comisión de Coordinación en el Informe Relativo al Principio de Eficacia Nacional en los Sistemas de Gestión Colectiva de Residuos (PRO/CNMC/001/21), así como en el informe emitido sobre el Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases (CNMC, 2021b). En particular, en este último se indicó: *“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. [...] No obstante, [...] la vaguedad de los términos “especificaciones y precisiones” y la falta de claridad sobre su alcance en el [Proyecto de Real Decreto] 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.”*

---

<sup>79</sup> El art. 39 de la Ley de Residuos prevé que *“sin perjuicio de la tramitación ordinaria de la autorización [...], en el caso de los sistemas colectivos, las comunidades autónomas podrán otorgar, en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud de autorización, una autorización provisional que les permita iniciar su actividad, previa verificación de la integridad documental y siempre que la solicitud se acompañe de una copia de la garantía financiera suscrita calculada de acuerdo a lo que se establezca reglamentariamente”*.

La eficacia nacional de las autorizaciones para sistemas colectivos de gestión de residuos garantiza una operación homogénea en todo el territorio nacional. No existen justificaciones en la normativa de residuos para limitar territorialmente las autorizaciones a los sistemas colectivos de gestión, y la legislación estatal en la materia ofrece un estándar regulatorio común y armonizado.

Por otra parte, se mantiene la ambigüedad sobre el alcance de las especificaciones y precisiones en el Real Decreto de Envases, lo que podría condicionar la efectiva aplicación del principio de validez en todo el territorio nacional, en particular si da lugar, *de facto*, a diferentes autorizaciones y regulaciones en cada comunidad autónoma. Esto podría disuadir la entrada de nuevos operadores.

#### **6.1.4. Plazo para la emisión de informes por parte de la Comisión de Coordinación en materia de residuos**

Ni la Ley de Residuos ni el R.D. de Envases prevén un plazo específico para el trámite de informe de las solicitudes de autorización por parte de la Comisión de Coordinación, dentro del plazo general de 6 meses del que dispone la comunidad autónoma competente para resolver, ampliable por otros 6 meses más.

La ausencia de especificación en el Real Decreto de Envases de un plazo para la emisión del informe de la Comisión de Coordinación posibilita la existencia de retrasos en la resolución por parte de la comunidad autónoma competente sobre la solicitud de autorización del SCRAP.

#### **6.1.5. Insuficiencia de medios en las AA.PP.**

La facilidad de entrada de nuevos SCRAPs dependerá de la capacidad de las CC.AA. tramitadoras para absorber la mayor carga de trabajo que supone la nueva normativa<sup>80</sup>. Solo en lo relativo a la RAP, aumentan las obligaciones de los productores y, por extensión, de las AA.PP. como administradoras y supervisoras. Por ejemplo, la Ley de Residuos somete a RAP a nuevos flujos de residuos (textiles, muebles y enseres, plásticos de uso agrario no envases). El impacto de esta potencial barrera se ejemplifica en el caso de los RAEEs, donde

---

<sup>80</sup> La AIReF (2023) coincide: *“la insuficiente asignación de recursos a la gestión de residuos en los distintos niveles administrativos, así como la falta de una mayor especialización del personal asignado, supone una dificultad para el alcance de los objetivos marcados. Tal y como se ha constatado en las distintas entrevistas realizadas con Administraciones, tanto a nivel estatal como autonómico y local, en todos los casos se ha manifestado una falta de recursos personales y económicos asignados a la gestión de residuos para poder hacer frente al marco normativo aprobado recientemente y para alcanzar los objetivos que de él se derivan. Cabe destacar las diferencias existentes a nivel de dotación de recursos personales, tanto entre comunidades autónomas como entre municipios.”*

algunas autorizaciones llegaron a demorarse hasta 4 años debido a las limitaciones de personal, así como a la presentación de recursos a las resoluciones de las AA.PP. (más detalle en el Anexo sobre RAEE).

Así pues, el aumento de la carga de trabajo va a requerir mayores recursos en las administraciones afectadas. El punto de partida es desigual: alguna comunidad autónoma cuenta con entes administrativos especializados, destacando la Agencia de Residuos de Cataluña, frente a la mayoría de las CC.AA., donde las competencias en materia de gestión de residuos están incardinadas en la consejería competente en medio ambiente. La falta de recursos dificulta la supervisión, los trámites en la autorización de SCRAPs y la negociación y seguimiento de los acuerdos entre SCRAPs y AA.PP.

#### **6.1.6. Duración de las autorizaciones**

Las autorizaciones de los SCRAPs tienen una duración de 8 años, transcurridos los cuales deberán renovarse mediante una nueva solicitud. Sobre esta cuestión, la CNMC ha recomendado *“valorar que el plazo de vigencia de la autorización pudiera ser indefinido, dado que no hay límites al número de autorizaciones y [...], la Comisión de Coordinación puede realizar el seguimiento del cumplimiento de las autorizaciones y las condiciones de ejercicio, eliminando así cargas administrativas”* (CNMC, 2020a).

Considerando 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, la necesidad de renovación cada 8 años puede suponer una carga administrativa injustificada para los SCRAPs.

## **6.2. Cambios de los productores entre SCRAPs**

El Real Decreto de Envases indica que *“el productor de producto que abandone un sistema colectivo de responsabilidad ampliada deberá informar al sistema de origen, al nuevo sistema en el que se integra o que constituye, y al Registro de Productores de Productos, antes del último trimestre del año. En todo caso, el cambio de un sistema de responsabilidad a otro estará condicionado a la acreditación por parte del productor de hallarse al corriente de las obligaciones financieras asumidas con el sistema de responsabilidad ampliada del productor de origen. El cambio de un sistema de responsabilidad a otro supone que el nuevo sistema asume íntegramente las obligaciones del productor derivadas de la puesta en el mercado de envases en el siguiente año.”* (subrayado añadido). Así, el cambio deberá informarse durante los tres primeros trimestres de un año y será efectivo a partir del 1 de enero del año siguiente.

La limitación del momento temporal en el que se puede realizar el cambio entre sistemas puede estar justificada para otorgar cierta estabilidad financiera a los SCRAPS<sup>81</sup>. Sin embargo, este hecho puede suponer una barrera a la entrada de nuevos SCRAPS, en función de cuándo consigan la autorización. Si la normativa limita el momento del cambio entre SCRAPS a, por ejemplo, el último trimestre del año, y un nuevo SCRAP obtiene su autorización para operar al inicio de un año, realmente los productores no podrán adherirse hasta el final del ejercicio y el sistema no podrá iniciar su actividad efectiva hasta el año siguiente al de la obtención de la autorización, lo que le sitúa en desventaja competitiva respecto a los SCRAPS ya operativos. Esta situación es particularmente relevante para el caso de los SCRAPS que gestionen envases domésticos, ya que, como los productores ya estaban sometidos a la RAP desde hace más de dos décadas, los nuevos entrantes solo podrán captar productores que ya están adheridos a SCRAPS establecidos<sup>82</sup>.

Otro aspecto relevante que puede dificultar los cambios es la posibilidad de usar los logotipos asociados con la gestión de residuos, reciclaje y sostenibilidad. En concreto, hasta 2022 era obligatorio el marcado de los envases incluidos en un SCRAP mediante un símbolo acreditativo, idéntico en todo el ámbito territorial (art. 7.3 de la Ley 11/1997), función que cumplía el punto verde. Por lo tanto, la gran mayoría de los productores incorporaron el punto verde antes de 2022 en sus envases a través del etiquetado, impresión 'offset', serigrafado, relieve o huecograbado, etc. Este logo es propiedad del SCRAP alemán DSD y Ecoembes tiene sus derechos de uso en España, por lo que puede decidir quién lo utiliza, y mantiene un acuerdo con Ecovidrio mediante el que le permite su utilización sin pago alguno en contraprestación. A partir de 2022, este logo ya no es obligatorio, pero sigue estando presente en la inmensa mayoría de los envases y se mantiene como una referencia para muchos ciudadanos. Por los costes e inversiones que puede suponer a algunos productores la adaptación de sus envases y, además, por el reconocimiento de este logo entre los ciudadanos, una parte de los productores podrían considerarlo un factor a la hora de decidir

---

<sup>81</sup> Así ocurre también en el caso de la regulación de los RAEEs. El art. 8.3 del Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, establece que el cambio del sistema a través del cual el productor cumple sus obligaciones será comunicado durante los meses de octubre, noviembre y diciembre y la modificación se hará efectiva a partir del 31 de diciembre del año de la presentación de la modificación. También se observa en la normativa de otros países: en Francia, el contrato tipo de adhesión puede rescindirse a más tardar en octubre del año N para el año N+1; en Austria, igualmente, se permite el cambio entre SCRAPS durante el último trimestre de cada año.

<sup>82</sup> Para el caso de los SCRAPS de envases comerciales e industriales que van a crearse en España, al quedar sometidos a RAP con la nueva normativa de envases, todos parten de una misma situación sin empresas adheridas. En este caso, entrará en juego la "ventaja de entrar primero": los productores pueden optar por adherirse al SCRAP que sea autorizado antes para asegurarse su cumplimiento normativo. Esto explicaría que existan ya varias iniciativas de SCRAPS para envases comerciales e industriales.

si cambiarse de SCRAP y, así, situar en desventaja a los SCRAPs que no puedan utilizarlo.

### **6.3. Participación de los productores en más de un SCRAP**

La normativa española restringe la participación de los productores en más de un SCRAP simultáneamente en el caso de envases de un solo uso. En concreto, para envases domésticos, los productores no pueden participar en varios sistemas cuando introduzcan en el mercado el mismo producto en envases primarios y secundarios del mismo material. Si se trata de envases comerciales e industriales, la limitación aplica cuando introduzcan en el mercado el mismo producto en envases del mismo material, salvo que el producto esté envasado en envases primarios y destinado a distintas actividades. No ocurre lo mismo para envases reutilizables, que pueden participar en varios sistemas de RAP para un mismo producto en envase reutilizable del mismo material y categoría (doméstico, comercial e industrial), siempre que se garantice la trazabilidad y pertenencia de estos envases a cada uno de los SDDR.

En otros países, la normativa permite la participación simultánea fijando normas claras. Por ejemplo, en Austria, para los envases domésticos, se permite a los productores sujetos a RAP participar en más de un sistema para un determinado tipo de envase, si bien el productor está obligado a establecer criterios claros de delimitación, por ejemplo, repartiendo los envases con los que participan en cada uno de ellos en función del cliente al que van dirigidos o en función de un porcentaje concreto.

Permitir la participación simultánea en más de un SCRAP podría intensificar la competencia, al facilitar que los productores puedan tener mejor información por conocer de primera mano varios sistemas al mismo tiempo, y al reducir la dificultad y riesgo que conlleva un cambio de SCRAP por poder hacerlo parcialmente. Una posible desventaja podría ser el incremento del coste de supervisión para las AA.PP., si bien el caso austriaco muestra que es posible introducir mecanismos para afrontar esta cuestión, por ejemplo, con criterios claros de reparto. También hay ejemplos en España, como sucede con los envases reutilizables, donde la normativa sí lo permite si se garantiza la trazabilidad.

### **6.4. Negociación de convenios: plazo máximo y alternativas**

La nueva normativa de envases otorga a los sistemas de RAP un plazo máximo de 12 meses desde su autorización (SCRAPs) o comunicación (SIRAPs) para la suscripción de convenios con las AA.PP. Si bien la normativa no especifica qué

ocurriría en caso de no cumplirse con el plazo de 12 meses, en la medida en que es una obligación, podría derivar en la retirada de la autorización.

Un plazo de 12 meses resulta reducido para negociar los convenios con las AA.PP., según la experiencia previa. Tras la apertura de negociaciones, y sin contar el tiempo previamente invertido en la elaboración de un borrador de convenio, los SCRAPS de envases incumbentes y las AA.PP. han tardado en cerrarlas desde 3 hasta 30 meses. Además, para nuevos SCRAPS entrantes, 12 meses resulta un plazo ajustado para negociar convenios con todas las AA.PP. involucradas en esta materia a nivel nacional al ser muy numerosas (Ecoembes cuenta con 145 convenios y Ecovidrio con 875).

El plazo trata de acelerar los acuerdos y reequilibrar el poder de negociación entre SCRAPS y AA.PP., que actualmente está sesgado en favor de los SCRAPS. Esta descompensación de poder negociador tiene las siguientes causas.

En primer lugar, la normativa asigna por defecto a las EE.LL. la responsabilidad de la gestión de los residuos de envases domésticos y, si así lo indican sus ordenanzas municipales, también los comerciales. Sin embargo, la responsabilidad financiera es de los sistemas de RAP. El instrumento en el que se determina la financiación es el convenio, de modo que, hasta que no se firma, el ente local no recibe financiación del sistema RAP, aunque tiene que prestar el servicio igualmente, asumiendo el coste. La consecuencia es que el ente local tiene mayor urgencia para llegar a un acuerdo y así recibir la financiación.

En segundo lugar, el desequilibrio se debe a carencias de personal especializado en muchas AA.PP. Las negociaciones de los convenios son complejas y requieren de un conocimiento detallado a nivel organizativo y financiero de estas actividades. Los SCRAPS cuentan con personal especializado, lo que no sucede en prácticamente ninguna administración pública.

En tercer lugar, la Ley de Envases de 1997 y el Reglamento de Envases de 1998 apenas contenían detalle respecto a qué tenían que financiar los SCRAPS<sup>83</sup>. La nueva normativa trata de paliar este problema por tres vías:

- Más detalle en cuanto a qué tienen que financiar los SCRAPS.

---

<sup>83</sup> Las normativas de 1997 y 1998 indican que les correspondía financiar el sobrecoste de la recogida separada respecto al sistema de recogida vigente hasta entonces (sin separar), *“incluyendo entre los costes [...] el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras”*. La consecuencia eran discrepancias frecuentes entre SCRAPS y EE.LL. sobre los aspectos económicos y el grado de eficiencia del EE.LL. en la prestación de los servicios.

- Establecimiento de mecanismos de arbitraje en el caso de discrepancias entre la Administración y los SCRAPs sobre los contenidos del convenio, particularmente los económicos.
- La posibilidad de que las EE.LL. cedan al SCRAP las actividades de gestión de residuos de envases (recogida, transporte, separación y clasificación, y entrega) durante la negociación, en cuyo caso será el SCRAP quien decida cómo organizarlas y financiarlas, limitándose el convenio a detallar la previsión de utilización y condiciones de uso de espacios públicos<sup>84</sup>.

Estas novedades previsiblemente contribuirán a mejorar la fluidez de las negociaciones de los convenios.

En países de nuestro entorno hay otras herramientas para facilitar y equilibrar las negociaciones, alternativas o complementarias a la existencia de plazos máximos. En concreto, algunos cuentan con normativas más detalladas sobre el contenido de los acuerdos y de la financiación, y también con organismos de coordinación para apoyar y sentar las bases de las negociaciones. En particular, se puede destacar lo siguiente:

- En Francia existe un contrato tipo consensuado entre los SCRAPs y las EE.LL. en la Comisión Intersectorial RAP (CIFREP), que sirve de base para los acuerdos concretos. Además, se regulan las condiciones básicas de los pagos que el SCRAP debe realizar al ente local (el denominado baremo descendente), recogidas en el contrato tipo. Para asegurar la eficiencia, la regulación prevé un tope máximo para la financiación de los SCRAPs a las EE.LL. del 80% de los costes netos de referencia de un “servicio optimizado de recogida y selección” cuyas características aparecen definidas en la normativa.
- En Alemania se regula el contenido y los detalles de la negociación de los acuerdos entre SCRAPs y EE.LL. Así, las autoridades de gestión de residuos pueden determinar unilateralmente requisitos acerca del tipo de sistema de recogida (en contenedores, en puntos de recogida o una

---

<sup>84</sup> Al gestionar directamente todo el proceso, los SCRAPs tendrían un mayor control y trazabilidad de los residuos, desde la recogida hasta el tratamiento final. Esto les permitiría identificar y abordar ineficiencias, así como implementar rápidamente mejoras o correcciones. Por tanto, la asunción de la responsabilidad por los SCRAPs en la fase de recogida y tratamiento podría generar una mayor eficiencia de costes. Esta medida permitiría reducir la carga financiera transferida a los ciudadanos a través de las tasas municipales de residuos, lo que a su vez prevendría la posible brecha en los entes locales entre los ingresos y los costes de gestión. Además, serviría para alinear los intereses económicos de los SCRAPs con los objetivos medioambientales públicos, ya que el despliegue de sistemas de recogida más selectivos y efectivos para asegurar que los materiales recogidos sean de mayor calidad y más fáciles de reciclar permitiría reducir los costes de los SCRAPs.

combinación de ambos), las características de los contenedores, y la frecuencia y el período de vaciado de los contenedores. La normativa también da indicaciones acerca del reparto de costes entre EE.LL. y SCRAPs. Asimismo, en 2018 las federaciones municipales y los SCRAPs acordaron unos documentos dirigidos a orientar las negociaciones individuales. Los documentos fueron revisados por el *Bundeskartellamt*, que consideró que no planteaban problemas de competencia<sup>85</sup>.

- En Austria, los detalles técnicos de la recogida (modelo de recogida, la capacidad de recogida o la infraestructura) son determinados por el Ministerio de Medio Ambiente con consulta a SCRAPs, *länder*, EE.LL., agentes sociales y el Órgano de Coordinación de Envases.

En definitiva, un plazo de 12 meses puede ser insuficiente para negociar los convenios con todas las AA.PP. involucradas. Esta exigencia eleva las barreras de entrada, desincentivando a potenciales nuevos competidores debido al riesgo de no cumplir el plazo y enfrentarse a la posible retirada de su autorización. Además, sin los convenios tendrán dificultades para operar y serán una alternativa menos atractiva para los productores sometidos a RAP, elevando el riesgo de que la entrada en el mercado resulte fallida. Respecto al objetivo de impulsar las negociaciones y reequilibrar el poder de negociación, pueden adoptarse medidas alternativas, como un mayor grado de detalle en la normativa, el establecimiento de un convenio tipo, o la designación de un organismo independiente que fomente la coordinación y resuelva conflictos.

## 6.5. Retos e incertidumbre sobre la coexistencia de convenios

Existe incertidumbre sobre cómo funcionaría la vigencia simultánea de convenios de una Administración concreta con varios SCRAPs. En concreto, se puede plantear lo siguiente:

- Es dudoso si será necesario revisar los convenios vigentes con los SCRAPs cada vez que entre uno nuevo, para determinar la parte de la financiación que le corresponde a cada uno.
- La nueva normativa prevé la posibilidad de que los SCRAPs acuerden con las AA.PP. asumir la gestión completa de los residuos de envases, encargándose de las actividades de recogida, transporte, separación, clasificación y entrega del material. En caso de que compitan varios SCRAPs, no queda claro qué ocurriría si alguno de ellos asume esa gestión vía convenio. Dado que las actividades de recogida son

---

<sup>85</sup> Véase: <https://www.dstqb.de/themen/kommunale-abfallwirtschaft/aktuelles/verpackungsgesetz-orientierungshilfe-fuer-die-verhandlung-der-abstimmungsvereinbarung/>

monopolios naturales locales, solo un SCRAP puede asumirlas. En esa situación, la normativa no prevé el contenido de los convenios de los SCRAPS que no asuman esas funciones, cómo se canalizaría la financiación de cada uno, ni cómo podría optar otro SCRAP a obtener la gestión completa.

A nivel internacional se observan dos enfoques para afrontar lo anterior:

1. **En Francia, los SCRAPS pueden operar sin haber firmado convenios** con las EE.LL. y, gracias a un sistema de equilibrio financiero entre SCRAPS, los entrantes pagan al incumbente la parte de la financiación que les corresponde en función de su cuota de mercado. Esto ha permitido la ruptura del monopolio del grupo Citeo y la entrada de Léko, que a fecha de 2022 no había firmado ningún convenio con EE.LL.
2. **En Alemania, las EE.LL. firman un único convenio con todos los SCRAPS** operativos. Los SCRAPS entrantes deben adherirse a este convenio. Cuando se renegocia, los SCRAPS designan a un representante común y el convenio alcanzado vincula a todos. Para cerrar el acuerdo, el documento debe contar con el consentimiento de la Administración correspondiente y de al menos dos tercios de los SCRAPS afectados.

Así pues, la incertidumbre respecto a una posible coexistencia de múltiples convenios entre una misma administración pública y varios SCRAPS puede funcionar como barrera de entrada y desalentar la entrada de nuevos SCRAPS.

## 6.6. Relación y coordinación entre SCRAPS competidores

La experiencia internacional muestra que, cuando existen varios SCRAPS, resulta imprescindible que la normativa regule las relaciones entre ellos, incluyendo el reparto de responsabilidades y su interacción con las AA.PP. También es necesaria la intervención pública en materias como las cuotas de mercado, la supervisión de los sistemas de RAP y la resolución de conflictos.

Ni la Ley de Residuos ni el Real Decreto de Envases dedican una sección a la coexistencia de sistemas de RAP competidores. Los artículos que la regulan se encuentran dispersos a lo largo de los dos textos normativos, pudiendo crear dudas acerca de su interpretación. Asimismo, algunos aspectos relevantes no están presentes en la regulación. En los siguientes subapartados se examina esta cuestión.

### **6.6.1. Reparto de responsabilidades: la cuota de mercado**

En relación con el reparto de la responsabilidad del cumplimiento de objetivos de recogida separada, el art. 21.2 del Real Decreto de Envases prevé que, en caso de que se estime necesario, el reparto se hará de acuerdo con la cuota de mercado de cada sistema RAP, medida como la cantidad de envases puesta en el mercado por cada uno de ellos a partir de la información disponible en el Registro de Productores de Producto. La cuota será calculada por el MITERD, a propuesta de la Comisión de Coordinación en materia de residuos, y publicada en una resolución del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental.

Este es el único artículo del Real Decreto en el que se hace referencia a que la cuota de mercado será la herramienta para repartir responsabilidades entre SCRAPS competidores, y lo hace en relación con el cumplimiento de los objetivos de recogida separada. No se vuelve a hacer referencia a la cuota de mercado, a pesar de que existen otros ámbitos en los que también es necesaria una distribución de responsabilidades, como el reparto de los costes de la gestión de los residuos de envases o la asignación de responsabilidades en la venta de material recuperado.

Por otro lado, el art. 21.2 del Real Decreto de Envases prevé la publicación de la resolución del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental en la web del MITERD *“en caso de que se estime necesario”*. En un mercado en que varios SCRAPS compiten por la gestión de un mismo flujo de residuos de envases, en general será necesario repartir responsabilidades. Asimismo, no se detalla cuándo se publica la resolución, lo cual podría crear retrasos e incertidumbre.

El uso limitado de la cuota de mercado únicamente para asignar objetivos de recogida entre los SCRAPS, sin claridad sobre su aplicación en la distribución de costes de gestión de residuos -que se delega en el Real Decreto de Envases en un acuerdo entre SCRAPS- y en la asignación de responsabilidades en la venta de material recuperado, genera incertidumbre y puede provocar conflictos entre los SCRAPS. Tampoco se prevé ningún tipo de intervención por parte de alguna administración pública. Esta situación puede causar conflictos o, alternativamente, dar pie a una coordinación excesiva entre SCRAPS que perjudique la competencia. Adicionalmente, la falta de un plazo definido para la publicación de las cuotas de mercado por parte del MITERD puede comprometer la capacidad de planificación de los SCRAPS, afectando a su eficiencia y estrategia operativa.

### **6.6.2. La asunción de responsabilidades por parte de los SCRAPS: la introducción de un modelo mixto**

El Real Decreto de Envases regula parcialmente qué ocurriría en caso de que un SCRAP consiga, vía convenio con las EE.LL., hacerse con la gestión

completa de los residuos de envases domésticos en algún ámbito municipal. Así, el art. 33.1 del Real Decreto de Envases indica que, cuando un convenio establezca que la gestión de los residuos se lleve a cabo “por el propio sistema”, “el sistema de responsabilidad ampliada del producto deberá asumir a través de gestores de residuos con los que haya celebrado acuerdos, las operaciones de gestión de los residuos de envases, incluyendo su recogida separada, transporte, clasificación y tratamiento, actuando el sistema como poseedor del residuo”. Sobre los acuerdos con los gestores de residuos, el Real Decreto de Envases indica que deben evitar prácticas anticompetitivas y que las condiciones de contratación de los gestores deberán respetar los “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, del medio ambiente y de la jerarquía de residuos, y en su caso, el de autosuficiencia y proximidad”<sup>86</sup>.

En cuanto a la financiación, cuando sea asumida por un sistema de RAP, el art. 34.6 del Real Decreto de Envases prevé que “el sistema de responsabilidad ampliada del productor correspondiente financiará todos los costes inherentes a dicha gestión”. Por su parte, el art. 21.1.e) indica que los sistemas de RAP “celebrarán acuerdos, cuando proceda, con otros sistemas de responsabilidad ampliada del productor cuando éstos lleven a cabo la gestión de sus residuos de envases para la compensación económica por las operaciones de gestión que hayan realizado.” (subrayado añadido).

Con esta regulación, el legislador español opta por un sistema mixto: por defecto, es un sistema de carácter “financiero” (porque la gestión corresponde por defecto a las EE.LL.) que, sin embargo, puede pasar a ser de carácter “organizativo” en algunas zonas, a partir de las negociaciones de los SCRAPS con AA.PP. concretas. De este modo, podría derivar en un sistema mixto, enormemente complejo, donde podrían coexistir sistemas “organizativos” y “financieros” en distintas partes del territorio. La CNMC no conoce otros países del entorno de España que hayan optado por un modelo de estas características.

En el caso de que se produjera la entrada de nuevos SCRAPS, estos podrían intentar diferenciarse haciéndose con la gestión e intentando, por esta vía, reducir costes para atraer a los productores con tarifas menores. La asunción por parte de un SCRAP de la gestión total de los residuos de envases domésticos depende exclusivamente de la negociación del convenio con la Administración competente. Esto es relevante desde la perspectiva de competencia porque, *de facto*, este SCRAP se convertiría en monopolista en un ámbito territorial. La normativa no prevé un sistema de competencia por el mercado, ni límite temporal ni, en general, cómo podría un SCRAP competidor optar a obtener esa gestión,

---

<sup>86</sup> Art. 21.1.d) del Real Decreto de Envases en relación con el art. 47.2.c) de la Ley de Residuos. La cita literal es del art. 47.2.c) de la Ley de Residuos. El subrayado es añadido.

más allá de la negociación con la Administración competente. Tampoco previene que, con el tiempo, un SCRAP pueda extenderse por gran parte o todo el territorio nacional, dando lugar a un monopolio.

La situación actual del mercado español, tomando como referencia los convenios vigentes entre Ecoembes, Ecovidrio y las AA.PP., es que la recogida de los residuos de envases de materiales gestionados por Ecoembes está íntegramente en manos de las EE.LL. mientras que, para los residuos de envases de vidrio, el 99,7% de los convenios prevé que la gestione Ecovidrio. En cuanto a la duración de los convenios vigentes, los firmados por Ecoembes tienen una vigencia media de 4 años y 3 meses, mientras que los convenios firmados por Ecovidrio tienen una vigencia media de 6 años y 5 meses.

Si se compara con la regulación de países que han optado con un modelo “organizativo”, como Alemania o Austria, se observa que, para mantener la competencia, en esos países hay establecido un complejo sistema de reparto. En virtud de este sistema, a cada SCRAP se le permite hacerse solo con una parte del mercado proporcional a su cuota, el monopolio se le concede únicamente por un periodo de tiempo determinado, se le obliga a licitar la prestación de los servicios de forma competitiva, se le prohíbe participar mediante filiales o empresas asociadas en esas mismas licitaciones, y se establecen sistemas de liquidación para el reparto tanto de los costes y la organización de los flujos financieros como para el reparto y entrega de los materiales recogidos. Todo ello con la intervención de un tercero independiente:

- En Austria, cada 5 años el Ministerio de Medio Ambiente asigna a cada SCRAP una zona de recogida basada en su cuota. El SCRAP designado es responsable de licitar la recogida en esa zona conforme a las normas de contratación pública y no puede aceptar ofertas de empresas de su grupo o subcontratarlas. El Ministerio de Medio Ambiente tiene publicada una guía sobre la materia para SCRAPS<sup>87</sup>.
- En Alemania, los SCRAPS designan, a través de Gemeinsame Stelle, a un SCRAP responsable de la licitación en cada ámbito de recogida. En la práctica, se sortea para cada ámbito cada seis años. Se licitan por separado la recogida de los residuos de envases ligeros y de vidrio y, para cada fracción, anualmente se licita alrededor de un tercio de los contratos. El líder de la licitación debe hacerse cargo de, al menos, el 50% de los costes, con el objetivo de que persiga la máxima eficiencia. Asimismo, la normativa obliga a una licitación competitiva mediante una plataforma

---

<sup>87</sup> Véase:  
[https://www.bmk.gv.at/themen/klima\\_umwelt/abfall/Kreislaufwirtschaft/verpackungen/sammeln\\_verwerten/leitfaden.html](https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/abfall/Kreislaufwirtschaft/verpackungen/sammeln_verwerten/leitfaden.html)

electrónica y regula los principales aspectos del proceso de licitación (publicidad, plazos o recursos).

Por lo tanto, en otros modelos “organizativos” se asignan las zonas de recogida de forma proporcional a las cuotas, mediante la intervención de un ente independiente con competencias a nivel nacional. Esto solo es posible si todo el territorio se divide en zonas de recogida. La normativa española, al optar por un sistema mixto, dificulta realizar una organización en esa línea, ya que se delega la decisión de optar por un modelo u otro a la negociación entre SCRAPs y AA.PP. a un nivel inferior al estatal.

Surge, por tanto, la duda de si con un modelo mixto sería adecuado establecer un marco regulatorio similar al vigente en países que han optado por un modelo “organizativo”, cuando parte del territorio podría optar por un modelo “financiero”. En concreto, podría existir incertidumbre respecto a:

- Qué Administración sería la mejor posicionada para decidir si en su ámbito territorial se aplica un modelo “organizativo” o “financiero”.
- Qué Administración sería la mejor posicionada para repartir zonas de recogida entre SCRAPs, en la medida en que se desconoce cuántos ámbitos territoriales quedarían bajo un modelo “organizativo”, en particular considerando que este número podría ir variando con el tiempo.
- Qué Administración sería la mejor posicionada para determinar las cuotas (que tendrían un ámbito territorial inferior a las publicadas en la resolución del D.G. de Calidad y Evaluación Ambiental previstas en el art. 21.1 del Real Decreto de Envases), fijar y supervisar las liquidaciones económicas entre SCRAPs y el reparto y asignación física de los residuos recogidos.

De acuerdo con el Real Decreto de Envases, la gestión abarca también las actividades de clasificación, separación y entrega del material, en las que es posible que exista competencia, a diferencia de las actividades de recogida y traslado, que tienen características de monopolio natural local. Tal y como está redactada la normativa, si un SCRAP asume la gestión vía convenio, también quedarían bajo su responsabilidad la clasificación, separación y entrega del material, impidiendo la competencia igualmente en esas actividades. En cambio, en los países donde se ha optado por un modelo “organizativo”, como Austria o Alemania, solo se prestan en régimen de monopolio la recogida y traslado de residuos de envases domésticos a un punto de almacenamiento. A partir de ahí, los residuos se reparten entre SCRAPs por cuotas y cada uno gestiona la clasificación, separación y entrega del material. Estas actividades, además, ya existen en competencia en España para envases comerciales e industriales, ya que hasta el nuevo marco normativo los responsables de su gestión eran los poseedores finales (comercios e industrias), que negociaban con los gestores de residuos que consideraban oportunos.

Por otra parte, el Real Decreto de Envases prevé que el SCRAP que acuerde vía convenio responsabilizarse totalmente de la gestión de residuos de envases domésticos “*actuará como poseedor del residuo*”. De esto puede deducirse que será el responsable de vender todo el material, lo que implica que será el único proveedor para los gestores de residuos en la zona.

Respecto al reparto de los costes entre sistemas, el Real Decreto de Envases lo delega en un acuerdo entre SCRAPs. No especifica criterios para el reparto de costes ni prevé intervención alguna por parte de las AA.PP. La falta de concreción puede generar incertidumbre y conflictos que perjudiquen el funcionamiento del sector.

### Recuadro 3

#### CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE ECOEMBES Y ECOVIDRIO

En España, hay un precedente de acuerdo de colaboración entre Ecoembes y Ecovidrio para la declaración conjunta por parte de los productores adheridos. Sin embargo, en la medida en que se trata de sistemas no competidores, no resulta trasladable a SCRAPs en competencia.

Desde 1997, Ecoembes y Ecovidrio cuentan con un Convenio de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones respectivas en materia de RAP por los envases domésticos de un solo uso. La versión más reciente del Convenio es de 2023, la cual se adapta al nuevo marco normativo manteniendo en esencia el funcionamiento anterior: los productores pueden acogerse a un mecanismo de declaración conjunta, en virtud del cual pueden adherirse a un solo sistema (Ecoembes o Ecovidrio), declarando conjuntamente todos los envases que ponen en el mercado, incluidos aquellos no gestionados por el sistema al que se adhieren.

Cada uno de los sistemas se responsabiliza de la gestión de los envases de materiales bajo su competencia, informando al otro sobre los envases declarados anualmente por sus respectivos adheridos en relación con los productos envasados en materiales propios del ámbito del otro SCRAP, así como las cantidades recaudadas en tal concepto.

En cuanto a las contribuciones financieras, serán fijadas por el SCRAP con el que el productor haya suscrito el contrato de adhesión, con el importe (y criterios) fijado por Ecovidrio para el caso de productos envasados en material vidrio y por Ecoembes para el caso de los materiales diferentes al vidrio. Consecuentemente, los gastos serán asumidos por Ecovidrio en el caso del vidrio y por Ecoembes en el caso del resto de materiales. Ecoembes y Ecovidrio liquidan trimestralmente las cantidades que deben transferirse en virtud de este convenio. El convenio también establece que Ecoembes, licenciataria del símbolo del “punto verde”, permite su uso a Ecovidrio.

Por otra parte, con la entrada de nuevos SCRAP a competir, existe el riesgo de que este convenio, al otorgar beneficios a los SCRAPs firmantes del mismo y sus empresas, pueda causar un desequilibrio que reduzca la capacidad de competir de los demás SCRAPs.

En definitiva, el actual sistema mixto puede dificultar la dinámica competitiva y no prevé mecanismos para favorecer la competencia entre SCRAPs en las fases

de recogida y transporte, clasificación, separación y entrega del material. Asimismo, un SCRAP podría hacerse con el monopolio de estas actividades en distintos ámbitos territoriales, sin que la normativa prevea limitaciones al respecto, incluso en el caso de clasificación, separación y entrega del material, actividades que son susceptibles de prestarse en competencia. Así, los artículos que regulan la asunción de la gestión de residuos de envases domésticos parecerían suponer la existencia de un único sistema, sin plantear detalles de cómo funcionaría un modelo en competencia.

## 6.7. Adjudicación de residuos de envases

La adjudicación de los residuos de envases recuperados de las plantas de separación y tratamiento puede corresponder a las EE.LL. o a los SCRAPs, en función de lo acordado en el convenio entre ellos. Para los materiales procedentes de la recogida del contenedor amarillo, el 57,82% de los convenios suscritos con Ecoembes prevén que Ecoembes sea el encargado de su adjudicación<sup>88</sup>. Esto implica que, aunque los materiales estén físicamente en las plantas de selección y tratamiento, de propiedad privada o de las entidades locales, es Ecoembes quien determina a qué gestores se entregan. En el caso de los materiales procedentes de la fracción resto, el 14,29% de los convenios firmados con Ecoembes le otorgan la venta del material, mientras que 7 convenios marco firmados por Ecovidrio con CC.AA. (de un total de 11 firmados con estas AA.PP.) prevén la posibilidad de que Ecovidrio gestione la venta de residuos de envases de vidrio procedentes de la fracción resto<sup>89</sup>. En cuanto a los materiales procedentes del contenedor de papel y cartón, ningún convenio prevé que Ecoembes lleve a cabo la venta del material recuperado. Por último, en los materiales obtenidos del contenedor de vidrio, todos los acuerdos marco firmados por Ecovidrio reflejan la entrega del material a Ecovidrio.

Como consecuencia, la principal fuente de residuos de envases domésticos en España es Ecoembes (para el papel-cartón, los plásticos y los metales) y Ecovidrio (para el vidrio). Por el volumen de residuos de envases generados en el ámbito doméstico son, además, una de las principales fuentes de abastecimiento para los gestores de residuos.

---

<sup>88</sup> Para el cálculo de dicho porcentaje, se han considerado solo aquellos casos en que la actividad considerada sí está incluida en el Convenio y se lleva a cabo por Ecoembes. Por tanto, se excluyen tanto los casos en que la actividad no está prevista en el Convenio como aquellos en que sí está incluida, pero no es Ecoembes quien la lleva a cabo. Por otra parte, ningún convenio suscrito con Ecovidrio prevé que gestione la venta de los residuos de envases de vidrio presentes en la bolsa amarilla.

<sup>89</sup> Convenios marco firmados con las CC.AA. de Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Cataluña, Galicia y Madrid.

Por lo tanto, los sistemas juegan un papel importante en el mercado de compraventa de residuos de envases domésticos. De cara a fomentar un alto nivel de competencia y eficiencia en este mercado, la CNMC considera esencial atender a dos aspectos adicionales analizados a continuación.

### **6.7.1. Procedimiento electrónico de adjudicación de materiales**

Hasta el Real Decreto de Envases no se regulaba cómo debían realizarse las entregas de residuos de envases a los gestores para su valorización. Como consecuencia, los SCRAPs han aplicado los sistemas de adjudicación que han considerado adecuados, los cuales en ocasiones han sido objeto de expedientes por contravenir la normativa de competencia<sup>90</sup>. De acuerdo con la información publicada en sus respectivas páginas webs, Ecoembes optó hasta 2013 por un sistema de adjudicación en sobre cerrado y Ecovidrio por licitación electrónica.

El nuevo Real Decreto de Envases introduce la obligación de establecer un sistema de adjudicación en formato electrónico conforme a los principios de jerarquía, autosuficiencia y proximidad, que garantice los principios de publicidad, concurrencia e igualdad, y asegure la libre competencia y la trazabilidad de los residuos adjudicados hasta su tratamiento completo. La introducción de un sistema electrónico de subasta de materiales es positiva para mejorar la transparencia y la competencia en la adjudicación de materiales. Asimismo, resulta positivo que la normativa requiera la garantía de cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, libre competencia y trazabilidad de los residuos hasta su tratamiento completo, si bien no entra en detalle sobre las fórmulas para que estos principios se cumplan, lo que podría limitar su eficacia.

---

<sup>90</sup> Ecovidrio ha sido sancionado en dos ocasiones por actos encaminados al reparto del mercado de recuperación del vidrio y a expulsar del mercado a las empresas denunciadas. Véase, por ejemplo, el expediente [S/537/02](#), por el que se resuelve un expediente sancionador contra Ecovidrio con la imposición de una sanción de 150.000€ por infracción del art. 1 de la Ley 16/1989 y otra adicional de 150.000€ por infracción del art. 6 de la Ley 16/1989. Véase también [S/0021/21](#), procedimiento iniciado contra Ecoembes por posible abuso de posición de dominio. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC resolvió declarar adecuados y vinculantes los compromisos presentados por ECOEMBES el 30 de octubre de 2023. Entre los distintos compromisos cabe destacar la implementación de un nuevo procedimiento de adjudicación electrónica tramitado por un proveedor externo e independiente, la reducción de los plazos de tramitación, el reconocimiento de la posibilidad a las empresas de mejorar la primera oferta presentada, la limitación a un 40% el número de zonas que pueden adjudicarse a un único reciclador, mejoras en relación con la fijación de las cantidades objeto de la subasta, así como la creación de registros de penalizaciones, avales y homologaciones para dar mayor transparencia a estas cuestiones.

### 6.7.2. Calidad del material adjudicado

Los sistemas juegan un papel central en las condiciones mínimas de calidad que deben cumplir los materiales recogidos. En el caso de Ecoembes, fija las llamadas Especificaciones Técnicas de Materiales Recuperados (ETMR), que son las condiciones mínimas de calidad que deben cumplir los materiales que las plantas de selección entregan a los gestores de residuos. En el caso de Ecovidrio, en los convenios marco con las Administraciones autonómicas fija normas de calidad que deben cumplir los envases de vidrio antes de ser entregados a los gestores.

La fijación de condiciones mínimas de calidad tiene relevancia, dado que influyen:

- En el precio de las ofertas que los gestores realizarán en las subastas de adjudicación de materiales.
- En las inversiones en las plantas de selección y tratamiento de residuos, pudiendo incentivar o desincentivar la adopción de nuevas tecnologías.
- En el desarrollo de nuevas tecnologías por los gestores de residuos.

El nuevo Real Decreto de Envases prevé, en el art. 11.2, que *“los requisitos mínimos de calidad para las distintas fracciones de materiales recuperadas de los residuos de envases de competencia local en las plantas de clasificación de envases y en otras plantas de tratamiento de fracciones mezcladas para separación y clasificación de los residuos de envases, serán acordados de forma consensuada entre los gestores de dichas plantas, los gestores de plantas de reciclado, los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, las comunidades autónomas y las entidades locales. Dichos requisitos mínimos serán aplicables en todo el territorio del Estado”*.

Por otro lado, el art. 11.2 hace referencia a las condiciones de calidad *“para las fracciones de materiales recuperadas de los residuos de envases de competencia local en las plantas de clasificación de envases y en otras plantas de tratamiento de fracciones mezcladas para separación y clasificación de los residuos de envases”* (subrayado añadido). Es preciso considerar que no todos los residuos de envases pasan por una planta de clasificación y separación. Por ejemplo, la calidad es igualmente relevante para los residuos de envases de vidrio que, al ser recogidos de forma completamente separada, son directamente entregados a gestores de residuos tras su recogida.

La CNMC valora positivamente las novedades de la normativa. No obstante, aún existen incógnitas respecto a los requisitos mínimos de calidad exigidos en los materiales adjudicados y, además, estos no se extienden a todos los materiales. La ausencia de detalles en las Especificaciones Técnicas de Materiales Recuperados (ETMR) implica que no se especifican aspectos clave necesarios

para lograr un consenso efectivo, lo que podría impactar negativamente en el sistema. Además, estas especificaciones no se aplican al vidrio, a pesar de que las condiciones de calidad son igualmente importantes para este material, que se recoge de forma separada y no requiere selección en plantas de clasificación.

## 6.8. Trazabilidad y detección del fraude

El fraude tiene consecuencias tanto para la sostenibilidad como para los recursos de las AA.PP.<sup>91</sup>. Sucede cuando las empresas sujetas a RAP no declaran sus envases o falsean datos. El fraude en las declaraciones y adhesión a los SCRAPS crea una distorsión en la competencia, ya que algunas empresas evitan costes que otras asumen, afectando así a la equidad y eficiencia del mercado. Este comportamiento reduce la fiabilidad de las estadísticas y dificulta la aplicación efectiva de políticas de reciclaje y gestión de residuos. Al no reflejar los verdaderos volúmenes de envases y las tasas de reciclaje, se compromete la asignación de recursos y la planificación ambiental, lo que resalta la importancia de mejorar la trazabilidad y la exactitud en la información reportada.

Los SCRAPS juegan un papel clave para promover y verificar el cumplimiento. Manejan datos cruciales sobre la cantidad y tipo de envases que sus empresas adheridas ponen en el mercado y reciclan. Asimismo, al ser una labor de interés general, es necesario que las AA.PP. se involucren en la supervisión del sistema. A fin de mejorar la información y trazabilidad de los envases, una de las medidas previstas por el nuevo Real Decreto de Envases es la creación de una sección de envases en el Registro de Productores de Producto. Este registro se nutre de información proporcionada por los productores de producto, quienes anualmente informan sobre las cantidades en peso por tipo de material de los envases introducidos en el mercado, así como el número de unidades. También deben especificar la modalidad de cumplimiento de las obligaciones del régimen de RAP y, en su caso, el sistema colectivo al que pertenecen. La CNMC valora positivamente esta medida.

Por otra parte, el Real Decreto de Envases establece que para garantizar, entre otras cosas, la fiabilidad y exactitud de los datos recogidos sobre los residuos de envases reciclados, se establecerá un sistema efectivo de control de calidad y trazabilidad de los residuos de envases, basado en la información contenida en el Sistema de Información de Residuos (eSIR)<sup>92</sup>. Pero la información del propio

---

<sup>91</sup> El fraude en materia de RAP también afecta al cálculo de los recursos propios de la UE a raíz de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la UE y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom, que prevé una aportación de 0,80 € por kg de envases de plástico no reciclados.

<sup>92</sup> Anexo II del Real Decreto 1055/2022. Este procedimiento aún no está desarrollado.

eSIR depende, en última instancia, de la proporcionada por los gestores de residuos.

A ello cabe añadir que, aunque el MITERD elabora una memoria anual sobre la generación y gestión de residuos de envases<sup>93</sup> en la que ofrece datos sobre su reciclaje, ésta se nutre de la información proporcionada por los SCRAPs y los gestores de residuos, por lo que adolece de las mismas limitaciones mencionadas anteriormente. Además, no distingue entre envases comerciales, industriales y domésticos.

Por último, el Real Decreto de Envases también aborda la cuestión del fraude. Establece que, para comprobar el cumplimiento de los objetivos de reciclado de residuos de envases, se realizarán, sobre los datos proporcionados por los SCRAPs de envases puestos en el mercado, correcciones basadas, entre otros factores, en caracterizaciones de residuos. No obstante, en respuesta a un requerimiento de información de la CNMC, el MITERD ha confirmado que la última caracterización realizada por el Ministerio corresponde al período 2010-2012<sup>94</sup>. Resulta esencial realizar caracterizaciones de residuos de envases para tener datos independientes con los que verificar la fiabilidad de la información. Elaborarlas implica la recolección de muestras representativas de residuos de diferentes fuentes (hogares, industrias, comercios, etc.) o de diferentes flujos de materiales (orgánicos, plásticos, papel, etc.). Las muestras recogidas son analizadas para determinar su composición (tipos de materiales presentes), cantidad (peso o volumen), y otras propiedades relevantes como la humedad, la presencia de contaminantes, etc. Los residuos en las muestras son clasificados y categorizados según diferentes criterios, como tipo de material, reciclabilidad, peligrosidad, etc. Estos datos aportan una imagen detallada e independiente del sector, la cual facilita conocer mejor su situación y la detección de fraude.

En definitiva, a pesar de los avances aportados por los recientes cambios normativos, la regulación actual no detalla cómo se garantizará de forma fiable la trazabilidad de los residuos, principalmente porque se basa en la información suministrada por los productores, los gestores de residuos y los SCRAPs, sin integrar fuentes de datos externas independientes. Esta dependencia de datos

---

<sup>93</sup> Véase: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/Memoria-anual-generacion-gestion-residuos.aspx>

<sup>94</sup> Disponible en el siguiente enlace: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/residuos-2013-estudio-plan-piloto-caracterizacion-residuos-urbanos-origen-domiciliario.html>

En su respuesta, el MITERD informa de que está previsto llevar a cabo una nueva caracterización en los próximos meses, si bien tardará en disponerse de la información porque el período de realización de caracterizaciones debe ser de 12 meses para contemplar las variaciones estacionales en el año. No obstante, algunas CC.AA. están llevando a cabo caracterizaciones de sus residuos (Madrid, Cataluña, Castilla y León, etc.), por lo que dispondrán de información más actualizada relativa a su comunidad autónoma.

internos sin verificación externa efectiva limita la capacidad de controlar y validar la exactitud de la información sobre los residuos. A pesar de que los SCRAPs puedan realizar auditorías a los miembros adheridos, la falta de un mecanismo independiente y robusto para contrastar estos datos supone un riesgo en cuanto a garantizar la trazabilidad y fiabilidad de la información a lo largo de la cadena de residuos.

## **6.9. Retos en la RAP de envases comerciales e industriales**

A partir del 1 de enero de 2025 los productores de producto de envases comerciales e industriales estarán obligados a la financiación y a la organización de la gestión de sus residuos a través de sistemas de RAP, sustituyendo en este papel a los comercios e industrias generadores de los residuos. Distintos agentes públicos y privados han señalado que el funcionamiento actual del mercado de gestión de residuos comerciales e industriales es competitivo, existiendo un número elevado de gestores que compiten para gestionar estos residuos<sup>95</sup>.

La nueva normativa modificará la estructura de estos mercados y tendrá implicaciones en términos de competencia, que se analizan a continuación.

### **6.9.1. Concentración de la demanda de servicios de gestión de residuos de envases comerciales e industriales**

Bajo la nueva configuración, los costes asociados a la gestión de los residuos de envases industriales y comerciales ya no serán sufragados por las industrias y comercios, sino por los productores de producto, que financiarán a los sistemas RAP que, a su vez, se encargarán de gestionar el tratamiento de los residuos mediante contratos con gestores de residuos. Por lo tanto, las industrias y comercios deberán seguir las instrucciones de los sistemas RAP respecto a dónde o a quién entregar sus residuos de envases.

Esto supone un cambio radical. La recogida, que ahora está atomizada en cada uno de los comercios e industrias, se podría concentrar en los SCRAPs con el paso al nuevo sistema. Sin embargo, para simplificar la gestión, el Real Decreto de Envases establece que, mediante la firma de acuerdos con las empresas, los SCRAPs podrán delegar la entrega física de los residuos de envases a las industrias y comercios, pero mantienen la obligación de financiar los costes de la gestión. Como los sistemas de RAP mantienen la obligación de financiación, se convierten en todo caso en la nueva contraparte de los gestores de residuos.

---

<sup>95</sup> Esta valoración se encuentra, por ejemplo, en las respuestas a la consulta pública que realizó la CNMC sobre la materia de este estudio, disponibles en <https://www.cnmc.es/consulta-publica-de-la-cnmc-sobre-el-sector-de-la-gestion-de-residuos-de-envases>.

Esto reduce el poder de las empresas frente a los SCRAPs, que podrían dirigir los flujos de residuos bajo su responsabilidad hacia gestores de su preferencia.

### **6.9.2. Coordinación entre SCRAPs competidores de envases comerciales e industriales**

En el probable caso de que se produzca la entrada de varios SCRAPs competidores de envases comerciales e industriales, tendrán que llegar a acuerdos entre ellos para organizar la recogida y la financiación.

Respecto a la recogida de los residuos, aunque previsiblemente los SCRAPs tratarán de mantener en lo posible la organización actual a través de acuerdos con los poseedores finales de los residuos y con los gestores, podría ocurrir que algún SCRAP decidiera organizar por sí mismo la recogida. Asimismo, incluso en el caso de que todos los SCRAPs se decantaran por llegar a acuerdos con los poseedores finales de residuos y los gestores, es posible que no todos los SCRAPs tengan acuerdos con todos los gestores. Teniendo en cuenta que las industrias y los comercios generarán residuos de envases procedentes de productores que estarán adheridos a SCRAPs distintos y que no será viable en la práctica que los distinguan y separen en función del SCRAP al que está adherido cada productor, la consecuencia es que, con gran probabilidad, los poseedores finales de los residuos terminarán entregando a sus gestores residuos de envases procedentes de productores adheridos a SCRAPs con los que esos gestores no tengan firmado un acuerdo de financiación.

Respecto a la financiación, siguiendo la pauta marcada por el art. 21.2 del Real Decreto de Envases, el reparto de responsabilidades entre SCRAPs debería basarse en general en la cuota de mercado de cada uno, determinada por resolución del D.G. de Calidad y Evaluación Ambiental del MITERD a partir de la información disponible en el Registro de Productores de Producto. La intervención prevista del MITERD es la determinación, vía resolución, de los objetivos mínimos de recogida separada para el periodo anual que deberán cumplir cada uno de los sistemas en el ámbito estatal y autonómico. Pero en la práctica será necesario determinar más aspectos, como el coste que le corresponde financiar a cada SCRAP, cuánto ha financiado cada uno a partir de los acuerdos que tenga con gestores de residuos, cuánto deben compensarse los SCRAPs entre sí, o quién debe supervisar los pagos y resolver los conflictos que pudieran surgir.

Así pues, la normativa no aborda de forma clara aspectos clave respecto al reparto y liquidación de las responsabilidades, particularmente financieras, entre SCRAPs. La experiencia en otros países y flujos de residuos, como los RAEE, muestra que ha sido necesario establecer oficinas de coordinación entre SCRAPs.

Recuadro 4

**MECANISMOS PRIVADOS Y PÚBLICOS DE COORDINACIÓN EN RAEE**

Ante la ausencia de regulación y la necesidad de un instrumento de coordinación entre SCRAPs de las recogidas de RAEE domésticos y profesionales, en el año 2007 se creó la **Plataforma Informática para la Gestión de los RAEE (OfiRae)**, fruto de un acuerdo voluntario entre los SCRAPs existentes y al margen de los mecanismos de coordinación que prevé la normativa de RAEE<sup>96</sup>. Actualmente participan 8 de los 11 SCRAPs operativos en el mercado. Su función consiste en centralizar, mediante una herramienta informática propia, las solicitudes de recogida de RAEE enviadas desde cualquier punto de almacenamiento (puntos limpios municipales, centros de almacenamiento temporal, etc.). OfiRae tramita las solicitudes automáticamente, las procesa y las asigna a uno de los SCRAPs autorizados. Tras ello, cada SCRAP gestiona la retirada y traslado de los RAEE mediante transportistas autorizados hasta las plantas de tratamiento autorizadas<sup>97</sup>.

En 2015, mediante la aprobación del *Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, con el que se transpone la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos*, la normativa introdujo dos herramientas de coordinación, pendientes todavía de creación mediante orden ministerial: (i) la **oficina de asignación** de recogida de RAEE; y (ii) la **plataforma electrónica** de gestión de RAEE.

El 23 de mayo de 2022 se sacó a consulta pública el Proyecto de Orden Ministerial<sup>98</sup>. Todavía no ha entrado en vigor.

Así pues, el desafío en el reparto físico de material y los costes de financiación entre SCRAPs para envases comerciales e industriales reside en la ambigüedad sobre cómo se gestionarán estos aspectos cuando varios SCRAPs compiten entre sí. Por un lado, la recogida de residuos se complica porque no todos los SCRAPs tendrán acuerdos con todos los gestores. Y las industrias y comercios, que generan residuos de envases de productores adheridos a diferentes SCRAPs, no pueden separar estos residuos según el SCRAP de cada productor. Esto lleva a que los residuos terminen en manos de gestores sin acuerdos de financiación adecuados. Por otro lado, la financiación se vuelve compleja, ya que más allá de los objetivos mínimos de recogida establecidos por el MITERD, se requiere clarificar cuánto debe financiar y ha financiado cada SCRAP, cómo se

<sup>96</sup> En 2007, existían 8 SCRAPs operativos en el mercado y todos acordaron su participación en OfiRAEE: AMBILAMP, ECOASIMELEC, ECOFIMÁTICA, ECOLEC, ECOLUM, ECO-RAEE'S, ECOTIC y EUROPEAN RECYCLING PLATFORM.

<sup>97</sup> Véase: <https://www.ofirae.es/>. Una iniciativa similar ha surgido para la coordinación de la gestión de los residuos de pilas y acumuladores portátiles (OfiPilas).

<sup>98</sup> Disponible aquí: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/residuos-2022-proyecto-om-desarrolla-plataforma-electronica-gestion-residuos-aparatos-ae-e-y-oficina-asignacion-recogidas.html>.

compensarán entre sí, y quién supervisará y resolverá las diferencias financieras. La normativa no detalla claramente el procedimiento para el reparto y liquidación de responsabilidades, en particular las financieras, entre los SCRAPs, creando potenciales conflictos y desafíos en la gestión eficiente de estos residuos.

### 6.9.3. Conflictos de interés por la entrada de gestores de residuos en los SCRAPs

La extensión de la RAP a los envases comerciales e industriales tiene otra potencial implicación que puede crear conflictos de interés en los SCRAPs. Bajo la nueva obligación, habrá gestores de residuos -concretamente, los que realizan tratamientos finalistas sobre los residuos de envases- que venden sus productos envasados y/o embalados y, por tanto, podrían quedar sometidos a la RAP y tendrían que adherirse a un SCRAP. El Real Decreto de Envases especifica que la Comisión de Coordinación en materia de residuos valorará, para tramitar las autorizaciones, *“la ausencia de conflicto de intereses entre los miembros del sistema o quienes forman parte de los órganos ejecutivos y otros operadores, especialmente con los gestores de residuos a los que deben contratar”*.

La interpretación se halla sujeta a cierta incertidumbre, ya que se puede argumentar que a los gestores de residuos no les aplicaría la RAP, en la medida en que la RAP incide sobre los productores de producto, entendiendo como tales a los envasadores, que son *“los agentes económicos dedicados al envasado de productos para su puesta en el mercado”*, y la definición de “envase” contenida en el Real Decreto de Envases no incluye los residuos<sup>99</sup>. Sin embargo, los gestores de residuos que realizan tratamientos finalistas sí podrían quedar vinculados por la extensión de la RAP y tendrían que crear SIRAPs o adherirse a un SCRAP. El R.D. de Envases define a los gestores de residuos como las personas físicas o jurídicas que realicen cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, entre las que se incluye la valorización.

La definición de “valorización” incluye distintas actividades de reciclaje y el tipo de instalaciones en el que se realizan, como la operación *“R0307 Reciclado de residuos orgánicos para la producción de materiales o sustancias”*, que se realiza en *“[i]nstalaciones que obtienen granza o escama u otros formatos de plástico a partir del tratamiento de residuos de plásticos cuando el material alcance el fin de la condición de residuo”*, la operación *“R0403 Reciclado de residuos metálicos para la obtención de chatarra”*, realizada en *“[i]nstalaciones que obtienen chatarra a partir de residuos metálicos cuando el material obtenido alcance el fin de la condición de residuo”*, o la operación *“R0504 Reciclado de residuos de*

---

<sup>99</sup> Art. 2 del Real Decreto de Envases.

*vidrio para la producción de calcín”, realizada en “[i]nstalaciones de trituración de residuos de vidrio en las que el calcín alcanza el fin de la condición de residuo” (subrayados añadidos).*

Así, en el caso de que el material obtenido por estos gestores sea puesto en el mercado envasado o embalado, los gestores tendrían la consideración de productores de producto a efectos del R.D. de Envases, quedarían sometidos a la RAP y tendrían que asumir la gestión y financiación de los envases mediante su participación en sistemas de RAP. Esto podría causar conflictos de interés en los SCRAPs, en la medida en que los gestores de residuos participarían en los sistemas que deben organizar la gestión de los residuos de envases, incluyendo la selección de gestores de residuos para el tratamiento de estos residuos.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La competencia entre SCRAPs de envases puede impulsar la eficiencia, eficacia e innovación en el sector y, así, facilitar la transición a una economía más sostenible, que preserve mejor el medio ambiente y la salud pública. Si existe competencia, las empresas sujetas a RAP no tendrán que asumir las condiciones del monopolista, sino que dispondrán de alternativas. De esta manera, se creará una presión competitiva que disciplinará a los SCRAPs, induciéndoles a mejorar su gestión. Lo anterior fomenta un sistema de reciclaje más eficaz y facilita la racionalización del gasto, procurando ahorros a AA.PP., empresas y ciudadanos.

Dada su importancia sobre el medio ambiente, salud pública y economía, el estudio ha analizado la gestión de residuos de envases, históricamente monopolizada. La conclusión más relevante es que, **para lograr que exista competencia en este ámbito, es crucial que la regulación y las autoridades la promuevan activamente**. Esto se desprende tanto del análisis del sector en España como de la experiencia internacional, y también de la experiencia en otros flujos de residuos. En ellas se observa el reto que supone, por un lado, organizar las actividades de recogida y transporte, que tienen características de monopolio natural local y, por otro lado, encauzar las complejas relaciones multilaterales entre SCRAPs competidores y AA.PP. Y, si bien la nueva Ley de Residuos y el Real Decreto de Envases realizan avances notables, resulta necesario seguir progresando en la eliminación de barreras para impulsar un modelo competitivo que afiance una coexistencia eficiente entre SCRAPs. De lo contrario, es posible que se mantenga la situación de las últimas décadas y, aunque la normativa no prohíba explícitamente la competencia, las barreras de entrada y las dificultades de coordinación entre SCRAPs y AA.PP. la obstaculicen o incluso la impidan *de facto*.

El análisis realizado ha permitido identificar una serie de barreras susceptibles de eliminación. Entre ellas, se pueden destacar aquellas que dificultan la entrada de un nuevo SCRAP, ya sea por un proceso de autorización difícil e incierto, o por la obligación de alcanzar acuerdos complejos en plazos reducidos con múltiples AA.PP. y con los SCRAPs incumbentes. Asimismo, puede resultar complicado mantener un equilibrio competitivo a lo largo del tiempo bajo un modelo “mixto” -con mezcla de financiero y operativo-, en particular sin un marco normativo detallado en cuanto a la relación entre SCRAPs. También existen retos relacionados con la consecución de altos niveles de transparencia, la prevención de conflictos de interés que pueden surgir en los SCRAPs, la adopción de una supervisión de calidad para combatir el fraude y el impulso a procedimientos competitivos en la adjudicación de residuos.

**En vista de lo anterior, y con el objeto de promover la competencia y eficiencia, a continuación se plantean una serie de recomendaciones.**

## PRIMERA. REDUCIR LAS BARRERAS DE ENTRADA

### I. Eliminar barreras a la autorización de SCRAPS

#### I.A. *Establecer un sistema de consulta y asistencia para la preparación de las solicitudes de autorización y limitar a lo necesario lo solicitado*

La información que la normativa exige en las solicitudes de comunicación y autorización de los sistemas de RAP, particularmente de los SCRAPS, es muy abundante y detallada. Entre otros aspectos, se solicita información que solo es posible conocer con seguridad tras acuerdos con agentes públicos y privados posteriores a la autorización. Todo esto puede resultar difícil de obtener para un entrante y constituir una barrera de entrada. Si bien gran parte de lo solicitado puede resultar imprescindible para valorar la autorización, **se recomienda revisar que lo solicitado se limite a lo necesario.**

Una buena práctica que se aplica en Francia es la asistencia que la agencia pública ADEME presta a los nuevos SCRAPS entrantes para la realización de estudios y evaluaciones previos a su aprobación. Las dificultades de acceso, en términos de información, podrían atenuarse si en España las AA.PP. competentes prestaran una asistencia similar. Por eso, **se recomienda establecer un sistema de consulta y asistencia por parte de las administraciones competentes** por el cual las iniciativas de sistemas de RAP tengan acceso a datos e información del mercado y puedan recibir asesoramiento en la elaboración de las solicitudes de autorización, incluyendo, entre otros elementos, las metodologías adecuadas para realizar las estimaciones necesarias. Si bien las CC.AA. son la administración competente para la presentación de las solicitudes, probablemente el MITERD se halle mejor posicionado para realizar estas funciones, al disponer de datos a nivel nacional.

#### I.B. *Valorar si variar de negativo a positivo el sentido del silencio administrativo en la tramitación de las solicitudes de autorización de SCRAPS*

La Ley de Residuos y el Real Decreto de Envases prevén un plazo de 6 meses, prorrogable por otros 6, para resolver las solicitudes de autorización de los SCRAPS. Transcurrido ese plazo, operará el silencio administrativo negativo si no se ha notificado resolución expresa (art. 20.4 del Real Decreto de Envases). Por el contrario, la Ley de Residuos es más permisiva con SCRAPS de productores que se someten voluntariamente a la RAP, a los que permite operar con una autorización provisional transcurridos tres meses desde la solicitud de autorización (art. 39 de la Ley de Residuos).

Es previsible que la mayor parte de las solicitudes se presenten ante un número reducido de CC.AA. como consecuencia del ‘efecto sede’, concentrando la carga de trabajo. Esto, añadido al incremento del volumen de trabajo para las CC.AA. que se derivará de la nueva Ley de Residuos, aumenta la posibilidad de que el plazo resulte insuficiente si las AA.PP. no consiguen redimensionarse a tiempo. La denegación de la autorización por silencio administrativo supone el bloqueo de la entrada de competidores, causando un importante perjuicio a la competencia.

Por todo lo anterior, **se recomienda valorar si resulta conveniente variar el sentido del silencio administrativo a positivo**, lo que facilitaría la entrada de nuevos competidores. Esto podría acompañarse de un refuerzo de la labor de supervisión para realizar el seguimiento del cumplimiento de las autorizaciones y las condiciones de ejercicio, y revocar la autorización si fuera pertinente. En caso de no variarse el sentido del silencio, se insta a las autoridades competentes a justificar los motivos por los que el silencio administrativo negativo se considera necesario y proporcionado, así como a adoptar todas las medidas necesarias, incluyendo las recomendadas en este informe, para evitar que las solicitudes de autorización finalicen con silencio administrativo, dado que, de lo contrario, se bloquea la entrada de competidores sin que haya una resolución expresa que lo justifique.

**I.C. *Velar por que las especificaciones territoriales incluidas en la autorización por la Comisión de Coordinación en materia de residuos estén justificadas y sean proporcionadas, evitando que supongan una ruptura de la eficacia nacional de las autorizaciones***

Con el nuevo Real Decreto de Envases, la autorización de SCRAPs de envases pasa a tener eficacia nacional y ser única, solicitándose ante la comunidad autónoma donde el sistema tiene su sede social (art. 50.2 de la Ley de Residuos). Durante su tramitación, la solicitud se remite a la Comisión de Coordinación en materia de residuos para su informe con carácter previo a la resolución de la comunidad autónoma. La Comisión de Coordinación puede incorporar precisiones o especificaciones relativas a la actuación del sistema colectivo en los territorios autonómicos (art. 20.3 del Real Decreto de Envases).

En cuanto a las especificaciones territoriales, la CNMC reitera lo expuesto en el informe del Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases (CNMC, 2021b): *“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. [...] No obstante, [...] la vaguedad de los términos “especificaciones y precisiones” y la falta de claridad sobre su alcance en el [Proyecto de Real Decreto] podrían condicionar la efectiva aplicación del principio de validez en todo el territorio nacional.”* Así, **se**

**recomienda velar por que las especificaciones territoriales incluidas en la autorización por la Comisión estén justificadas y sean proporcionadas, evitando que supongan una ruptura de la eficacia nacional de las autorizaciones.**

**I.D. *Especificar en el Real Decreto de Envases un plazo para la emisión de informe por parte de la Comisión de Coordinación en materia de residuos dentro de la tramitación de la solicitud de autorización de SCRAPs***

Ni la Ley de Residuos ni el Real Decreto de Envases prevén un plazo específico para el trámite de informe de las solicitudes de autorización por parte de la Comisión de Coordinación, dentro del plazo general del que dispone la comunidad autónoma competente para resolver. Esto podría causar retrasos excesivos.

**La CNMC recomienda que se prevea un plazo para el trámite**, en particular teniendo en cuenta el sentido negativo del silencio administrativo en caso de no resolver. Podría tomarse como referencia el plazo de informe de 10 días previsto con carácter general en el art. 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, adaptándolo en lo que fuera necesario. Se valoran positivamente alternativas como el establecimiento de un plazo interno a partir de un acuerdo en el seno de dicha Comisión, si bien se recomienda establecer el plazo en la normativa para reforzar su eficacia.

**I.E. *Establecer una vigencia indefinida de las autorizaciones***

Las autorizaciones de los SCRAPs tienen una duración de 8 años, transcurrida la cual deberán renovarse mediante una nueva solicitud (art. 50.2 de la Ley de Residuos). Sobre esto, **se reitera la recomendación de vigencia indefinida** incluida en CNMC (2020a): *“valorar que el plazo de vigencia de la autorización pudiera ser indefinido, dado que no hay límites al número de autorizaciones y [...], la Comisión de Coordinación puede realizar el seguimiento del cumplimiento de las autorizaciones y las condiciones de ejercicio, eliminando así cargas administrativas”*.

## **II. Eliminar el plazo de 12 meses para firmar los convenios**

Un plazo de 12 meses (art. 33.3 del Real Decreto de Envases) puede resultar escaso para negociar los convenios con las AA.PP., según se desprende de la experiencia en las negociaciones de este tipo de acuerdos. Si bien el objetivo del límite temporal es reequilibrar el poder de negociación entre los SCRAPs y las

AA.PP. y evitar dilaciones innecesarias, tiene otras implicaciones relevantes. Así, los nuevos SCRAPs entrantes disponen de ese plazo para negociar convenios con todas las AA.PP. involucradas en la gestión de residuos a nivel nacional, lo que puede resultar muy difícil en la práctica. Sin los convenios no podrán empezar a operar de forma completa y con garantía de estabilidad y, de esta manera, podrían ser una alternativa menos atractiva para los productores sometidos a RAP, lo que puede dificultar considerablemente el inicio de su actividad.

Existen alternativas para facilitar y acelerar las negociaciones de los convenios. Por ejemplo, entre lo recomendado en este estudio, la elaboración de un convenio tipo, un mayor grado de detalle en la normativa o la designación de un organismo independiente que fomente la coordinación y resuelva conflictos. En esta línea, el nuevo marco normativo introduce dos novedades destacables. Primero, la regulación es más detallada en cuanto a qué tienen que financiar los sistemas de RAP. Segundo, en el caso de discrepancias sobre los contenidos del convenio, particularmente en lo económico, la normativa prevé que se resuelvan mediante arbitraje. Estos avances ayudarán previsiblemente a acelerar las negociaciones.

En suma, y dado su efecto como barrera y la existencia de alternativas, **se recomienda eliminar el plazo máximo para la firma de los convenios**. Si se decidiera mantener este plazo, dado lo complicado y restrictivo que puede resultar para un nuevo SCRAP entrante, se insta a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias, particularmente las recomendadas en este estudio como crear un sistema de convenio único o trabajar en un convenio tipo, para encauzar y acelerar la firma de convenios así como la resolución de conflictos, y que se contemplen prórrogas en casos excepcionales, de tal manera que cualquier entrante tenga una certidumbre razonable de que se puede cumplir el plazo normativo.

### **III. Flexibilizar la posibilidad de cambio de SCRAP de los productores para dinamizar la competencia entre SCRAPs**

La capacidad de cambiar de sistema y la agilidad de los cambios resulta fundamental para dinamizar la competencia. A tal fin, se recomienda lo siguiente.

#### **III.A. *Sustituir la limitación al cambio de productores entre SCRAPs antes del último trimestre del año por un periodo de preaviso***

El art. 17.4 del Real Decreto de Envases limita la posibilidad de cambio de los productores entre SCRAPs, indicando que deberán hacerlo antes del último trimestre del año, asumiendo el nuevo sistema las obligaciones del productor en

el siguiente año. Esta limitación puede estar justificada para otorgar cierta estabilidad financiera a los SCRAPs. Sin embargo, también puede suponer una barrera a la entrada de nuevos SCRAPs, especialmente para el caso de los envases domésticos en la actualidad ya que, al estar sometidos a la RAP desde hace años, los entrantes en gran medida deberán captar productores ya adheridos a SCRAPs establecidos.

Por eso, **la CNMC considera que es preferible un periodo mínimo de preaviso para realizar el cambio**. Se emplearía la misma filosofía que el Real Decreto de Envases aplica, en su art. 22.1., al escenario en el que un SCRAP cesa su actividad. En ese caso, se le obliga a informar con tres meses de antelación a todos los productores que lo integren, a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, así como a la autoridad administrativa que le concedió su autorización.

### **III.B. *Evaluar la posibilidad de permitir participar en más de un SCRAP***

La normativa española restringe la participación de los productores en más de un SCRAP en caso de poner en el mercado envases de un solo uso (art. 17.3 del Real Decreto de Envases). En otros países, como Austria, se permite fijando normas claras, por ejemplo, repartiendo en función del cliente o en función de un porcentaje concreto.

La CNMC ya se ha pronunciado sobre esta cuestión en el [IPN/CNMC/029/23](#) sobre el Proyecto de Real Decreto sobre los neumáticos y la gestión de sus residuos, donde se destaca que permitir la participación en múltiples SCRAPs podría ofrecer a los productores la posibilidad de conocer, valorar y elegir el sistema que prefieran y, así, beneficiaría la competencia e incentivaría una gestión más eficiente. En esa línea, **se recomienda evaluar la posibilidad de permitir la participación simultánea en más de un SCRAP para envases de un solo uso**. En caso de restringir esta opción, se debería justificar adecuadamente, basándose en razones de interés general debidamente acreditadas.

### **III.C. *Facilitar un acceso en condiciones justas, razonables y no discriminatorias a todos los SCRAPs de envases a los símbolos asociados con la gestión de residuos de envases, en particular al punto verde***

Hasta 2022, era obligatorio el marcado de los envases incluidos en un SCRAP mediante un símbolo acreditativo, idéntico en todo el ámbito territorial del sistema (art. 7.3 de la Ley 11/1997), función que cumplía el punto verde. A partir de 2022 se ha eliminado esta obligación. Sin embargo, un acceso desigual al derecho de uso del punto verde puede suponer una barrera a la entrada de nuevos SCRAPs.

Por una parte, todos los envases domésticos y muchos comerciales utilizan el punto verde, por lo que, si un productor quisiese adherirse a un nuevo SCRAP que no cuenta con licencia de uso de este símbolo, se vería obligado a cambiar sus envases y asumir el coste por la modificación del diseño y la manufactura del envase. Asimismo, dado el amplio nivel de reconocimiento del punto verde por su uso obligatorio hasta 2022, algunos consumidores pueden preferir productos identificados con este logotipo, al considerarlo un indicador de sostenibilidad. Estos dos factores podrían situar en desventaja competitiva a los SCRAPs que no puedan utilizarlo.

Sobre esto, cabe recordar que el punto verde es un símbolo registrado por la alemana DSD, y Ecoembes tiene sus derechos de uso en España.

Dado su potencial de ejercer como barrera a la competencia, **se recomienda que las autoridades faciliten y supervisen que los SCRAPs puedan acceder en condiciones justas, razonables y no discriminatorias a los símbolos y logotipos asociados con la gestión de residuos de envases**, como el punto verde. A tal fin, se podría valorar que los acuerdos entre SCRAPs puedan contener cláusulas de cesión de los derechos de uso cuando uno de ellos lo solicite y sea pertinente, que estas cláusulas contengan condiciones de la cesión de derechos justas, razonables y no discriminatorias y, en el caso de no haber acuerdo, que se pueda someter esta cuestión a arbitraje. Igualmente, estos acuerdos de derechos de uso también podrían plantearse como acuerdos concretos distintos a los acuerdos generales entre SCRAPs, si en algún caso así fuera recomendable por motivo de acortamiento de plazos u otra causa.

## **SEGUNDA. ESTABLECER UN MARCO DE COORDINACIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS EFICIENTE Y PROCOMPETITIVO**

### **IV. Regular en detalle la coexistencia de sistemas de RAP competidores**

El marco normativo español no excluye la posibilidad de que coexistan varios sistemas. No obstante, resulta necesario desarrollar en detalle la normativa para garantizar una coexistencia eficiente y prevenir problemas de competencia.

Una lección crucial en los casos internacionales de apertura exitosa a la competencia es que la regulación juega un papel clave. En todos los casos, ha sido necesario adecuar la regulación para fijar las reglas que rigen las relaciones entre los SCRAPs, el reparto de responsabilidades y su interacción con las AA.PP. También resulta necesaria la intervención pública por parte de organismos competentes para concretar los aspectos básicos del

funcionamiento del mercado, supervisar el correcto desempeño de los sistemas de RAP y resolver conflictos. Así, por ejemplo, entre otros retos que plantea la entrada de nuevos SCRAPS se encuentra la adaptación del convenio entre Ecoembes y Ecovidrio al nuevo escenario. Si bien estos dos SCRAPS no compiten entre ellos, la existencia de un convenio entre los operadores mayoritarios que otorga beneficios para sus empresas adheridas podría perjudicar al resto de SCRAPS y dificultar su posibilidad de competir en igualdad de condiciones, lo que puede hacer recomendable su replanteamiento.

Asimismo, **la CNMC considera deseable un mayor desarrollo normativo respecto a cómo se llevará a cabo el reparto y liquidación de las responsabilidades**, particularmente financieras pero también logísticas, entre SCRAPS competidores para cualquier categoría de envases (domésticos, comerciales o industriales). El Real Decreto de Envases solo regula el reparto de los costes entre sistemas y no el reparto físico de residuos, delegando este último en un acuerdo entre SCRAPS, sin especificar criterio de reparto de los costes ni prever ningún tipo de intervención por parte de las AA.PP.

En la práctica, previsiblemente será necesario determinar con detalle varios aspectos. En particular, los relativos al coste y la cantidad de residuos que le corresponde financiar y recoger a cada SCRAP, cuánto ha financiado y recogido *de facto* cada uno a partir de los acuerdos que tenga con las AA.PP. y los gestores de residuos, cuánto deben compensarse los SCRAPS entre sí o quién debe supervisar y resolver conflictos sobre los flujos financieros y de residuos.

Ni la Ley de Residuos ni el Real Decreto de Envases dedican un capítulo o sección específicos a la coexistencia de sistemas de RAP competidores. Los artículos que lo regulan se encuentran dispersos a lo largo de los dos textos normativos, lo que genera dudas acerca de su interpretación y, además, algunos aspectos relevantes no se abordan o desarrollan.

Por ello, **la CNMC recomienda incluir un capítulo en el Real Decreto de Envases dedicado a regular en detalle la coexistencia de sistemas competidores, prestando especial atención a los elementos descritos a continuación.**

#### ***IV.A. Utilizar la cuota de mercado como criterio básico de reparto de responsabilidades entre SCRAPS competidores***

El art. 21.2 del Real Decreto de Envases es el único artículo del R.D. en el que se especifica un criterio para repartir responsabilidades entre SCRAPS competidores, optando por la cuota de mercado. Sin embargo, solo se refiere a repartir la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos de recogida separada. No se vuelve a hacer referencia a la cuota a pesar de que existen otros ámbitos que requieren de un reparto de responsabilidades entre

competidores, como la distribución de los costes de la gestión de los residuos de envases o la asignación de responsabilidades en la venta de material recuperado.

**Se recomienda adoptar la cuota de mercado como criterio de referencia general para el reparto de las distintas responsabilidades entre sistemas competidores.**

#### ***IV.B. Establecer la obligatoriedad de publicar la resolución sobre los objetivos mínimos de recogida de los SCRAPS y fijar el momento para la publicación de dicha resolución***

Hay dos aspectos del art. 21.2. del Real Decreto de Envases que se recomienda revisar. El primero es que prevé la publicación de la resolución del D.G. de Calidad y Evaluación Ambiental “*en caso de que se estime necesario*”. **La CNMC considera recomendable eliminar dicho inciso**, dado que siempre será necesario repartir las responsabilidades entre SCRAPS competidores.

El segundo es que el artículo no detalla cuándo se publicará dicha resolución. **La CNMC considera recomendable establecer la fecha de publicación.**

#### ***IV.C. Desarrollar la regulación relativa a la asunción por parte de un SCRAP de la gestión de los residuos de envases domésticos y su relación con el resto de SCRAPS***

Una novedad del Real Decreto de Envases es que prevé la posibilidad de que un SCRAP pueda acordar con EE.LL., vía convenio, efectuar la gestión de los residuos de envases domésticos, incluyendo las actividades de recogida y traslado a un centro de almacenamiento, la clasificación, la separación, y la entrega del material (arts. 32 y 33 del Real Decreto de Envases). En caso de que esto suceda, España tendría un modelo de organización “mixto” que, hasta donde ha podido indagar la CNMC, no se aplica en otros países.

Su calificación como “mixto” se debe a que se parte de un sistema de carácter “financiero”, en el que la gestión corresponde por defecto a las EE.LL., que pasaría a ser de carácter “organizativo” en determinadas zonas del territorio nacional a partir de convenios específicos entre SCRAPS y AA.PP. De este modo, podrían coexistir sistemas “organizativos” y “financieros” en distintas partes del territorio, sin que la normativa establezca detalles sobre el funcionamiento o mecanismos para evitar que un único SCRAP vaya haciéndose con el monopolio de todos los mercados a través de las negociaciones.

Respecto a esta posibilidad, **la CNMC considera que la regulación debería estar más detallada y tener en cuenta particularmente los siguientes elementos:**

- **La cesión de la gestión de envases domésticos a un SCRAP no debe depender únicamente de la negociación a nivel local o regional**, por sus implicaciones sobre la estructura del mercado más allá de la esfera municipal. La decisión de pasar de un modelo “financiero” a un modelo “organizativo”, y, en general, el modelo a seguir, debe tomarse y coordinarse a nivel nacional.
- **Si se opta por un modelo organizativo (total o mixto), debe tenerse en cuenta que solo las actividades de recogida de residuos y su traslado a un centro de almacenamiento son actividades con carácter de monopolio natural local**. A partir de ese punto, cada SCRAP debería responsabilizarse de una cantidad de residuos proporcional a su cuota de mercado y elegir libremente, en régimen de competencia, quién le presta las actividades de selección y separación y a quién le vende el material resultante. Tal y como está redactada actualmente la normativa, todas estas actividades que abarcan la gestión de residuos podrían quedar bajo la responsabilidad y organización de un único sistema.
- **Si se opta por un modelo organizativo (total o mixto), se debe establecer un mecanismo para repartir zonas de recogida entre los distintos SCRAPS competidores en función de sus respectivas cuotas de mercado**. Se debe regular cómo y quién hace el reparto y durante cuánto tiempo asume un determinado SCRAP la responsabilidad de organizar la recogida. Asimismo, se debe regular el procedimiento para elegir al prestador del servicio, procurando que facilite un elevado nivel de competencia.
- **No se debe permitir la participación del SCRAP organizador o filiales o empresas asociadas en actividades verticalmente relacionadas en el mismo municipio o zona**, como la recuperación y selección o adjudicación, para evitar conflictos de interés.
- **Se debe regular un procedimiento para el reparto y entrega del material recogido a cada SCRAP en función de su cuota de mercado**, en coherencia con el art. 21.2 del Real Decreto de Envases. Cada SCRAP debe actuar como poseedor final de esa parte de los residuos, responsabilizándose de su clasificación, separación y venta. El Real Decreto de Envases debería regular dónde y cómo se haría el reparto físico de residuos entre SCRAPS competidores. Otra posibilidad que podría prever la normativa es que los SCRAPS pudieran pactar que el que realiza la recogida sea también el que se encargue de la venta final del material, realizándose posteriormente las compensaciones financieras correspondientes.

- **Se debe asignar la responsabilidad del cálculo de las cuotas de mercado y del reparto de costes y de cantidades de residuos a un ente público independiente** de los SCRAPs. También la supervisión del sistema y la resolución de disputas entre SCRAPs.

#### **IV.D. Contar con la autoridad de competencia como referente a la hora de evaluar los mecanismos de coordinación a fin de promover un sector competitivo**

El ejemplo de Alemania muestra que la autoridad de competencia puede jugar un papel muy relevante para apoyar la competencia y eficiencia en el sector. Por un lado, puede ayudar en el diseño de los convenios entre EE.LL. y SCRAPs, así como en los acuerdos entre los distintos SCRAPs, a fin de garantizar que su diseño sea eficiente y procompetitivo. Asimismo, es fundamental que la autoridad de competencia siga realizando un seguimiento cercano del sector con el objeto de prevenir y, si fuera necesario, sancionar potenciales prácticas anticompetitivas que puedan surgir, incluyendo prácticas abusivas de aquellos que cuenten con situación de dominio o acuerdos horizontales contrarios a la normativa de competencia.

Por ello, **se recomienda tener en cuenta a la autoridad de competencia como referente**, primero, para elaborar la normativa; segundo, en cuanto al diseño de convenios y acuerdos entre los agentes públicos y privados del sector; y, tercero, en el caso que haya que resolver conflictos con potenciales efectos sobre la competencia. Se recuerda la posibilidad de que los diferentes sujetos legitimados soliciten a la CNMC que realice, en ejercicio de su función consultiva, informes tanto sobre proyectos normativos como sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados (ex artículo 5.2 de la Ley 3/2013). Asimismo, la autoridad de competencia debe continuar supervisando de cerca el sector al objeto de velar por el cumplimiento de la ley.

## **V. Establecer un organismo de coordinación y supervisión**

La experiencia en la gestión de otros flujos de residuos, como los RAEE, reafirma la necesidad de establecer oficinas de coordinación entre SCRAPs. Esto mismo se observa en la experiencia de los países de nuestro entorno.

Por un lado, un organismo coordinador puede sentar las bases de las distintas negociaciones entre los agentes públicos y privados y ayudar a prevenir y resolver conflictos. Por otra parte, la asignación a un tercero independiente de las competencias sobre el reparto y liquidación de responsabilidades entre SCRAPs, tanto logísticas como financieras, y de la resolución de diferencias, dota de credibilidad y transparencia al sistema.

Por ello, **se recomienda establecer un organismo de coordinación**, siendo la Administración estatal la mejor posicionada para ello. Este organismo podría ejercer un papel central para poner en marcha mecanismos de reparto y liquidación de responsabilidades entre SCRAPs, tanto logísticas como financieras, así como de resolución de diferencias. En este sentido, con la incorporación de nuevos SCRAPs podrían aparecer fricciones que dificultaran la consecución de acuerdos entre SCRAPs. En caso de conflictos o demoras excesivas en la consecución de estos acuerdos, este organismo podría intervenir como mediador o, incluso, resolver los conflictos. Asimismo, dados los retos a la competencia que existen en el sector, sería deseable que ese organismo y la autoridad de competencia establecieran una estrecha colaboración para tratar aquellos aspectos susceptibles de afectar a la dinámica competitiva.

## **VI. Introducir un sistema de convenio único con cada Administración con compensación financiera entre SCRAPs basada en las cuotas de mercado**

Los sistemas de RAP en España tienen que firmar convenios con todas las AA.PP. que intervengan en la gestión de residuos (art. 33 del Real Decreto de Envases). Esta obligación, con el añadido de hacerlo en un plazo máximo de 12 meses (art. 33.3 del Real Decreto de Envases), puede dificultar notablemente la actividad de nuevos SCRAPs. Además, la normativa no especifica cómo funcionaría la vigencia simultánea de convenios con varios SCRAPs, lo que crea incertidumbre. Por un lado, surge la duda de si será necesario revisar los convenios vigentes cada vez que varíe el número de sistemas para volver a determinar la parte de la financiación que le corresponde a cada uno. Por otro, no queda claro qué ocurriría si alguno de ellos se hace con la gestión completa de los residuos de envases vía convenio en alguna zona. Finalmente, la regulación permite que los SCRAPs operen tras haber obtenido la autorización aunque no hayan firmado convenios, de tal manera que pueden ir captando empresas y cobrándoles por la gestión de la RAP a pesar de que carezcan de mecanismos para pagar a las EE.LL. hasta que no se firmen los convenios. La normativa no aclara cómo deben operar los SCRAPs durante ese periodo transitorio.

Cabe plantear dos posibles soluciones adoptadas por países de nuestro entorno. Por un lado, en Francia, los SCRAPs pueden operar sin haber firmado convenios con las EE.LL. y, gracias a un sistema de equilibrio financiero entre SCRAPs, los entrantes pagan al incumbente la parte de la financiación que les corresponde en función de su cuota de mercado. Esto ha permitido la ruptura del monopolio del grupo Citeo y la entrada de Léko, que a fecha de 2022 no había firmado ningún convenio con EE.LL. Por otro lado, en Alemania, las EE.LL. firman un

único convenio con todos los SCRAPs operativos. Los SCRAPs entrantes deben adherirse a este convenio. Cuando llega el momento de renegociarlo, los SCRAPs tienen que designar a un representante para todos ellos y el convenio alcanzado los vincula a todos. Para poder cerrar el acuerdo, el documento tiene que contar con el consentimiento de la autoridad pública de gestión de residuos y de, al menos, dos tercios de los SCRAPs afectados.

Para evitar que los convenios se conviertan en una barrera de entrada y esclarecer la operativa en el periodo transitorio en que un SCRAP está autorizado pero carece de convenios firmados, **se recomienda eliminar la obligación de que todos los SCRAPs tengan que firmar convenios bilaterales con las AA.PP. Se recomienda sustituirlo por un único convenio con cada Administración**, ya sea firmado por el conjunto de SCRAPs como en Alemania o por uno solo como en Francia, y un sistema de compensación financiera entre SCRAPs basado en la cuota de mercado.

## VII. Elaborar un convenio tipo a nivel estatal

Un convenio tipo o base donde se acuerden aspectos básicos de los servicios y de la remuneración de las AA.PP., elaborado con la participación de todos los implicados, facilitaría y aceleraría las negociaciones entre SCRAPs y AA.PP. Además, ayudaría a reequilibrar el poder de negociación entre las partes, atenuando la necesidad de un plazo límite para la firma de convenios. A partir de este modelo de convenio se harían las modificaciones necesarias para adaptar el convenio en cuestión a cada caso particular.

Este instrumento se ha planteado ya para otros flujos de residuos, como los RAEE. Para residuos de envases, un organismo de coordinación y supervisión específico o, alternativamente, la actual Comisión de Coordinación, a través del grupo de trabajo de envases, pueden ser foros adecuados para elaborarlo.

Por lo tanto, **se recomienda la elaboración de un convenio tipo o base a nivel estatal** que sirva como referencia en la negociación entre SCRAPs y AA.PP.

## VIII. Desarrollar el mandato de consensuar entre todos los agentes afectados los requisitos mínimos de calidad

Los SCRAPs han sido determinantes en la fijación de las condiciones mínimas de calidad que deben cumplir los materiales recogidos. Estas condiciones son muy relevantes para el funcionamiento del sector, dado que influyen:

- En el precio de las ofertas que los gestores realizarán en las subastas de adjudicación de materiales.

- En las inversiones en las plantas de selección y tratamiento, afectando a los incentivos para el desarrollo o adopción de nuevas tecnologías.
- En el desarrollo y velocidad de incorporación de las nuevas tecnologías de reciclaje por parte de los gestores de residuos.

El nuevo Real Decreto de Envases prevé, en su artículo 11.2, que sean acordados de forma consensuada los requisitos mínimos de calidad para las distintas fracciones de materiales de residuos de envases recuperadas en las plantas de clasificación y tratamiento. Dichos requisitos se aplicarán a nivel nacional.

La CNMC valora positivamente este nuevo artículo. Asimismo, considera que debe desarrollarse más y, en línea con lo observado en países de nuestro entorno, **se recomienda establecer un papel más relevante para la regulación y la Administración Pública en la determinación de los requisitos mínimos de calidad.** Además, **se recomienda modificar el art. 11.2 del R.D. de Envases para incluir** no solo los residuos de envases recuperados en las plantas de clasificación y tratamiento, sino **todos los residuos de envases recogidos**, dado que los materiales que se recogen de forma separada (como el vidrio) no pasan por estas plantas, siendo los requisitos mínimos de calidad igualmente relevantes en esos casos.

Asimismo, **se recomienda desarrollar el art. 11.2., para incluir un mandato claro para iniciar los trabajos**, indicando que la Comisión de Coordinación de residuos tiene la iniciativa de los trabajos y especificando plazo para la determinación de los requisitos de calidad y la frecuencia de su revisión.

## **IX. Dotar a las AA.PP., particularmente CC.AA. y EE.LL., de los medios materiales y personales necesarios**

La nueva Ley de Residuos y el R.D. de Envases aumentan sustancialmente la carga de trabajo de las AA.PP., en particular de las CC.AA. Las administraciones deben contar con recursos humanos y materiales suficientes para poder cumplir con su labor y, así, no perjudicar innecesariamente a los operadores económicos. En cuanto a la gestión de residuos de envases, la insuficiencia de medios resulta especialmente perjudicial para la tramitación de las autorizaciones y en las negociaciones de los convenios. Un retraso en cualquiera de ellos supone una barrera a la entrada de nuevos sistemas.

En relación con las autorizaciones, la mayor o menor celeridad en la entrada de nuevos SCRAPs dependerá en gran medida de la capacidad de las CC.AA. tramitadoras para absorber el incremento de la carga de trabajo, en particular en aquellas que concentren las solicitudes en virtud de un “efecto sede”. Cabe señalar que el punto de partida es desigual, con alguna comunidad autónoma

con entes administrativos especializados en materia de residuos, frente a la mayoría de las CC.AA. donde las competencias en materia de gestión de residuos están incardinadas en la consejería competente en medio ambiente.

En consecuencia, **se recomienda revisar las dotaciones de medios de las AA.PP. para garantizar su suficiencia** de cara a desarrollar sus tareas con eficacia.

## TERCERA. FOMENTAR LA TRANSPARENCIA

### X. Mejorar la trazabilidad y la detección del fraude

Es importante asegurar la trazabilidad para prevenir infracciones y conocer la situación del sector, incluyendo cuánto material se reintegra efectivamente en el proceso económico, de cara a realizar diagnósticos certeros que faciliten la adopción de las medidas más apropiadas. Por ello, se hacen las siguientes recomendaciones.

#### ***X.A. Introducir una regulación específica en materia de trazabilidad de residuos de envases por parte de todas las CC.AA.***

Diez CC.AA. disponían a finales de 2023 de algún tipo de regulación autonómica de los gestores de residuos<sup>100</sup>. De ellas, solo cinco regulaban la trazabilidad (País Vasco, Illes Balears, Galicia, la C. Foral de Navarra y la Comunitat Valenciana).

Establecer mecanismos para mejorar la trazabilidad en todas las fases de la gestión de residuos de envases es fundamental. Esto permitiría un mayor control sobre infracciones y aseguraría que los residuos siguen el camino adecuado hacia su reciclaje o disposición final. Así, es importante que se realice una supervisión adecuada por parte de las AA.PP. del transporte, la recogida ilegal de residuos o la venta o cesión de residuos en condiciones irregulares. Las regulaciones específicas por parte de las CC.AA. y la adopción de tecnologías de seguimiento pueden ayudar a prevenir y detectar el transporte ilegal, la recogida inadecuada, y otros problemas relacionados.

Por tanto, **se recomienda que las CC.AA., dentro de sus competencias y de forma coordinada y en colaboración con la Administración nacional, establezcan un marco regulatorio específico que defina claramente los requisitos de trazabilidad para los gestores de residuos**. Esto incluiría especificaciones sobre qué información debe ser recopilada, cómo debe ser

---

<sup>100</sup> Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid, Illes Balears, Galicia, País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

reportada y en qué plazos. Este marco también debería establecer los estándares para los sistemas de seguimiento y las tecnologías a utilizar.

### ***X.B. Elaborar un programa estatal de caracterizaciones periódicas de residuos de envases***

La elaboración de un programa estatal de caracterizaciones periódicas de residuos de envases permitiría contrastar las declaraciones de los productores con datos independientes. Estas caracterizaciones resultan de gran utilidad para la supervisión del sistema, al permitir la detección y disuasión del fraude. Para que las caracterizaciones de residuos sean efectivas en la detección del fraude, deben formar parte de un enfoque integral que incluya también la verificación de los datos, la auditoría de los procesos y la aplicación de sanciones cuando se detecten irregularidades.

Por lo tanto, **se recomienda elaborar un programa estatal de caracterizaciones periódicas de residuos de envases.**

### ***X.C. Otorgar al Ministerio competente la capacidad de pedir auditorías a productores específicos***

Tomando como referencia el precedente establecido por el Real Decreto 110/2015 de RAEE, por el que el MITERD puede exigir auditorías para garantizar la veracidad de la información recogida en las declaraciones anuales del productor, otorgar una capacidad similar al MITERD para la gestión de residuos de envases podría replicar los beneficios observados en el sector de RAEE. En particular, serviría para verificar la exactitud de la información reportada, mejorar la detección y prevención del fraude y asegurar el cumplimiento de la RAP.

Para adoptar esta capacidad, sería necesario realizar modificaciones normativas que definan claramente las nuevas funciones de control del MITERD, incluyendo los criterios para solicitar auditorías y los procedimientos a seguir. Los criterios para solicitar auditorías deberían basarse en factores como el volumen de envases reportados, discrepancias en reportes anteriores o denuncias de prácticas fraudulentas. Además, se deberían establecer procedimientos detallados para la realización de las auditorías, incluyendo quién puede realizarlas, cómo se deben llevar a cabo, y cómo se reportarán y utilizarán los resultados.

Cuando el MITERD identifique la necesidad de verificar la información reportada por un productor a partir de los criterios establecidos, solicitaría una auditoría. Las auditorías serían realizadas por entidades independientes y acreditadas, y los productores estarían obligados a cooperar con las auditorías y proporcionar toda la información y acceso necesarios. Los resultados de las auditorías serían

reportados al MITERD, que los utilizaría para verificar la información reportada por los productores y tomar medidas si se detectan irregularidades.

Esta capacidad de exigir auditorías fortalecería la verificación de datos y la detección de fraudes en la gestión de residuos de envases, ejerciendo un efecto disuasorio, mejorando la fiabilidad de los datos sobre envases puestos en el mercado y asegurando que todos los productores cumplan con sus obligaciones. Asimismo, al hacer públicos los resultados de las auditorías, respetando la confidencialidad de información comercial sensible cuando sea necesario, se aumentaría la transparencia y se fomentaría la confianza en el sistema de gestión de residuos de envases. Las auditorías podrían ser financiadas por el productor, siguiendo el modelo del Registro Integrado Industrial para RAEE.

En definitiva, **se recomienda otorgar al Ministerio competente la capacidad de pedir auditorías a productores específicos.**

## **CUARTA. PREVENIR Y REMEDIAR CONFLICTOS DE INTERÉS**

### **XI. Restringir la participación de las asociaciones y federaciones en los SCRAPs**

Con la normativa actual, no hay limitación explícita para que una asociación o federación pueda formar parte de un SCRAP, o de varios o ninguno, siempre y cuando cumpla con los principios y directrices establecidos por la legislación, incluyendo la normativa de competencia. Igualmente, la regulación no excluye que participen en los órganos y comités de los SCRAPs, incluyendo los que ejerzan funciones ejecutivas.

En un entorno con competencia, existe riesgo de que la dinámica competitiva se vea perjudicada a causa de la participación de las asociaciones en los SCRAPs, incluso aunque no se incurra en prácticas anticompetitivas. Una de las principales inquietudes radica en la reducción de incentivos para que las empresas cambien de SCRAP cuando su asociación sea parte del mismo, bien por la señalización favorable hacia ese SCRAP que implícitamente conlleva la participación de la asociación en cuestión, bien por la mayor disponibilidad de información o de influencia que otorga la asociación en el SCRAP en cuestión. Asimismo, esta participación eleva el riesgo de infracción de la normativa de competencia; por ejemplo, por intercambio de información sensible o porque la asociación encamine a sus asociados hacia el SCRAP al que pertenece.

La participación de asociaciones o federaciones en varios o en todos los SCRAPs tampoco se encuentra exenta de riesgos. Uno principal es la colusión: la asociación podría facilitar la coordinación entre los distintos SCRAPs en los que participa a través, por ejemplo, del intercambio de información comercial

sensible. También pueden surgir conflictos de interés, especialmente si los objetivos o estrategias de los distintos SCRAPS entran en conflicto entre sí, lo que podría comprometer la imparcialidad en la toma de decisiones.

Por tanto, **se recomienda que la normativa prohíba la participación de asociaciones o federaciones en los SCRAPS**, ya sea como accionistas o mediante cualquier otra fórmula de participación.

## **XII. Prevenir y remediar conflictos de interés derivados de la adhesión de gestores de residuos finalistas a SCRAPS de envases comerciales y/o industriales**

Con la nueva normativa de envases, a partir del 1 de enero de 2025 los productores de producto de envases comerciales e industriales deben formar parte de sistemas individuales o colectivos de RAP. Una de las consecuencias es que los gestores de residuos que realicen tratamientos finalistas y vendan los materiales obtenidos envasados o embalados podrán quedar sometidos a la RAP por esos envases/embalajes, con la consiguiente obligación de constituir SIRAPs o adherirse a un SCRAP.

La entrada de gestores de residuos finalistas en los SCRAPS generará conflictos de interés en el seno de los SCRAPS. Esto deriva de que los gestores de residuos participarán en los sistemas que determinan la selección de gestores de residuos para el tratamiento de los mismos. Por tanto, **la CNMC insta a las autoridades competentes a prestar particular atención cuando supervisen a los SCRAPS y a velar por que los sistemas establezcan mecanismos internos para evitar potenciales conflictos de interés**. Asimismo, la CNMC se pone a disposición de estas autoridades para asesorarlas en cualquier momento.

## **QUINTA. FOMENTAR LA COMPETENCIA EN LA ADJUDICACIÓN DE RESIDUOS**

### **XIII. Desarrollar la regulación sobre el sistema de adjudicación en formato electrónico de los residuos de envases**

El nuevo Real Decreto de Envases introduce la obligación de establecer un sistema de adjudicación en formato electrónico (art. 22.1.d) del Real Decreto de Envases). Este debe respetar los principios de jerarquía, autosuficiencia y proximidad, garantizar la publicidad, concurrencia e igualdad, y asegurar la libre competencia y la trazabilidad de los residuos adjudicados hasta su tratamiento completo.

La CNMC valora positivamente esta obligación y considera que contribuirá a la transparencia y eficiencia del proceso. Igualmente, también considera recomendable desarrollar más la regulación, importando buenas prácticas de países del entorno. Sirva de ejemplo que, en Alemania, la Ley de Envases regula los pormenores del sistema de adjudicación electrónica y encomienda a un proveedor de servicios neutral el desarrollo y funcionamiento de la plataforma electrónica, así como la ejecución técnica de las licitaciones.

Por otra parte, a finales de 2023 la CNMC emitió una resolución por la que se determinó la terminación convencional del expediente [S/0021/21 SUBASTAS DE ECOEMBES](#). En ella, la CNMC resolvió declarar adecuados y vinculantes los compromisos presentados por Ecoembes. Entre ellos, cabe destacar: (i) la aplicación de un nuevo procedimiento de adjudicación electrónica tramitado por un proveedor externo e independiente; (ii) la reducción de los plazos de tramitación; (iii) el reconocimiento de la posibilidad para las empresas de mejorar la primera oferta presentada; (iv) la limitación a un 40% del número de zonas que pueden adjudicarse a un único reciclador; (v) mejoras en relación con la fijación de las cantidades objeto de la subasta; (vi) la creación de registros de penalizaciones, avales y homologaciones para dar mayor transparencia. Estos compromisos introducen mejoras muy significativas en materia de adjudicación de residuos, impulsando la competencia, transparencia y eficiencia en esta actividad. No obstante, estos compromisos solo se aplican a Ecoembes por la propia naturaleza de la resolución, por lo que no afectarían al resto de SCRAPs de envases.

Por ello, **se recomienda prestar especial atención a la obligación de establecer un sistema de adjudicación electrónica para la subasta de residuos de envases, así como un mayor desarrollo normativo acerca de los detalles sobre las características del sistema y la responsabilidad de gestión.** Asimismo, se recomienda utilizar los compromisos establecidos en el expediente [S/0021/21 SUBASTAS DE ECOEMBES](#) como punto de referencia para el desarrollo del citado sistema de adjudicación electrónica.

## ANEXO: REGULACIÓN DE LA RAP DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS (RAEE)

La RAP para residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (en adelante, RAEE) se introdujo en España con la *Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, que establece que los RAEE tienen siempre un responsable del cumplimiento de las obligaciones que derivan de su producción y gestión.

La normativa de desarrollo es el R.D. 110/2015, de 20 de febrero, con el que se transpone la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos<sup>101</sup> (en adelante, **R.D. de RAEE**). Según la misma, a los productores les corresponde:

- 1) Financiar la recogida separada, el transporte y el tratamiento de los RAEE domésticos y profesionales, así como los instrumentos de coordinación y las campañas de concienciación e información en esta materia.
- 2) Cuando intervengan en la organización de la gestión de los RAEE, cumplir con los objetivos de recogida, preparación para la reutilización, reciclado y valorización previstos en el real decreto.

Actualmente hay once SCRAPs de RAEE operativos en España, de los que solo tres se ocupan de la gestión de ciertos tipos de RAEE (y, por ende, solo compiten con el resto de SCRAPs para esas categorías de aparatos), mientras que los demás abarcan las 7 categorías contempladas en la legislación<sup>102</sup>.

### i. Recogida de RAEE

La recogida del RAEE ha de realizarse de manera separada a la del resto de residuos. De acuerdo con el Real Decreto de RAEE, podrán recoger RAEE domésticos diferentes agentes:

---

<sup>101</sup> El Real Decreto de RAEE ha sido modificado posteriormente por: 1) el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, y el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; 2) el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos.

<sup>102</sup> En 2005, empezaron a operar en el mercado de gestión de RAEE 7 de los 11 actuales SCRAPs: AMBILAMP, ECOASIMELEC, ECOLEC, ECOLUM, ECO-RAEE'S, ECOTIC, ERP. Los SCRAPs especializados en solo determinadas categorías de RAEE son: AMBILAMP, ECOASIMELEC (grupo Recyclia), Ecofimática (grupo Recyclia). Véase: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/flujos/responsabilidad-ampliada.html#residuos-de-aparatos-electricos-y-electronicos>

- a) Las EE.LL., que en el marco de sus competencias en materia de residuos domésticos establecerán los sistemas para la recogida separada de los RAEE domésticos, de manera gratuita al menos para el usuario.
- b) Los distribuidores, con independencia de la superficie de la zona de venta, aceptarán, cuando los usuarios adquieran un nuevo aparato eléctrico o electrónico (AEE) doméstico, la entrega, al menos de forma gratuita, de un RAEE de tipo equivalente o que haya realizado las mismas funciones que el aparato que se adquiere.
- c) Los productores de AEE podrán establecer redes de recogida de los RAEE de origen doméstico de los productos y marcas puestos por ellos que aseguren la recogida en todo el territorio estatal. Además, las autoridades competentes, siempre bajo motivación, podrán exigir a los productores la previsión de que se establezcan las redes de recogida necesarias en determinadas zonas o para determinadas categorías y subcategorías de RAEE.
- d) Los gestores de residuos autorizados para la recogida de cada tipo de RAEE, incluidas las entidades de economía social autorizadas para ello.

De acuerdo con la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, los sistemas individuales y colectivos deberán celebrar acuerdos con los gestores de residuos o, en su caso, con otros agentes económicos y con otros sistemas de RAP para coordinar la organización de la gestión de los residuos generados por sus productos y la financiación de la misma, evitando prácticas anticompetitivas. Además, el Real Decreto 110/2015 establece que los productores de AEE podrán llegar a acuerdos con las EE.LL. sobre los gestores que realizarán la recogida desde las instalaciones, la preparación para la reutilización y el tratamiento específico<sup>103</sup>. Ello ha llevado a la firma de convenios entre los sistemas de RAP y las EE.LL. que regulan las condiciones de la recogida de los RAEE depositados en las instalaciones municipales y cuya procedencia en todos los casos corresponda a origen doméstico (o asimilables a los procedentes de hogares particulares, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 3. I) del Real Decreto de RAEE)<sup>104</sup>.

En cuanto a la recogida de RAEE profesionales, los productores de AEE organizarán la recogida separada de los mismos a través de SIRAPs o SCRAPs. En el caso de los residuos históricos (procedentes de productos introducidos en el mercado antes del 13 de agosto de 2005), la organización de la recogida correrá a cargo de los productores de AEE sólo en el caso de que se sustituyan

<sup>103</sup> Art. 21 del Real Decreto 110/2015.

<sup>104</sup> De acuerdo con el art. 3. I): “Los AEE que pudieran ser utilizados tanto en hogares particulares como por usuarios distintos de los hogares particulares, cuando se conviertan en residuos, tendrán la consideración de RAEE domésticos”.

por nuevos productos equivalentes o por nuevos productos que desempeñen las mismas funciones. En los demás casos, la organización de la recogida y la financiación de su gestión quedarán a cargo del usuario profesional, quien podrá encargar la gestión de los RAEE profesionales a gestores autorizados.

## **ii. Constitución de sistemas de RAP de RAEE**

Los productores pueden optar por constituir SIRAPs o SCRAPs, los cuales están sujetos a una serie de obligaciones comunes en el caso de RAEEs:

1. Participación en la organización, funcionamiento y financiación de la plataforma electrónica de gestión de RAEE y de la oficina de asignación de recogidas.
2. Suscripción de acuerdos o contratos con los distribuidores para establecer las condiciones de financiación, recogida, almacenamiento, clasificación de RAEE y entrega a los gestores.
3. Celebración de acuerdos o contratos con los gestores de residuos autorizados y con los centros de preparación para la reutilización, para financiar los costes de recogida y tratamiento de los RAEE recogidos.
4. Entrega al MITERD, antes del 28 de febrero del año siguiente al del periodo de cumplimiento, de un informe anual relativo a cada comunidad autónoma con información sobre la gestión de los residuos recogidos que tengan su origen en el territorio de esa comunidad autónoma.
5. Entrega al MITERD, antes del 31 de octubre del año en curso, de un informe con las previsiones para el año siguiente en materia de prevención, preparación para la reutilización, recogida, reciclado y valorización de RAEE por categorías y subcategorías en cada comunidad autónoma y en el ámbito estatal. El informe contendrá una estimación de las cuotas a aplicar a cada productor con base en los aparatos puestos en el mercado en el año en curso, los parámetros que las justifiquen y las previsiones de ingresos y gastos. Además, de acuerdo con el artículo 8, los sistemas de RAP podrían servirse de la información contenida en el Registro Integrado Industrial, siendo posible consultar públicamente la cuota de mercado de cada sistema por categorías y subcategorías. Asimismo, los productores de AEE, con una cuota de mercado por categoría superior al 0,1%, elaborarán planes de prevención de RAEE trienales en los que se incorporarán sus medidas de prevención. Los planes serán presentados antes del 31 de octubre anterior al trienio al que se refieran. Una vez finalizada la vigencia del plan trienal, los productores enviarán un informe de seguimiento de dicho plan. El Ministerio dará

traslado a cada comunidad autónoma de la información relativa a su territorio.

En caso de optar por un sistema individual, los productores deberán presentar ante el órgano competente de la comunidad autónoma en la que radique su sede social una comunicación, que se acompañará, en su caso, de la garantía financiera suscrita de conformidad con el artículo 48 y siguientes. La comunicación es única y con validez nacional. La comunicación del sistema individual identificará los AEE que el productor prevé poner en el mercado y los residuos que prevé recoger.

En cuanto a los SCRAPS, deberán solicitar una autorización previa al inicio de su actividad ante el órgano competente de la comunidad autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social. La autorización es única y con validez nacional. La Comisión de Coordinación en materia de residuos valorará el contenido de la solicitud de autorización y la idoneidad del funcionamiento del sistema colectivo para el cumplimiento de las obligaciones de la RAP (cuya duración será de 4 años). Se analizará, entre otros aspectos, 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. Las tomas 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.

Siguiendo la Ley 7/2022, en el caso de los SCRAPS, el plazo máximo para la tramitación de la autorización será de seis meses prorrogables, de manera motivada, por razones derivadas de la complejidad del expediente; dicha prórroga deberá realizarse antes de que haya expirado el plazo original. Transcurrido el plazo sin haberse notificado la resolución expresa se entenderá desestimada la solicitud presentada (se aplica silencio administrativo negativo)<sup>105</sup>. La autorización debe incluir tanto especificaciones relativas a la actuación del sistema colectivo en los territorios autonómicos como precisiones derivadas del informe de la Comisión de Coordinación en materia de residuos y del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la RAP<sup>106</sup>.

Además, en el caso de que los productores de AEE domésticos se constituyan en SIRAPs o SCRAPS, suscribirán una garantía financiera anual y lo acreditarán ante el órgano competente en la comunidad autónoma donde se vaya a presentar la comunicación o a solicitar la autorización del sistema al que se

---

<sup>105</sup> Art. 50 de la Ley 7/2022.

<sup>106</sup> Anexo XVIII del Real Decreto 110/2015. La Ley 7/2022 en su artículo 13 incluye, entre las funciones de la Comisión de Coordinación, la elaboración de los informes preceptivos en relación con las autorizaciones de los SCRAPS, así como la emisión de recomendaciones sobre las comunicaciones relativas a los SIRAPs y a los convenios que ambos sistemas establezcan con las AA.PP. competentes.

hayan adherido. La cuantía de la garantía financiera de cada productor se determinará en función de los objetivos mínimos de recogida anuales de RAEE domésticos y de los costes medios de gestión calculados por categorías y subcategorías de AEE.

Según el art. 48 del Real Decreto 110/2015, el productor de AEE doméstico que opte por un SIRAP deberá presentar la acreditación de la suscripción de la garantía financiera junto con la comunicación ante el órgano competente de la comunidad autónoma. De acuerdo con el art. 49 del Real Decreto 110/2015, el productor de AEE domésticos que opte por un SCRAP suscribirá la garantía financiera a través del sistema colectivo. De hecho, la solicitud de la autorización del SCRAP se acompañará de la documentación relativa a la garantía financiera que el sistema colectivo va a suscribir, calculada como la suma de las garantías de los productores que constituyen el sistema<sup>107</sup>.

### **iii. Cambios de productores entre sistemas de RAP de RAEE**

El Real Decreto prevé un mecanismo por el que los productores pueden cambiar de sistema individual o colectivo<sup>108</sup>. En concreto, dicho cambio deberá ser comunicado durante los meses de octubre, noviembre y diciembre al sistema de RAP de origen, al nuevo sistema y al Registro Integrado Industrial. La modificación se hará efectiva a partir del 31 de diciembre del año de la presentación de la modificación. La garantía financiera depositada, en su caso, por el productor, será reasignada al sistema de destino<sup>109</sup>. Adicionalmente, los productores podrán optar por una combinación de varios sistemas de RAP en el caso de que pongan en el mercado productos de distintas categorías y subcategorías de AEE<sup>110</sup>.

### **iv. Obligaciones de financiación de los sistemas de RAP de RAEE**

Para los residuos domésticos procedentes de los AEE que los productores hayan puesto en el mercado con posterioridad al 13 de agosto de 2005, la financiación

---

<sup>107</sup> Arts. 48 y 49 del Real Decreto 110/2015.

<sup>108</sup> Art. 8 del Real Decreto 110/2015.

<sup>109</sup> Art. 41 del Real Decreto 110/2015.

<sup>110</sup> Art. 38 del Real Decreto 110/2015.

será proporcional a la cuota de mercado que les corresponda en cada categoría de AEE<sup>111</sup>. Los costes de la gestión de los RAEE incluirán<sup>112</sup>:

- a) La identificación, clasificación y almacenamiento de los RAEE entregados en las instalaciones de recogida.
- b) El transporte de los RAEE desde las instalaciones de recogida hasta los centros de preparación para la reutilización y las instalaciones de tratamiento.
- c) La preparación para la reutilización, el tratamiento específico, la valorización y la eliminación de los RAEE recogidos.
- d) La creación y mantenimiento de los instrumentos de coordinación en materia de RAEE.
- e) Establecerán mecanismos de reembolso por las contribuciones que los productores hubieran realizado al sistema al que pertenezcan y que fuesen relativas a los productos que se transfieran fuera del mercado español<sup>113</sup>.
- f) También podrán financiar los costes derivados de la recogida y transporte de los RAEE domésticos con destino a las instalaciones de recogida.

Por otra parte, en relación con los costes de gestión de los RAEE domésticos históricos (anteriores al 13 de agosto de 2005), la responsabilidad de la financiación de los mismos recaerá en todos los productores de AEE que operen en el mercado cuando se produzcan dichos costes.

Respecto a la financiación en materia de RAEE profesionales, en relación con los productos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005, los productores aportarán, al menos, la financiación de los costes de recogida, preparación para la reutilización, tratamiento específico, valorización y eliminación de los RAEE profesionales. Los productores de AEE profesionales también participarán en la financiación de los instrumentos de coordinación. En el caso de los residuos históricos que se sustituyan por nuevos productos equivalentes, la financiación de los costes correrá a cargo de los productores de

---

<sup>111</sup> La exigencia de referencias a cuotas de mercado se vincula a las obligaciones de financiación de cada productor. La CNMC ya se pronunció en el IPN/DP/0014/14 sobre el uso exclusivo de las cuotas de mercado en el cálculo de dichas obligaciones. En particular, planteó 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”*. No obstante, el Real Decreto 110/2015 mantiene el criterio único de las cuotas de mercado.

<sup>112</sup> Art. 43 del Real Decreto 110/2015.

<sup>113</sup> Modificación del art. 43 del Real Decreto 110/2015 a partir del Real Decreto 27/2021.

estos productos cuando los suministren. Respecto a los otros residuos históricos, la financiación de los costes será asumida por los usuarios profesionales a través de gestores de RAEE registrados o inscritos en el Registro de Producción y Gestión de Residuos.

#### **v. Coordinación entre los sistemas de RAP de RAEE**

La coordinación de la gestión de los RAEE corresponde a las autoridades competentes a través del grupo de trabajo especializado de la Comisión de Coordinación en materia de residuos. Este grupo de trabajo contará con la participación de los sectores afectados, especialmente, con los productores de AEE, los sistemas de RAP, los distribuidores y los gestores de RAEE.

Las funciones de coordinación de RAEE incluirán:

- 1) La evaluación de la adecuada gestión de los RAEE, de la aplicación de la RAP, de la participación de todos los agentes implicados en la recogida y gestión, así como la coordinación de la información sobre la recogida y gestión en todo el territorio estatal y la aportación a las AA.PP. de la información que facilite sus labores de supervisión e inspección.
- 2) El grupo de trabajo de RAEE propondrá a la Comisión de Coordinación de Residuos, antes del 20 de marzo de cada año, los objetivos mínimos de recogida separada para el periodo anual de cumplimiento, en el ámbito estatal y autonómico por categorías y uso profesional o doméstico, expresados en toneladas o kilogramos. Para ello, se basará en la información relativa a la cuota de mercado de los productores de AEE procedente del Registro Integrado Industrial, de la información derivada de la plataforma electrónica y, si es necesario, de la cantidad de residuos históricos generados en cada categoría.

En el caso de que los sistemas de responsabilidad ampliada incumplan sus objetivos, el grupo de trabajo de RAEE emitirá un informe analizando la gravedad del incumplimiento.

- 3) El grupo de trabajo de RAEE coordinará el contenido y eficiencia de las campañas de concienciación e información en el ámbito estatal y autonómico en materia de prevención y reutilización de AEE y de correcta recogida y gestión de RAEE. Para ello, los sistemas de responsabilidad ampliada le presentarán sus propuestas de campañas, con suficiente anterioridad a su lanzamiento, indicando especialmente las actividades a realizar, los objetivos de la campaña, su distribución territorial y el presupuesto destinado a la campaña.

Para poder llevar a cabo la coordinación, el Real Decreto 110/2015 regula dos herramientas, pendientes todavía de creación mediante orden ministerial:

- La oficina de asignación de recogida de RAEE.
- La plataforma electrónica de gestión de RAEE.

El 23 de mayo de 2022 se publicó a consulta pública el Proyecto de Orden Ministerial<sup>114</sup>, pero todavía no ha sido aprobada en Consejo de Ministros, por lo que no ha entrado en vigor la normativa que desarrolla más en detalle estas dos herramientas. Aunque la publicación de la orden ministerial se ha retrasado, la plataforma electrónica se encuentra operativa y funcionando en su versión más actualizada en el entorno de pre-producción<sup>115</sup>.

Las herramientas anteriores están reguladas en el Real Decreto de 2015. Sin embargo, mucho antes de esa fecha, los SCRAPS habían establecido un mecanismo de coordinación a través de un acuerdo voluntario entre ellos (ver siguiente recuadro).

*Recuadro 5*

**PLATAFORMA INFORMÁTICA PARA LA GESTIÓN DE LOS RAEE (OFIRAE)**

Ante la necesidad de un instrumento de coordinación entre SCRAPS de las recogidas de RAEE domésticos y profesionales, en el año 2007 se creó la Plataforma Informática para la Gestión de los RAEE (OfiRae), fruto de un acuerdo voluntario entre los SCRAPS existentes y al margen de los mecanismos de coordinación que prevé la normativa de RAEE<sup>116</sup>.

Actualmente, participan 8 de los 11 SCRAPS operativos en el mercado. Su función consiste en centralizar, mediante una herramienta informática propia, las solicitudes de recogida de RAEE enviadas desde cualquier punto de almacenamiento (puntos limpios municipales, centros de almacenamiento temporal, etc.). OfiRae tramita las solicitudes automáticamente, las procesa y las asigna a los SCRAPS autorizados. Tras ello, cada SCRAP gestiona la retirada y traslado de los RAEE mediante transportistas autorizados hasta las plantas de tratamiento autorizadas<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Disponible aquí: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/residuos-2022-proyecto-om-desarrolla-plataforma-electronica-gestion-residuos-aparatos-ae-y-oficina-asignacion-recogidas.html>

<sup>115</sup> Véase: <https://preservicio.mapa.gob.es/sso/login?service=https%3A%2F%2Fpreservicio.mapa.gob.es%2Fraee-web-adv%2Flogin%2Fcas>

<sup>116</sup> En 2007, existían 8 SCRAPS operativos en el mercado y todos acordaron su participación en OfiRAEE: AMBILAMP, ECOASIMELEC, ECOFIMÁTICA, ECOLEC, ECOLUM, ECO-RAEE'S, ECOTIC y EUROPEAN RECYCLING PLATFORM.

<sup>117</sup> Véase: <https://www.ofirae.es/>. Una iniciativa similar ha surgido para la coordinación de la gestión de los residuos de pilas y acumuladores portátiles (OfiPilas).

Aparte de la oficina de asignación de recogida de RAEE y la plataforma electrónica de gestión de RAEE, en la coordinación juega un papel fundamental el Registro Integrado Industrial.

#### **vi. Registro Integrado Industrial. Cálculo de las cuotas de mercado y reparto de objetivos de recogida separada**

El Real Decreto 110/2015 regula el funcionamiento del Registro Integrado Industrial<sup>118</sup>, donde los productores deberán declarar trimestralmente el tipo y cantidad de aparatos que ponen en el mercado<sup>119</sup>. Los productores que están adheridos a un SCRAP pueden delegar la obligación de suministro de información en el SCRAP, actuando éste como representante autorizado. A su vez, los SIRAPs y los SCRAPs proporcionarán antes del 28 de febrero del año siguiente al del periodo de cumplimiento un informe anual al MITERD, en el que se indique, entre otros aspectos, cantidad en peso y unidades de AEE domésticos y profesionales introducidos en el mercado nacional por los productores del sistema por categorías y subcategorías y cuota de mercado agregada en cada una de ellas. La anterior documentación se acompañará de

---

<sup>118</sup> Dicho Registro está adscrito al Ministerio de Industria y Turismo, a través de la Dirección General de Estrategia Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Estado de Industria. La CNMC en el [IPN/DP/0014/14](#) sugirió simplificar actuaciones y reducir instituciones mediante la integración de los Registros contemplados (por un lado, el Registro de Producción y Gestión de Residuos y, por otro, el Registro Integrado Industrial). Sin embargo, esto no se adoptó finalmente en el Real Decreto 110/2015.

<sup>119</sup> De acuerdo con el art. 8 del Real Decreto 110/2015, las funciones que desempeña el Registro Integrado Industrial para AEE son: 1) actúa como registro de los productores (o sus representantes autorizados), de tal manera que un productor no puede poner sus productos en el mercado español si no está inscrito en dicho registro; 2) proporciona a los productores su número de identificación, elemento crítico sin el cual no pueden comercializar ningún aparato en España; 3) dispone de códigos específicos para cada tipo de aparato puesto en el mercado en cada categoría y subcategoría; 4) recibe la información de los AEE puestos en el mercado español por todos los productores, clasificados por categorías, subcategorías (en su caso) y usos (doméstico o profesional); 5) puede ejercer funciones de control, mediante la solicitud de auditorías a los productores para verificar que la información reportada sobre AEE puestos en el mercado es correcta; 6) al disponer de la información de productores y cantidades reportadas, es el agente del sistema que tiene la función de informar al resto de agentes sobre las cuotas de mercado de cada productor y/o los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor.

Por otra parte, según el art. 8 del Real Decreto 110/2015, “el Registro Integrado Industrial se conectará con el Registro de Producción y Gestión de Residuos en los términos que sea necesario y, especialmente, en relación con las inscripciones de sistemas individuales y colectivos de responsabilidad ampliada y de sus correspondientes actualizaciones o modificaciones. Igualmente se conectará en los términos en que sea necesario con la plataforma electrónica de gestión de RAEE prevista en el artículo 55”.

un informe auditado por una entidad externa e independiente que avale la veracidad de los datos proporcionados<sup>120</sup>.

El Registro comunicará anualmente a cada productor, antes del 31 de enero, la cuota de mercado que le corresponde y que será aplicada para establecer el reparto de las obligaciones derivadas de la RAP para el año en curso, por peso y unidades, tipo de aparato, categorías y subcategorías y uso: doméstico o profesional. De igual forma, antes del 31 de enero comunicará a cada SCRAP la cuota de mercado que le corresponde, así como las cuotas de mercado de cada productor que lo integran.

Respecto a los objetivos de recogida, antes del 28 de febrero de cada año, el MITERD publicará los objetivos estatales mínimos de recogida separada por categorías, uso profesional o doméstico, para el periodo anual de cumplimiento que será el año natural de que se trate, expresados en kilogramos o toneladas<sup>121</sup>. Además, antes del 31 de marzo de cada año, el MITERD, a propuesta de la Comisión de Coordinación de Residuos, publicará los objetivos mínimos de recogida separada que deberán cumplir los productores en el ámbito estatal y autonómico por categorías y uso profesional o doméstico, para el periodo anual de cumplimiento, expresados en kilogramos o toneladas. Estos objetivos se calcularán a partir de la cuota de mercado procedente del Registro Integrado Industrial. Adicionalmente, se publicarán los objetivos estimados de recogida en los que, además de la cuota de mercado de los productores, se tendrá en cuenta la información relativa a otros canales de recogida y gestión que no sean financiadas por los productores de AEE.

El MITERD, a propuesta de la Comisión de Coordinación en materia de residuos, podrá minorar los objetivos de los productores en base a estimaciones que haga el grupo de trabajo de RAEE de la Comisión de Coordinación en materia de residuos con respecto al residuo recogido fuera de la RAP.

## **vii. Oficina de asignación**

El Real Decreto 110/2015 prevé la creación, mediante orden ministerial, de una oficina de asignación de recogidas de RAEE, que se ocupará de la adecuada asignación de recogidas y la monitorización del cumplimiento de los objetivos de recogida asignados. Será supervisado por el Grupo de trabajo de RAEE de la Comisión de Coordinación de Residuos<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Art. 41. e) del Real Decreto 110/2015. El contenido específico que debe contener el informe anual se detalla en el Anexo XVIII.

<sup>121</sup> Art. 29 del Real Decreto 110/2015.

<sup>122</sup> Art. 56 del Real Decreto 110/2015.

El Proyecto de Orden Ministerial establece que la Oficina estará gestionada y financiada por los productores de AEE a través de la totalidad de los sistemas de RAP allí representados. La cuantía a aportar por cada sistema será proporcional a su cuota de mercado.

Los sistemas de RAP de RAEE estarán representados en los órganos de la oficina de asignación y tendrán derecho a la participación y votación en la toma de decisiones que afecten a la organización y gestión de esta herramienta. Las EE.LL. y los distribuidores en ningún caso se integrarán como participantes<sup>123</sup>.

En concreto, de acuerdo con el Real Decreto, sus funciones son<sup>124</sup>:

- 1) Contabilizar todas las recogidas de RAEE domésticos y profesionales a partir de la información disponible derivada de la plataforma electrónica.
- 2) Realizar asignaciones de obligado cumplimiento en todo el territorio estatal a los sistemas de responsabilidad ampliada para la recogida y gestión de RAEE.
- 3) En el caso de que los sistemas de responsabilidad ampliada tengan acuerdos con los puntos de recogida de RAEE, la oficina asignará las peticiones procedentes de estos puntos a los sistemas de responsabilidad ampliada que tengan suscrito el acuerdo.
- 4) También podrá intermediar entre las EE.LL. y distribuidores y, por otro lado, los gestores de residuos para la recogida y gestión de los mismos.

La asignación de los RAEE se realizará por fracciones de recogida y grupos de tratamiento en función del objetivo de recogida derivado de la cuota de mercado de AEE domésticos y profesionales en el mercado estatal de cada sistema de responsabilidad ampliada. La asignación de recogidas de RAEE domésticos será independiente de las recogidas de RAEE profesionales<sup>125</sup>.

### **viii. Plataforma electrónica de RAEE**

La información sobre los RAEE recogidos se incorporará en una plataforma electrónica de RAEE. En la plataforma electrónica de gestión de RAEE se recopilará la información actualizada sobre la recogida y gestión de RAEE procedente de todos los canales y agentes previstos en la normativa, en cada comunidad autónoma y en el ámbito estatal.

---

<sup>123</sup> Art. 11 del Proyecto de Orden Ministerial, por la que se desarrolla la plataforma electrónica de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y la oficina de asignación de recogidas de estos residuos.

<sup>124</sup> Art. 56 del Real Decreto 110/2015.

<sup>125</sup> Art. 56 del Real Decreto 110/2015.

La plataforma permitirá conocer la situación o trazabilidad en cada fase del residuo y que la oficina de asignación, cuando esté operativa, asigne y registre adecuadamente las recogidas de RAEE. Cada operador sólo podrá acceder a los datos necesarios correspondientes a su actividad<sup>126</sup>. Además, la plataforma electrónica permitirá a las AA.PP. ejercer las competencias de vigilancia, supervisión y control, de suministro de información y de control del cumplimiento de los objetivos de recogida comunitarios. La información se mantendrá disponible en la plataforma electrónica, al menos, durante cinco años<sup>127</sup>.

La puesta en marcha de la plataforma electrónica, su mantenimiento y gestión se financiará por el MITERD en un 55% y por los productores de AEE en un 45%<sup>128</sup>. El Proyecto de Orden Ministerial determina que el órgano gestor de la plataforma electrónica es la Subdirección General de Economía Circular de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. El MITERD ostentará la titularidad de los derechos de propiedad intelectual de la plataforma electrónica. El grupo de trabajo de RAEE llevará a cabo la supervisión, coordinación y seguimiento del funcionamiento de la plataforma electrónica<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Art. 55 del Real Decreto 110/2015. El Proyecto de Orden Ministerial por la que se desarrolla la plataforma electrónica de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y la oficina de asignación de recogidas de mayo de 2022 pretendía establecer la obligatoria incorporación a la plataforma electrónica de los distintos operadores participantes en el ciclo de recogida y gestión de los RAEE de acuerdo con un calendario progresivo. Aunque la publicación de la orden ministerial se ha retrasado, la plataforma electrónica se encuentra operativa y funcionando en su versión más actualizada en el entorno de pre-producción.

<sup>127</sup> Art. 55 del Real Decreto 110/2015.

<sup>128</sup> Disposición adicional tercera del Real Decreto 110/2015.

<sup>129</sup> Art. 55.6 del Real Decreto 110/2015.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGCM. (2020). *A531 - ICA: sanction of €27 million to Corepla for abuse of dominant position in the recovery of pet plastic packaging*. Obtenido de <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2020/11/A531>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (Junio 2023). *Estudio "Gestión de los residuos municipales"*.
- Autorité de la Concurrence. (2016). *Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes*.
- Autorité de la Concurrence. (2022). *Avis n° 22-A-05 du 16 juin 2022 relatif au mécanisme d'équilibrage prévu par le projet d'arrêté modificatif relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers*.
- Berger, N., Topolovec, T., Blejec, M., & Radilovič, H. (2023). *Eslovenia corre el riesgo de recibir multas de la UE mientras el nuevo reglamento EPR está bajo revisión constitucional*. Obtenido de [https://www.europeandatajournalism.eu/cp\\_data\\_news/slovenia-risks-eu-fines-while-the-new-epr-regulation-is-under-constitutional-review/](https://www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/slovenia-risks-eu-fines-while-the-new-epr-regulation-is-under-constitutional-review/)
- Bundeskartellamt. (2012). *Sektoruntersuchung duale Systeme*. Obtenido de <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Duale%20Systeme%20-%20Abschlussbericht.html>
- Bünemann, A., Brinkmann, J., Löhle, S., & Bartnik, S. (2020). *How Germany's EPR system for packaging waste went from a single PRO to multiple PROs with a register*. Bonn (Germany): PREVENT Waste Alliance.
- CNMC. (2014). *IPN/DP/0014/14 sobre el Proyecto de Real Decreto relativo a los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos*.
- CNMC. (2015). *IPN/CNMC/006/15 sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos*.
- CNMC. (2019a). *IPN/CNMC/015/19 sobre el Proyecto de Orden Ministerial (P.O.M.) para el desarrollo de la plataforma electrónica de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)*.
- CNMC. (2019b). *IPN/CNMC/037/19 sobre el Proyecto de Real Decreto (PRD) que modifica el RD 1619/2005 sobre la gestión de neumáticos fuera de uso*.
- CNMC. (2020a). *IPN/CNMC/013/20 Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados*.

- CNMC. (2020b). *IPN/CNMC/008/20 sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto 106/2008 sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, así como el Real Decreto 110/2015 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos*.
- CNMC. (2021). *PRO/CNMC/001/21 sobre el principio de eficacia nacional en los sistemas de gestión colectiva de residuos*.
- CNMC. (2023a). *IPN/CNMC/021/23 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*.
- CNMC. (2023b). *IPN/CNMC/029/23 sobre el Proyecto de Real Decreto relativo a neumáticos y la gestión de sus residuos*.
- Comisión Europea. (2005). *DG Competition Paper. Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems*.
- Dráb, J., Engel, M., & Kristofóry, T. (2020). *Sorting out waste sorting: Analysis of the operation of separate waste collection and extended producer responsibility for packaging and non-packaging products. Institute for Environmental Policy*.
- Ecovidrio. (2022). *Informe de sostenibilidad 2022*. Obtenido de [https://www.ecovidrio.es/sites/default/files/2023-07/Informe\\_Sostenibilidad\\_Ecovidrio\\_2022.pdf](https://www.ecovidrio.es/sites/default/files/2023-07/Informe_Sostenibilidad_Ecovidrio_2022.pdf)
- Flanderka, F., & Stroetmann, C. (2015). *Verpackungsverordnung. Kommentar unter vollständiger Berücksichtigung der 6. und 7. Änderungsverordnung mit Darstellungen zur Entwicklung in Deutschland, Österreich und Europa*. Rehm Verlag.
- Lindhqvist, T., & Lidgren, K. (1990). *Modelos para la Responsabilidad Extendida del Productor (publicado en sueco "Modeller för förlängt producentansvar")*. Ministerio de Medioambiente - Suecia.
- OCDE. (2016). *Extended Producer Responsibility: An Updated Guidance for Efficiency Waste Management*. Paris: OECD Publishing.
- Tribunal Constitucional de Eslovenia. (2023). *Asunto C-254/23. Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia*.