



**IPN/CNMC/006/15 INFORME SOBRE  
EL PROYECTO DE REAL DECRETO  
QUE MODIFICA EL REAL DECRETO  
SOBRE PILAS Y ACUMULADORES  
Y LA GESTIÓN AMBIENTAL DE SUS  
RESIDUOS**

**18 de marzo de 2015**

# Índice

I. ANTECEDENTES.....	3
II. CONTENIDO .....	4
III. OBSERVACIONES.....	4
III.1. Observaciones generales.....	4
III.2. Observaciones particulares.....	6
III.2.1 Sistemas colectivos de responsabilidad ampliada. ....	6
III.2.2 Financiación de la recogida y gestión de los residuos de pilas y acumuladores. ....	7
III.2.3 Diversidad de Registros. ....	8

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 18 de marzo de 2015, ha aprobado el presente informe relativo al Proyecto de Decreto por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 24 de febrero de 2015. La documentación recibida consiste en el Proyecto de Real Decreto citado (en adelante, el PRD), junto con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Este informe se aprueba a solicitud del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

## **I. ANTECEDENTES**

La Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, fue objeto de transposición al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

Como consecuencia de la evolución del mercado de pilas botón hacia las pilas botón sin mercurio y de la revisión de la excepción relativa al contenido de cadmio en las herramientas eléctricas inalámbricas, ha sido adoptada la Directiva 2013/56/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, que modifica a la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, en lo que respecta a la puesta en el mercado de pilas y acumuladores portátiles que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas, y de pilas botón con un bajo contenido de mercurio, y por la que se deroga la Decisión 2009/603/CE de la Comisión de 5 de agosto de 2009, por la que se establecen requisitos para el registro de productores de pilas y acumuladores.

Además de esta reorientación al texto comunitario, se aprovecha esta transposición para adaptar el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos a las prescripciones sobre gestión de residuos establecidas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Esta norma tiene un importante contenido de carácter técnico, busca promover el uso eficiente de los recursos, y garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente, estableciendo las condiciones de la actividad de los gestores de residuos de pilas y acumuladores, lo que repercute directamente en el funcionamiento del mercado de gestión de estos residuos y en su organización. Igualmente las prescripciones de esta norma relativas a los productores de pilas y acumuladores y a la puesta en el mercado de estos productos, tienen una incidencia directa en la organización y funcionamiento del mercado en cuestión, persiguiéndose la no fragmentación de la unidad del mercado en todo el territorio del Estado.

## II. CONTENIDO

El PRD sometido a informe consta de una parte expositiva, un artículo único por el que se modifica un conjunto de artículos del Real Decreto de referencia, con la finalidad de adoptar las modificaciones reseñadas.

Entre dichos preceptos modificados se encuentran los relativos a los sistemas individuales de responsabilidad ampliada (art. 7) y los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada (art. 8), la financiación de la recogida y gestión de los residuos de pilas y acumuladores (art. 14), la extracción de pilas y acumuladores de los aparatos que los contienen (art. 17), la información a las Administraciones Públicas (art. 18) y el régimen sancionador (art. 22). Se modifican además la Disposición Adicional 1ª (*Inscripción en el Registro Integrado Industrial de ámbito estatal*) y la Disposición Final 1ª (*Título competencia*).

Por último, se añaden como novedades dos Disposiciones Transitorias (la primera, relativa a la *adaptación de los sistemas individuales e integrados de gestión a los nuevos sistemas de responsabilidad ampliada del productor* y la segunda, sobre la *regulación de garantías financieras*) y un nuevo Anexo IV (*Requisitos procedimentales de registro*).

## III. OBSERVACIONES

### III.1. Observaciones generales

La regulación de los residuos está encaminada a proteger determinados intereses generales específicos, en particular la salud pública y la conservación del medio ambiente. Ello implica que no sea infrecuente la introducción de restricciones<sup>1</sup> a la competencia que limiten la posibilidad que tienen los operadores de acceder a los distintos mercados, o bien que les impongan limitaciones a su comportamiento una vez ya se encuentran activos en los mismos.

---

<sup>1</sup> Buena parte de las mismas se encuentran contenidas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y en la normativa de desarrollo.

La gestión y el tratamiento de los residuos han sido objeto de análisis<sup>2</sup> por esta autoridad de competencia y su antecesora (la extinta CNC) tanto desde el punto de vista de promoción de la competencia como de la apertura de expedientes sancionadores.

Desde el primer enfoque, buena parte de las consideraciones efectuadas se referían a la necesidad de ciertas limitaciones en cuanto a la posibilidad de declarar dichas actividades como de servicio público, el acceso al mercado mediante autorización y su validez en todo el territorio nacional, la apuesta por la unidad de éste (tanto en lo relativo a las limitaciones geográficas como a la disparidad entre normas de diversos territorios), y la regulación que se prevé de la denominada responsabilidad ampliada del productor en relación con los sistemas colectivos de gestión.

Adicionalmente, respecto a los residuos procedentes de aparatos eléctricos, se realizaron observaciones, entre las que destacan las referidas al cálculo de las cuotas del productor en relación con sus obligaciones de financiación o lo referente al procedimiento de consulta a la CNMC con carácter previo a la autorización de sistemas colectivos que superaran cierta cuota de mercado. Empero, se trataban aspectos relativos a los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada (cortapisas al intercambio de información sensible) o la diversidad de registros que también se analizan en el presente informe.

Desde el enfoque del Derecho sancionador de la competencia, se han efectuado actuaciones en relación con los modelos de gestión que han desarrollado los sistemas integrados de gestión colectivos, en ámbitos como los neumáticos o los envases<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta todo este acervo, las consideraciones que desde el punto de vista de competencia y regulación económica eficiente se realizarían versan sobre el sistema colectivo de responsabilidad ampliada, sobre la financiación de la recogida y gestión de los residuos de pilas y acumuladores y, por último, sobre la existencia de una pluralidad de Registros.

---

<sup>2</sup> IPN 49/10 Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. Y más recientemente, el IPN/DP/0014/14 Informe sobre el Proyecto de Real Decreto sobre los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, las Resoluciones relativas a los expedientes sancionadores S/0429/12 RESIDUOS, S/0351/11 SIGNUS ECOVALOR, S/0286/10 ANAGRASA/TRAGSEGA, S/0083/08 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, S/0065/08 ECOVIDRIO, S/0014/07 GESTIÓN DE RESIDUOS SANITARIOS, 2800/07 SIGNUS ECOVALOR y FABRICANTES DE NEUMÁTICOS, 2741/06 SIGNUS ECOVALOR. También se pueden ver los expedientes de concentraciones C/0477/12 SARIA/GARNOVA, C/0379/11 STERICYCLE/CONSENU/SERMED/SANYPICK, C/0405/11 MRH/BRRA.

## **III.2. Observaciones particulares**

### **III.2.1 Sistemas colectivos de responsabilidad ampliada.**

La nueva redacción que el PRD prevé para el artículo 8 regula los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada. A este respecto, se formulan las siguientes consideraciones.

En primer término, las empresas obligadas que se asocien para crear un sistema de recogida deberán establecer condiciones de adhesión transparentes y objetivas, concluir con éste acuerdos de duración limitada y permitir, en principio, el acceso de terceros a su infraestructura.

Asimismo, se ha de reseñar que el intercambio de información que pudiera tener lugar en el seno de estos sistemas debe garantizar que no genere un aumento del riesgo de colusión entre los operadores (por el riesgo de transferencia de información sensible entre los diferentes integrantes del sistema), recomendándose una mención expresa al respecto con una finalidad persuasiva.

Igualmente, no se comprende el motivo de que se imponga normativamente que deban constituirse como asociaciones sujetas a la Ley Orgánica 1/2002 o bien organizaciones sin ánimo de lucro<sup>4</sup>, justificación que no se encuentra en el texto de la norma. Se recuerda que, en los mercados cuya ordenación es pro competitiva ha de regir el principio de neutralidad respecto de la forma jurídica de los operadores, de forma que sean los referidos operadores los que decidan qué forma jurídica es la más adecuada. Cualquier restricción ha de ser suficientemente justificada sobre la base de la necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Por otra parte, no se comparte la idea de que las autorizaciones estén limitadas temporalmente, sujetas a renovación<sup>5</sup>, teniendo en cuenta el régimen de registro e intervención al que están sujetas. En particular, el principio de autorización indefinida viene regulado en el artículo 7 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), que transpone la Directiva de Servicios<sup>6</sup>. En cualquier caso, la sujeción de las autorizaciones para operar en un mercado de servicios ha de justificarse suficientemente desde los referidos principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión.

---

<sup>4</sup> “A estos efectos, constituirán una asociación de las previstas en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación o una entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro.”

<sup>5</sup> “Las autorizaciones que se concedan a los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada serán temporales, se otorgarán por un periodo de validez máximo de cinco años y podrán ser renovadas por periodos sucesivos.”

<sup>6</sup> “Con carácter general la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido”

IPN/CNMC/006/15 Informe sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos

Finalmente, y teniendo presente la importancia del principio de unidad de mercado, se recuerda que, el hecho de que estos sistemas colectivos sean autorizados por la Comunidad Autónoma en la que radique su sede<sup>7</sup>, no debería suponer en ningún caso que se limite territorialmente el acceso de posibles operadores a estos sistemas, aunque tengas su sede en una Comunidad Autónoma diferente. Esto es particularmente relevante en casos de regiones contiguas o próximas.

### **III.2.2 Financiación de la recogida y gestión de los residuos de pilas y acumuladores.**

La nueva redacción que el PRD prevé para el artículo 14 regula la financiación de la recogida y gestión de los residuos de pilas y acumuladores. A este respecto, se formulan las siguientes consideraciones.

En primer lugar, no se comprende cómo se va a coordinar la afirmación del artículo 11.1<sup>8</sup> sobre la gratuidad de las operaciones aquí reguladas con la posibilidad incluida en el artículo 14.4<sup>9</sup> de que se repercuta una cantidad en el precio de los productos a los consumidores. Se recomendaría una mayor argumentación de la interpretación conforme que se pretendería realizar de ambos preceptos.

Por otra parte, el establecimiento de precios uniformes en todo el territorio del sistema colectivo puede generar ineficiencias en el sistema. Asimismo, el que no tenga la consideración de precio lo que constituye el abono de un servicio puede ser cuestionable, generando ciertas dudas tanto sobre la naturaleza de dicha transacción<sup>10</sup> como sobre su adecuación a los principios esenciales de la Directiva de servicios (necesidad, proporcionalidad), que se aplica únicamente a los servicios prestados a cambio de una remuneración, circunstancia que convendría aclarar a los efectos oportunos.

---

<sup>7</sup> Artículo 8.2: “Los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada los autorizará el órgano competente de la comunidad autónoma donde radique su sede social.”

<sup>8</sup> “Las operaciones de recogida, almacenamiento y transporte de estos residuos deberán ser gratuitas para el poseedor o usuario final.”

<sup>9</sup> “Los costes de las operaciones de recogida, tratamiento y reciclado no se indicarán por separado, en ningún caso, a los usuarios finales en el momento de la venta de pilas o acumuladores portátiles nuevos. No obstante, en el caso de que se repercuta una cantidad en el precio de estos productos, destinada a cubrir el cumplimiento de las obligaciones de gestión de sus residuos establecidas en el presente real decreto, dicha cantidad no podrá superar el coste de estas obligaciones.”

<sup>10</sup> “Esta cantidad, que deberá ser la misma en todo el ámbito territorial del sistema colectivo de que se trate, no tendrá la consideración de precio y su abono dará derecho a la utilización del símbolo acreditativo del sistema.”

### **III.2.3 Diversidad de Registros.**

En diversas partes del articulado del PRD se hace referencia a una pluralidad de Registros<sup>11</sup>. Sin perjuicio de valorarse positivamente el que la tramitación se realice por vía electrónica, se sugiere sopesar la posibilidad de simplificar actuaciones y reducir instituciones mediante la integración, en su caso, de los Registros contemplados en uno solo. Así mismo, se podrían introducir medidas que fomentaran que las tarifas cobradas por las tareas de registro no solo fueran orientadas a costes sino que persiguieran la máxima eficiencia posible.

---

<sup>11</sup> Registro de producción y gestión de residuos y Registro Integrado Industrial de ámbito estatal.



