

INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS Y ECOEMBALAJES ESPAÑA, S.A (ECOEMBES) PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS

INF/CNMC/118/25

1106/2025

www.cnmc.es

INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS Y ECOEMBALAJES ESPAÑA, S.A (ECOEMBES) PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS

Expediente nº: INF/CNMC/118/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 11 de junio de 2025

Vista la solicitud de informe remitida por la Dirección General de Transición Ecológica y Lucha contra el Cambio Climático (Consejería de Transición Ecológica y Energía) del Gobierno de Canarias, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 30 de abril de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), (LCCNMC) la Sala de Competencia del Consejo, acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La gestión de residuos tiene un gran impacto en la salud pública, la sostenibilidad ambiental y la transición ecológica, implicando a muchos agentes tanto públicos como privados. Para lograr reincorporar los residuos al ciclo productivo, aprovechando su potencial y limitando su impacto ambiental, la Unión Europea y el Reino de España han adoptado numerosas medidas, siendo el objetivo

último la transición a una economía más sostenible, eficiente y respetuosa con la salud y el medio ambiente. Para que esta transición sea un éxito es imprescindible que el sistema de gestión de residuos sea eficiente, innovador y efectivo.

El sistema se fundamenta sobre el principio “quien contamina, paga”, que se concreta en la “Responsabilidad Ampliada del Productor” (RAP), es decir, la obligación de las empresas que producen bienes envasados de hacerse cargo de los costes asociados a la gestión de sus residuos de envases¹. Para cumplir con esta obligación, las empresas sujetas a RAP pueden hacerlo de manera individual (SIRAP) o mediante Sistemas Colectivos de RAP (SCRAPs)².

La organización y funcionamiento de estos SCRAPs está regulado en la [Ley 7/2022](#), de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSCEC) y el [Real Decreto 1055/2022](#), de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases (en adelante, RDERE), que incluyen importantes novedades en materia de gestión de residuos en una normativa que no se actualizaba desde 1997.

A esas novedades se añadirán las incluidas en el recientemente aprobado [Reglamento \(UE\) 2025/40](#) sobre los envases y residuos de envases³, que obliga a modificar el Real Decreto de Envases de 2022. Este RD se encuentra actualmente en [consulta pública](#), en la que se indica que dos años después de su publicación se han identificado ciertas áreas de mejora⁴, por lo que la modificación abordará estas cuestiones identificadas así como el desarrollo adicional que impone el Reglamento europeo.

Entre las cuestiones a tratar señala varias relacionadas con la mejora de la competencia, como “*establecer un marco de coordinación/regulación entre*

¹ La [Directiva 852/2018](#) estableció la RAP para todos los envases (incluidos los comerciales e industriales) a partir de 2025. Los productores deben asumir los costes que ocasiona el envase a lo largo de su ciclo de vida, incluyendo la etapa posterior al consumo del producto y desechado del envase (recogida, transporte, valorización, reciclado, etc.).

² En la práctica, la inmensa mayoría de empresas utiliza los SCRAPs, que son entidades sin ánimo de lucro creadas para asistir a los sujetos obligados por la RAP.

³ El Reglamento 2025/40 entró en vigor el 11.02.2025, aunque la mayoría de sus disposiciones serán aplicables a partir del 12.08.2026.

⁴ Añade, “*incluso por la CNMC*”, remitiendo a las conclusiones del Estudio sobre la gestión de residuos de envases, [E/CNMC/004/21](#).

SCRAPs en materia de competencia” o “la regulación de ciertas actividades de los SCRAPs, como la ventanilla única”.

Entre los requisitos para implantar un SCRAP⁵ se encuentra el de firmar convenios con las administraciones públicas (comunidades autónomas y/o EE.LL.) en un plazo máximo de 12 meses desde la concesión de la autorización⁶.

La firma de estos convenios es esencial para instrumentar la relación entre los SCRAPs y las administraciones públicas: las administraciones locales son las responsables de la gestión de los residuos municipales, pero los productores de bienes envasados sometidos a la RAP tienen que asumir el coste que causan los residuos de sus envases. Por tanto, para cumplir con la RAP, los productores pagan unas tasas a los SCRAPs en función de la cantidad y del tipo de material de los envases puestos en el mercado, y, a partir de esas tasas, los SCRAPs sufragan a las EE.LL. el coste en el que incurren dichas administraciones por la gestión de los residuos de envases⁷.

Para articular la relación entre SCRAPs y AA.PP., en cada convenio se establece, entre otras cosas, la organización de la recogida y tratamiento 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. Así, un punto clave de los convenios es la financiación a las AA.PP. por parte de los SCRAPs pues, si bien la normativa regula detalladamente los costes que estos deben financiar, en la práctica la negociación de cada elemento con las administraciones puede suponer importantes diferencias en los costes finales⁸.

⁵ Otros son: constituirse en asociación u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro, solicitar una autorización en la comunidad autónoma donde el sistema tenga previsto establecer su sede social con carácter previo al inicio de la actividad o establecer la contribución financiera de sus miembros y los mecanismos de compensación.

⁶ 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).

⁷ 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.

⁸ Este papel clave del reparto de costes se corrobora en la consulta pública del MITECO, siendo una de las 8 preguntas la siguiente: *¿Considera que se debería hacer alguna modificación*

Mientras que en otros países (como Alemania, Francia, Austria o Italia) compiten desde hace años varios SCRAPs, en España dos SCRAPs han monopolizado la actividad en el ámbito de los envases domésticos en las últimas décadas, sin competir entre ellos por estar especializados en distintos tipos de residuos (Ecoembes en envases ligeros y de papel-cartón y Ecovidrio en vidrio). Ellos son los que hasta el momento tenían firmados convenios con las administraciones públicas⁹, que deben ahora ser renegociados para adaptarse al nuevo marco jurídico y dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades financieras. Esta negociación de convenios, además, coincide con la entrada en 2024 de SCRAPs competidores por primera vez en España. La llegada de competencia al sector hace necesario replantear el propio sistema y contenido de los convenios, ya que muchos de los aspectos que se tratan requieren de la coordinación entre los distintos SCRAPs y las AA.PP.

En virtud de esta adaptación, la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) y Ecoembes han negociado un nuevo convenio, que conforma el **objeto de la solicitud de informe** a esta Comisión.

La CNMC ha publicado diversos informes relacionados con los residuos en general y con los residuos de envases en particular¹⁰. Además, ha realizado un estudio en profundidad ([E/CNMC/004/21](#)) sobre la gestión de residuos de envases desde la perspectiva de la competencia y la regulación eficiente, donde identifica diversas barreras que obstaculizan la competencia y eficiencia en el sector y emite unas recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la actividad. Desde la óptica de la defensa de la competencia, la actividad de esta Comisión se ha centrado en evitar intercambios de información sensible,

del reparto de costes y la financiación de las operaciones de gestión de los residuos de envases? En caso afirmativo, ¿en qué términos?”.

⁹ El [estudio](#) de la CNMC sobre la gestión de residuos de envases publicado en 2024 aporta la cifra de convenios firmados por cada SCRAP con las AA.PP., en septiembre de 2023: 147 Ecoembes y 875 Ecovidrio.

¹⁰ El informe [IPN/CNMC/041/21](#) sobre el Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases, alertó sobre el riesgo de posible intercambio de información comercial sensible entre SCRAPs y la falta de claridad en las precisiones del informe de la Comisión de Coordinación, que podrían afectar al principio de validez nacional de la autorización. El [IPN/CNMC/013/20](#) sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados vio riesgos en la información sensible que pueden manejar los SCRAPs y valoró negativamente la autorización para ciertas actividades. Puede consultarse otros informes relacionados, por ejemplo: [IPN/CNMC/029/23](#) sobre neumáticos y gestión de sus residuos, [IPN/CNMC/021/23](#) de gestión de los residuos de los productos del tabaco; [IPN/CNMC/008/20](#) sobre pilas y acumuladores o el [PRO/CNMC/001/21](#) sobre la eficacia nacional de la autorización para la creación de SCRAPs.

sancionar ciertos abusos y el reparto geográfico del mercado, así como velar por la transparencia en las subastas de residuos¹¹.

2. CONTENIDO

La solicitud de informe se compone de una memoria explicativa y un anexo, el cual contiene el convenio marco. El convenio consta de una exposición de motivos, veinticuatro cláusulas y quince anexos.

Las cláusulas se refieren a los siguientes aspectos:

- Objeto y ámbito de aplicación. Regula el marco de colaboración entre la C.A. de Canarias, Ecoembes y las entidades locales que se adhieran para la gestión de residuos de envases en el ámbito territorial canario.
- Actuaciones y obligaciones de las partes (CAC, Ecoembes y entidades locales adheridas). Entre ellas se incluye que, cuando Ecoembes asuma la organización parcial de la gestión, se hará cargo de todos los residuos de envases recuperados.
- Facturación. Las entidades locales o comunidades autónomas facturarán a Ecoembes por los conceptos recogidos en el Anexo II (*“Colaboración económica de Ecoembes”*) y en la forma y con la documentación justificativa establecidos en el Anexo III (*“Facturación y documentación”*). El alcance de la contribución financiera de Ecoembes dependerá de la cantidad de residuos de envases de los productos puestos en el mercado por los productores (*“kilos adheridos”*). Se establecen consideraciones para calcular el porcentaje de adhesión al SCRAP respecto a la puesta en el mercado, incluido el caso de concurrencia de varios SCRAPS autorizados para las mismas categorías de envases. Incluye también definiciones relevantes para el cálculo del coste, (entre otros, tipología de municipios, sistemas de recogida, factor de horizontalidad¹², índice de ultraterritorialidad, casco histórico) y los *“plus”* que le corresponde a cada variable.

¹¹ Véase los expedientes [A 350/04 ECOVIDRIO](#), [537/02 Reciclado de vidrio](#) y [S/0021/21 Subasta de ECOEMBES](#).

¹² Este factor tiene en cuenta la estructura urbanística de los municipios, basándose en la distribución de las alturas de sus edificios según datos oficiales publicados por el INE. Se considera que los municipios más horizontales (mayor porcentaje de edificios de baja altura) tienen una menor densidad de población y que necesitan más contenedores para conseguir una distancia promedio razonable de los usuarios a los contenedores.

El anexo III recoge la información que las Entidades han de aportar a través de Internet a Ecoembes, mediante una *“aplicación desarrollada a estos efectos y denominada Sistema Web de Gestión de Residuos”*. Se incluye también la información documental que debe presentarse junto con las facturas y añade *“La plataforma informática que Ecoembes pone a disposición de las entidades es exclusivamente a efectos de facilitar a estas últimas la tarea de realizar la facturación a Ecoembes”*. Se distingue entre recogida monomaterial de papel-cartón, recogida multimaterial de envases ligeros y recuperación de residuos de envases de otros flujos. Incluye en los tres supuestos una previsión en el caso de concurrencia de SCRAPs según la cual se establecerán los adecuados sistemas de reparto en base a las cantidades de envases adheridas a cada uno de los sistemas.

- Actuaciones de comunicación, consistentes en apoyar a las entidades locales en la labor de difusión, remitiendo a los anexos II para definir la colaboración económica y anexo VI para las características y criterios para la realización de campañas.
- Especificaciones técnicas de los materiales recuperados (ETMR), que se detallan en el anexo IV.
- Control y seguimiento, tanto de la CAC y las entidades locales adheridas como de Ecoembes, siguiendo los procedimientos operativos descritos en el anexo IV.
- Incorporación de evoluciones tecnológicas: las partes se comprometen a utilizar las herramientas tecnológicas y procedimientos electrónicos que Ecoembes ponga a su disposición.
- Entrada en vigor, en el momento de la firma por las partes, y duración (cuatro años con posibilidad de prórroga por cuatro años más).
- Modificación, que requerirá el acuerdo unánime de los firmantes y se recogerá en una adenda, tramitada a propuesta de la Comisión de Seguimiento.
- Resolución anticipada y rescisión.
- Comisión de Seguimiento. Estará formada por 8 participantes en total: dos participantes de la Comunidad autónoma de Canarias, un representante de los Ayuntamientos y otro de los cabildos y cuatro participantes que representen a Ecoembes, así como a los otros SCRAPs que en el futuro se adhieran, repartiéndose los votos según los criterios que acuerden los SCRAPs teniendo en cuenta el porcentaje de envases puestos en el mercado. También establece las tareas, entre ellas tratar cuestiones

técnicas, prácticas o interpretativas que sean necesarias, aprobar mecanismos de colaboración y elaborar una propuesta de modificación del convenio, especialmente en lo concerniente a las compensaciones económicas y a la aprobación de adendas a éste. El punto 4 establece además que las decisiones y acuerdos de la comisión de seguimiento se adoptarán por unanimidad de todos sus integrantes.

- Las cuatro últimas cláusulas se refieren a los mecanismos de evaluación (por la Comisión de seguimiento, al menos una vez al año), a la naturaleza administrativa del convenio, la resolución de cuestiones litigiosas ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo y la publicación en el Boletín Oficial de Canarias y la inscripción en el registro de convenios de la Comunidad autónoma.

Los quince anexos contienen información sobre la autorización del SCRAP y colaboración económica de Ecoembes, facturación y documentación, diversos procedimientos, la designación del reciclador/valorizador, características de las campañas de comunicación, datos sobre la población generadora de costes y características poblacionales y urbanísticas o modelos de solicitud de adhesión y de adhesión por parte de una entidad local, entre otros aspectos.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

El sector de los residuos de envases domésticos, dada su complejidad, su histórica situación de monopolio y su relevancia para el medio ambiente, la salud pública y la economía, **ha sido analizado con detenimiento por esta Comisión**. Las barreras de entrada existentes, la necesidad y dificultad de la coordinación entre los participantes en el sector, en particular en las actividades con características de monopolio natural tales como la recogida y el transporte, y la existencia de múltiples actores públicos y privados ha dificultado enormemente la existencia de competencia efectiva.

Las reformas normativas introducidas desde 2022 y la evolución del sector han abierto la puerta a la entrada de nuevos SCRAPS de envases. No obstante, como se señaló en el Estudio de esta Comisión sobre la gestión de residuos de envases, para lograr que se consolide una competencia efectiva es necesario contar con **un marco regulatorio que promueva, impulse y facilite la coexistencia eficiente de varios SCRAPS**.

Entre los aspectos que deben ser tenidos en cuenta cabe destacar la asignación de costes y responsabilidades entre SCRAPs, el equilibrio competitivo entre todos los SCRAPs, la prevención y resolución de conflictos de interés, una supervisión que prevenga el fraude y el impulso de procedimientos competitivos en la adjudicación de residuos. Ello debería plasmarse en la modificación del Real Decreto de envases y residuos de envases.

Mientras este marco regulatorio no esté aprobado y sólidamente asentado, esta Comisión considera que los convenios que se negocien entre un SCRAP y una administración pública deberán ser especialmente cautelosos. Es oportuno señalar además que, a pesar de las advertencias recogidas en el propio convenio para modular ciertos riesgos, **la utilización de este puede fortalecer la posición competitiva del SCRAP incumbente**, en el caso de que se contemplen aspectos que le otorguen ventajas, por ejemplo, en materia de información, interlocución con la administración o la resolución de diferencias, entre otros aspectos.

A este respecto, en líneas generales, **el convenio debe garantizar la no exclusividad con el SCRAP incumbente**, haciendo efectiva la posibilidad de que otros SCRAPs pudiesen igualmente firmar condiciones sustancialmente análogas a las recogidas en este convenio de colaboración. Por ejemplo, podría incluirse un artículo específico que contemple la posibilidad de adhesión.

El convenio debería también contemplar **que se cumpla el principio de neutralidad competitiva**, de tal manera que todos los SCRAPs, en particular los firmantes y adheridos al convenio, estén en igualdad de condiciones. Por ejemplo, en materia de información (excepto la comercialmente sensible), en su capacidad de interlocución con la administración y participación en los órganos de seguimiento y control, y en los mecanismos de resolución de discrepancias, u otros aspectos clave para la dinámica competitiva.

Además, para garantizar el desarrollo efectivo de sus servicios, se debe garantizar un **acceso a los inputs esenciales (por ejemplo, la plataforma de facturación) en igualdad de condiciones para todos los operadores o SCRAPs**. Adicionalmente, se debe impedir que los SCRAPs puedan tener acceso a información comercialmente sensible del resto y garantizar igualmente el respeto del principio de neutralidad tecnológica.

Igualmente, para lograr un reequilibrio efectivo del poder de negociación de las administraciones públicas respecto a los SCRAPs existentes, sería conveniente incluir una **referencia a la modificación/revisión del convenio en el momento en que se produzcan cambios sustanciales en el entorno regulatorio y**

relacional de los operadores y las administraciones públicas, en especial en los aspectos anteriormente reseñados.

Adicionalmente, se recuerda que las consideraciones realizadas en este informe se realizan en ejercicio de la función consultiva que deriva del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC. Por ello, no condicionan ni vinculan las actuaciones que pudieran realizarse, en su caso, desde una óptica sancionadora respecto a potenciales conductas realizadas por los operadores implicados en el proyecto analizado ni tampoco sobre posibles impugnaciones de actos de las AA.PP. que se planteen al amparo de la normativa vigente, incluyendo la LCCNMC.

A continuación, se detallan diversos aspectos concretos del convenio que, a juicio de esta Comisión, serían susceptibles de mejora.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Cantidad de envases gestionados, homologación y colaboración con la comunidad autónoma (cláusula 5ª.22 - anexo V y cláusula 5ª.16)

Las clausula 5ª establece las obligaciones de Ecoembes: “*Cuando asuma la organización parcial de la gestión, se hará cargo de **todos los residuos** de envases recuperados en las operaciones de separación y clasificación en las plantas de clasificación de envases, así como de los residuos de envases separados por materiales que sean recuperados de la fracción resto, de la fracción inorgánica (...) o la basura dispersa (...)*”. (la negrita es añadida).

El anexo V se refiere a la “*Designación del reciclador/valorizador para los materiales recuperados*”, aclarando que la entidad gestora de los residuos puede optar por designar ella misma los gestores de tratamiento o delegar la función en Ecoembes y añade: “*en ambos casos la opción se referirá a la **totalidad de los materiales de envases ligeros** (y opcionalmente el papel-cartón) seleccionados*” (negrita añadida).

En este sentido, cabe señalar que otorgar por convenio a Ecoembes la gestión de todos los envases impediría de facto que otros SCRAPs pudieran realizar la actividad, favoreciendo por tanto el monopolio existente. Para evitarlo, debe indicarse explícitamente que Ecoembes **gestionará la cantidad de envases que le corresponda**, y entiende esta Comisión que, en las actuales circunstancias, esa cantidad podría ser la que le corresponda **por cuota de**

mercado, medida como la cantidad y proporción de envases puesta en el mercado. Todo ello sin perjuicio de que en general resulte deseable que las referencias del convenio se realicen a “el SCRAP o SCRAPs firmantes” en previsión de la posible adhesión de otros SCRAPs, y también sin perjuicio de que, mientras no haya otros SCRAPs que presten el servicio, Ecoembes seguiría asumiendo la gestión requerida de los residuos del sistema.

Este criterio de cuota es utilizado por el artículo 21.2 del RDERE en relación con el cumplimiento de los objetivos de recogida separada¹³. Aunque el RDERE no contempla qué método emplear para calcular la cantidad de envases gestionados por cada SCRAP, se considera que la cuota de mercado puede ser también una herramienta útil para determinarla.

Otro aspecto relevante en este apartado es la referencia a la **homologación por Ecoembes tanto de instalaciones de gestores de tratamiento como de la persona que desarrolle la actividad de gestor (reciclador/valorizador)**.

Indica el apartado 2.1 del anexo V: “*Así mismo las entregas de material seleccionado deberán ser realizadas a instalaciones de gestores de tratamiento (recicladores/valorizadores) homologados por Ecoembes para el material seleccionado objeto de la designación*”. Por su parte, el apartado 2.2 establece: “*Se designará un reciclador/valorizador homologado por Ecoembes para cada material seleccionado (...)*” y el apartado 3 añade: “*Para poder ser adjudicatario de los materiales recuperados procedentes de la recogida multimaterial de envases ligeros, independientemente de la opción elegida por la Entidad gestora para designación de los recicladores/valorizadores, es **requisito obligatorio haber superado el proceso de auditoría externa de homologación según los procedimientos establecidos por Ecoembes (...)***” (negrita añadida).

Debe tenerse en cuenta que las instalaciones de tratamiento de residuos están sometidas a autorización por la autoridad competente de la comunidad autónoma donde están ubicadas, considerándose un título habilitante para

¹³ “Cuando existan varios sistemas de responsabilidad ampliada del productor para una misma tipología y material de envase, y en caso de que se estime necesario, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a propuesta de la Comisión de Coordinación en materia de Residuos, publicará en su página web la resolución del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental sobre los objetivos mínimos de recogida separada para el periodo anual de cumplimiento que deberán cumplir cada uno de los sistemas en el ámbito estatal y autonómico. Estos objetivos **se calcularán aplicando la cuota de mercado del año anterior** procedente de la sección de envases del Registro de Productores de Producto de cada sistema de responsabilidad ampliada del productor, a los objetivos estatales mínimos de recogida separada”.

realizar la actividad. También están sometidas a autorización para realizar operaciones de recogida de carácter profesional y tratamiento de residuos las personas físicas o jurídicas¹⁴.

Añadir a ello una homologación adicional, que además otorga el SCRAP y no una autoridad independiente, supone una restricción que no se considera justificada, y puede resultar problemática en el caso de adhesión al convenio de otros SCRAPS, por lo que **se recomienda eliminar la homologación de la instalación por Ecoembes**.

La cláusula 5ª.16 incluye además la **colaboración con la Comunidad Autónoma** para aclarar las discrepancias que pueda haber con otros SCRAPS, sin especificar ningún aspecto de esta colaboración. Y, además de las discrepancias, puede ser necesario aclarar o revisar aspectos relativos a la coordinación de AA.PP. y SCRAPS, como la financiación de costes no previstos pero ligados al convenio u otros temas. La colaboración con la Comunidad Autónoma para aclarar posibles discrepancias con otros SCRAPS es clave para el funcionamiento del sistema. Por ello, se considera que **esta colaboración debe quedar claramente definida**, especificando los términos de esta y, principalmente, estableciendo consecuencias para el SCRAP en caso de que la colaboración no se produjera. Además, se recomienda establecer que la colaboración se amplíe a otras cuestiones donde la coordinación sea necesaria.

En resumen, a juicio de esta Comisión, se recomienda: **(i) sin perjuicio de que, en general resulte deseable que las referencias del convenio se realicen a “el SCRAP o SCRAPS firmantes” en previsión de la posible adhesión de otros SCRAPS, y también sin perjuicio de que mientras no haya otros SCRAPS que presten el servicio, Ecoembes seguiría asumiendo la gestión requerida de los residuos del sistema, indicar expresamente que Ecoembes gestionará la cantidad de envases que le corresponda (preferiblemente por cuota de mercado), (ii) eliminar la homologación de las instalaciones de reciclado y valorización y (iii) detallar los términos en los que el SCRAP debe colaborar con la comunidad autónoma para aclarar las posibles discrepancias con otros SCRAPS y permitir que esa colaboración abarque otras cuestiones relacionadas con el convenio.**

¹⁴ Artículo 33.1 y 33.2 de la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados.

3.2.2. Reparto de costes entre SCRAPs y plataforma de facturación (cláusulas 7, 8, 9, 10 y anexos II, III y X)

La cláusulas 7ª, 8ª, 9ª y 10ª se refieren a la facturación, la recogida monomaterial de envases de papel-cartón, recogida multimaterial de envases ligeros y recuperación de residuos de envases en otros flujos, respectivamente.

En las tres se incluye el siguiente párrafo: *“En caso de concurrencia de SCRAPs para los mismos envases, se establecerán los adecuados sistemas de reparto de las obligaciones de financiación de las operaciones de gestión y control, así como la designación de los recicladores/valorizadores, en base a las cantidades de envases adheridas a cada uno de los sistemas”*. Además, se remite al anexo II para la definición del procedimiento de reparto (referido a la *“Colaboración económica de Ecoembes”*).

La entrada de nuevos SCRAPs en el sistema pone de manifiesto una cuestión no planteada hasta el momento, como es la coexistencia de SCRAPs competidores. Entre los temas relevantes de esa coexistencia se encuentra el reparto de costes de gestión del sistema, incluyendo aspectos clave como el coste y cantidad de residuos que corresponde financiar a cada uno, la cantidad que deben compensarse los SCRAPs entre sí, los criterios de calidad o quién debe supervisar, el sistema de reparto de los residuos de envases resultantes de cara a su posterior asignación a recicladores, así como el coste y la financiación de algunos elementos de uso común, como podría ser, por ejemplo, la plataforma de facturación u otros gastos derivados de los convenios.

La experiencia de países de nuestro entorno muestra que la existencia de varios SCRAPs para un mismo tipo de residuo precisa de un marco regulatorio que defina las relaciones entre ellos¹⁵. Esta Comisión es consciente de que el vigente Real Decreto de Envases no contiene esta regulación ni prevé una intervención por parte de las administraciones públicas, delegando este reparto de costes a un acuerdo entre SCRAPs.

Uno de los costes que más implicación tiene en las negociaciones es la **financiación de la plataforma de facturación, o “Sistema web de gestión de residuos”**. Actualmente existe una plataforma de facturación creada por Ecoembes, donde las administraciones vuelcan los datos de recogida de residuos. El Anexo III, “Facturación y Documentación”, en el punto 1.1. indica: *“(…), se recoge la información que las Entidades han de aportar a través de Internet a Ecoembes, mediante una aplicación desarrollada a estos efectos y*

¹⁵ [E/CNMC/004/21](#), apartado 5 “Experiencia internacional”.

denominada Sistema Web de Gestión de Residuos, con objeto de llevar a cabo la facturación. (...) La plataforma informática que Ecoembes pone a disposición de las entidades es exclusivamente a efectos de facilitar a estas últimas la tarea de realizar la facturación a Ecoembes (...).” Se indica también que Ecoembes desarrollará un nuevo Sistema Digital de Gestión de Residuos (SDGR), consistente en una plataforma digital basada en entornos GIS (que se detalla posteriormente en el Anexo X¹⁶) y que sustituirá a la WEB de Convenios que se utiliza en la actualidad, en el plazo máximo de 24 meses desde la firma del Convenio.

La aplicación informática constituye un instrumento necesario para la trazabilidad de los residuos y el cálculo de la financiación del sistema. Si no se permite el uso a otros SCRAPs en condiciones justas, razonables y no discriminatorias, los entrantes tendrían que replicar este software, pudiendo haber tantas plataformas como SCRAPs. El desarrollo y puesta en funcionamiento de una plataforma de facturación sería un reto en tiempo y recursos, constituyendo por tanto una barrera de entrada. Las EE.LL., por su parte, tendrían que utilizar distintas plataformas en paralelo y, posteriormente, EE.LL. y SCRAPs deberían consolidar y revisar los datos para asegurar que están adecuadamente ajustados.

Por lo tanto, contar con diversas plataformas de facturación podría suponer una barrera de entrada y podrían perjudicar a la eficiencia general del sistema, siendo más factible que se aproveche la plataforma existente. **Por ello, debe garantizarse el acceso a los competidores en condiciones justas, razonables y no discriminatorias**¹⁷. Para ello, es necesario regular con detalle los términos de esta utilización por otros SCRAPs y los costes asociados que puedan repercutirse tanto a SCRAPs como a administraciones públicas.

El reparto de costes entre SCRAPs, y especialmente el de la plataforma de facturación y el acceso en igualdad de condiciones, son cuestiones que afectan a todos ellos y, en un escenario ideal, no deberían fijarse en un convenio suscrito inicialmente con un solo SCRAP. Debería establecerse con la participación, desde el inicio de las negociaciones, de todos los interesados.

¹⁶ El anexo X indica que los entornos GIS (sistemas de información geográfica) permiten nutrirse de las diferentes fuentes de información de los servicios de recogida y tratamiento. La plataforma permite la interoperabilidad y automatismos en las tareas de carga de información.

¹⁷ Puede consultarse la multa de 6 millones de euros de la Comisión europea a la empresa austriaca Altstoff Recycling Austria ([aquí](#)).

Por ello, se recomienda modificar la redacción de las cláusulas indicadas para recoger que, **en caso de existencia de varios SCRAPS, se revisará el método de reparto de costes** para fijarlo entre todos los participantes. Una herramienta podría ser decidirlo en la Comisión de Seguimiento, en la que deben tener cabida todos los SCRAPS y en condiciones equilibradas, estableciendo un plazo fijo para alcanzar un acuerdo. En caso de no llegar a dicho acuerdo, se sometería el conflicto al mecanismo de arbitraje previsto en la normativa. También podría incluirse referencia a la designación de una autoridad independiente para establecer este reparto, fomentar la coordinación y resolver los conflictos que puedan surgir entre SCRAPS. Esto podría ser particularmente útil teniendo en cuenta que el uso de la plataforma previsiblemente se aplicaría al conjunto de AA.PP. y no solo a las de la comunidad autónoma que suscribe el convenio, de tal manera que previsiblemente habría falta una coordinación y acuerdo de alcance nacional.

Por otra parte, el uso de varios SCRAPS de una plataforma web para facturar o gestionar información relevante podría dar ventaja informativa al SCRAP propietario de dicha plataforma. Esto le daría una ventaja competitiva perjudicial para el buen funcionamiento del mercado. Por ello, **todos los agentes deben tener acceso a la información relevante en las mismas condiciones, y la información comercialmente sensible de cada uno de los SCRAPS debe ser protegida** en todo momento, evitando que otros puedan acceder.

En resumen, a juicio de esta Comisión, **se recomienda revisar el método de reparto de costes para fijarlo en condiciones equitativas a todos los participantes, así como, en particular, garantizar los términos de utilización de la plataforma de facturación por otros SCRAPS y los costes asociados que puedan repercutirse tanto a SCRAPS como a administraciones públicas. Además, la información disponible para todos debe ser la misma, mientras que la información comercialmente sensible debe mantenerse en estricta confidencialidad.**

3.2.3. Adjudicación de residuos de envases (cláusula 13, anexo IV.II y anexo V.2.2.3)

Hasta la entrada en vigor del Real Decreto de Envases no estaba regulado cómo debían entregarse los residuos de envases a los gestores para su valorización. A partir de la entrada en vigor del RDERE se 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.

El anexo V punto 2.2.3 indica que *“la adjudicación será mediante formato electrónico para su posterior gestión conforme al principio de jerarquía, autosuficiencia y proximidad regulados en los artículos 8 y 9 de la Ley 7/2022 (...)”*.

En el sistema de adjudicación juegan un papel clave las especificaciones técnicas de los materiales recuperados (ETMR)¹⁸ ya 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 y en el desarrollo de nuevas tecnologías por los gestores de residuos.

En el convenio que se informa, estas especificaciones aparecen en la cláusula decimotercera y el anexo IV.II, donde también se otorga a Ecoembes la potestad de realizar controles de calidad de los materiales en todas las plantas y se establece un mecanismo de resolución de una posible disconformidad.

Debe tenerse en cuenta que las ETMR afectarán a todos los SCRAPs, no solo a Ecoembes. El propio RDERE indica que estas especificaciones serán acordadas de forma consensuada por todos los intervinientes en el sistema (gestores, SCRAPs, CC.AA. y EE.LL.)¹⁹.

Se recomienda por ello que la determinación de los requisitos mínimos de calidad no se concrete en un convenio firmado con un solo SCRAP. En su lugar, se aconseja incluir una referencia que recoja que, ante la incorporación de nuevos SCRAPs, la determinación de estos requisitos se haga forma consensuada, coordinada por la Administración Pública y especificando un plazo para la determinación de los requisitos y la frecuencia de su revisión.

3.2.4. Adhesión de otros SCRAPs y sus consecuencias (cláusula 20ª)

La posibilidad o no de adhesión de otros SCRAPs es un elemento clave del convenio pues modificará la relación entre las partes en numerosos aspectos:

¹⁸ Estas especificaciones son las condiciones mínimas de calidad que debe cumplir los materiales que las plantas de selección entregan a los gestores de residuos.

¹⁹ Artículo 11.2 RDERE: *“(…) 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”*.

planificación, coordinación y gestión de la recogida separada (incluyendo clasificación, separación y entrega del material), desarrollo de actuaciones de información, financiación, interlocución con la administración, seguimiento y control del cumplimiento del convenio, etc.

A lo largo del texto del convenio existen varias referencias a la posibilidad de adhesión de otros SCRAPs, encontrándose por primera vez en la cláusula vigésima, si bien referida de forma indirecta en una cláusula relativa a la comisión de seguimiento del convenio. Sin embargo, dado que no existe una cláusula específica al respecto y dada la importancia que para todo el sistema representa, **se considera que sería necesario incluirla, indicando que “las diferentes cláusulas contemplarán la posibilidad de concurrencia entre SCRAPs para cada una de las cuestiones tratadas”.**

Dado que la existencia de otros SCRAPs es ya una realidad se recomienda revisar varios aspectos:

- ✓ Revisar **la redacción** de todo el clausulado del convenio para no otorgar en ningún punto a Ecoembes funciones en exclusiva, sustituyendo las referencias a Ecoembes por “*el SCRAP o SCRAPs firmantes*”.
- ✓ Concretar cómo se va a producir la potencial adhesión de nuevos SCRAPs y **modificar los puntos que pueden impedirla de facto**. Si, como se deduce del texto, se prevé articularlo mediante adendas al convenio, es preciso aclarar que los SCRAPs firmantes no deben tener capacidad de veto respecto de la adhesión de nuevos firmantes. Concretamente, el punto 2 de la cláusula vigésima establece entre las funciones de la Comisión (en la que participan los SCRAPs firmantes): “*Elaborar una propuesta de modificación del convenio, si procediera, especialmente en lo concerniente a las compensaciones económicas y a la aprobación de adendas a éste*”. Y más adelante, en la misma cláusula, punto cuatro, se indica: “*Las decisiones y acuerdos de la comisión de seguimiento se adoptarán por unanimidad de todos sus integrantes*”. Dado que el voto negativo de un miembro de la comisión de seguimiento supone de facto la imposibilidad de adherirse al convenio para un nuevo SCRAPs, **se recomienda que se modifique la redacción para que no pueda impedirse la adhesión por este procedimiento.**
- ✓ Especificar que la **participación en la Comisión de Seguimiento** se decidirá por los SCRAPs y, en caso de no llegar a un acuerdo, se someterá a arbitraje para lograr una participación que permita la competencia entre ellos. Actualmente el convenio indica que se repartirán los votos “*teniendo en cuenta el porcentaje de envases puestos en el mercado*”, lo que de

facto otorga una gran ventaja al SCRAP incumbente²⁰. Es recomendable que se especifiquen en el propio convenio los tiempos y condiciones para acudir al arbitraje.

En resumen, **se recomienda (i) incluir una cláusula específica relativa a la “posibilidad de adhesión de otros SCRAPs”, (ii) modificar cualquier punto del convenio que de facto otorgue exclusividad al incumbente, especialmente en relación con la unanimidad, que podría otorgar capacidad de veto a nuevos entrantes y (iii) establecer una participación en la Comisión de Seguimiento que sea justa y permita de facto la participación de nuevos operadores, con posibilidad de acudir a arbitraje en caso necesario con plazos y condiciones bien definidos.**

3.2.5. Desequilibrio entre recuperadores/recicladores y Ecoembes y potenciales modificaciones del ETMR (anexo IV)

El anexo IV se refiere a los procedimientos de seguimiento y control de actividades, incluyendo diversos procedimientos, entre otros, de rechazo de vehículos de recogida de envases ligeros, de verificación de la contenerización o de especificaciones técnicas de los materiales recuperados (ETMR). Estas ETMR, fijadas por Ecoembes, son las condiciones mínimas de calidad que deben cumplir los materiales que las plantas de selección entregan a los gestores de residuos.

En caso de que las empresas recuperadoras o recicladoras que reciban los materiales consideren que estos no cumplen con las ETMR pueden iniciar un procedimiento de gestión de disconformidades en 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 para solucionar el conflicto.

En los apartados IV.II.2 y IV.III.3 se incluye este procedimiento, que se formaliza en un “*formulario de disconformidad*” o utilizando la plataforma web que Ecoembes ponga a disposición de plantas o recicladores. El plazo para comunicar la disconformidad es de 12 días hábiles y según indica el punto 2. “*Ecoembes determinará si da curso o no a la disconformidad*”. El punto 3

²⁰ Además de los participantes de la Comunidad Autónoma, los ayuntamientos y cabildos, participarán: “(...) *cuatro participantes o votos que representen a ECOEMBES, así como a los otros SCRAPs que en el futuro se adhieran al presente Convenio, repartiéndose entonces las participaciones o votos en función de los criterios que los SCRAPs pacten teniendo en cuenta el porcentaje de envases puestos en el mercado. De ellos, uno ostentará la secretaría y el resto la condición de vocales*”.

establece la resolución de la disconformidad, indicando los pasos si se llega a un acuerdo y los costes asociados, y la resolución en caso de no llegar a ningún acuerdo. En este caso, Ecoembes *“podrá determinar la necesidad de realizar un control ETMR (...) y con los resultados obtenidos tomará la decisión más eficiente y con una repercusión económica menor para todas las partes”*.

En el procedimiento de disconformidad descrito, los recuperadores/recicladores tienen un margen muy pequeño en caso de disconformidad con Ecoembes pues es el SCRAP quien decide unilateralmente cómo se resuelve la disconformidad en caso de desacuerdo. Así se refleja también la resolución de situaciones de carácter extraordinario: *“Ante situaciones de carácter extraordinario, o cuando la cantidad de lotes disconformes sea de una magnitud elevada en un periodo de tiempo corto, **mediante el visto bueno de Ecoembes**, se podrá llevar a cabo una selección de balas representativas de cada lote disconforme (...).”* (negrita añadida).

Por otra parte, y en relación con las **modificaciones de las ETMR**, el anexo IV.II establece que *“la incorporación de las modificaciones de las ETMR se acordará en la Comisión de Seguimiento del Convenio”*. Sin embargo, la capacidad de proponer modificaciones se atribuye en exclusiva a Ecoembes (cláusula decimotercera).

En resumen, **se recomienda revisar el procedimiento de disconformidad del anexo IV y la capacidad para proponer modificaciones de las ETMR para equilibrar la relación entre recicladores/recuperadores y Ecoembes y también, en su caso, los otros SCRAPs que se adhieran.**

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La normativa sobre gestión de residuos de envases ha sufrido una importante transformación en los últimos años. Esta apertura a la competencia es compleja, ya que exige reorganizar la relación entre SCRAPs existentes, SCRAP entrantes y administraciones públicas.

Para lograr una competencia efectiva en el sector es imprescindible que la regulación y las autoridades la promuevan de manera activa, estableciendo un marco claro y procompetitivo de las relaciones entre todos los actores.

Mientras no se cuente con una regulación que promueva la competencia de manera efectiva, los convenios que se negocien entre un SCRAP y una administración pública, como el que se somete a informe de esta Comisión entre la Comunidad Autónoma de Canarias y Ecoembes, no deberán incluir aspectos

que dificulten o impidan la entrada efectiva de otros SCRAPs, que incumplan la neutralidad competitiva entre los SCRAPs de tal manera que estén en igualdad de condiciones -en materia, por ejemplo, de información, interlocución, o seguimiento y control del cumplimiento del convenio, etc.-, o que dificulten su acceso a inputs esenciales o aspectos relevantes para la dinámica competitiva. Además, sería conveniente prever mecanismos eficientes de resolución de conflictos, así como incluir una referencia a la modificación/revisión del convenio en el momento en que se produzcan cambios sustanciales en el entorno regulatorio y relacional de los operadores y las administraciones públicas, en especial en los aspectos anteriormente reseñados.

Adicionalmente, se recomienda revisar diversos aspectos del convenio:

- Sin perjuicio de que, en general resulte deseable que las referencias del convenio se realicen a “el SCRAP o SCRAPs firmantes” en previsión de la posible adhesión de otros SCRAPs, y también sin perjuicio de que mientras no haya otros SCRAPs que presten el servicio, Ecoembes seguiría asumiendo la gestión requerida de los residuos del sistema, modificar las referencias a los residuos de envases gestionados por cada SCRAP para que se refieran a la cantidad que le corresponde por cuota de mercado (y no a la totalidad de envases);
- Eliminar la necesidad de homologación por Ecoembes de las instalaciones de tratamiento, y definir con mayor detalle la colaboración efectiva del SCRAP con la comunidad autónoma a efectos de aclarar sus discrepancias y otros asuntos relacionados con los convenios con otros SCRAPs.
- Revisar el método de reparto de costes para fijarlo en condiciones equitativas a todos los participantes, así como, en particular, garantizar que sean justos, razonables y no discriminatorios los términos de utilización de la plataforma de facturación por otros SCRAPs y los costes asociados que puedan repercutirse tanto a SCRAPs como a administraciones públicas. Además, la información disponible para todos debe ser la misma, mientras que la información comercialmente sensible debe mantenerse en estricta confidencialidad.
- Incluir una referencia para que la determinación de los requisitos mínimos de calidad se realice de forma consensuada, coordinada por la administración pública y especificando un plazo de fijación y de revisión.
- Incluir una cláusula específica relativa a la posibilidad de adhesión de otros SCRAPs, modificar cualquier punto del convenio que de facto

otorgue exclusividad al incumbente, especialmente en relación con la unanimidad, que podría otorgar capacidad para vetar a nuevos entrantes y establecer una participación en la Comisión de Seguimiento que sea justa y permita de facto la participación de nuevos operadores, con posibilidad de acudir a arbitraje en caso necesario con plazos y condiciones bien definidos.

- Revisar la capacidad de los recicladores/recuperadores de proponer modificaciones de las especificaciones para equilibrar su relación con el SCRAP incumbente así como los demás SCRAPs.