

# **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE LAS TOALLITAS HÚMEDAS Y DE LOS GLOBOS**

**IPN/CNMC/052/25**

27 de enero de 2026

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

## **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS DE LAS TOALLITAS HÚMEDAS Y DE LOS GLOBOS**

**Expediente nº. IPN/CNMC/052/25**

### **PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Vicepresidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D<sup>a</sup> María Vidales Picazo

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 27 de enero de 2026

Vista la solicitud de informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sobre el proyecto de real decreto de referencia, que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 12 de diciembre 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, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

En los últimos años, la Unión Europea ha venido impulsando un **sistema circular** de producción y consumo que da prioridad a los productos reutilizables, sostenibles y no tóxicos y a los sistemas de reutilización frente a los productos de un único uso, con el objetivo primordial de reducir la cantidad de residuos generados.

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](#) tenía como objetivos prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático, y en la salud humana, así como fomentar la transición a una economía circular con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles, contribuyendo así también al funcionamiento eficiente del mercado interior.

Esta Directiva fue parcialmente transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#), que diseñó el régimen jurídico de la gestión y prevención de residuos y suelos contaminados para promover una economía circular y baja en carbono que proteja el medio ambiente y la salud humana.

Esta norma habilitaba el desarrollo reglamentario de un régimen de responsabilidad ampliada del productor para determinados productos de un solo uso, así como para fijar disposiciones particulares relativas a la producción y gestión de estos en relación con los residuos que generan. Asimismo, establecía la exigencia de que las autoridades competentes lleven a cabo medidas de concienciación para incentivar comportamientos más responsables<sup>1</sup>.

Este proyecto de real decreto se aplica a los residuos generados por las **toallitas húmedas** de un solo uso y a los **globos** que contengan plástico y que sean igualmente de un solo uso. Para calibrar su importancia, estos productos

---

<sup>1</sup> En concreto, los artículos 58, 60 y 61 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, prevén el desarrollo reglamentario de la responsabilidad ampliada del productor para ciertos artículos de plástico de un solo uso, entre los que se encuentran las toallitas húmedas y los globos; la exigencia de regulación del mercado de las toallitas húmedas; y, las medidas de concienciación tanto para las toallitas húmedas como para los globos.

son el quinto y el noveno artículo de plástico de un solo uso, respectivamente, que se encuentran en las playas de la Unión Europea.

Tanto en la norma europea como en este proyecto de real decreto quedan excluidas las toallitas húmedas y los globos destinados al uso profesional o industrial, pues solo se incluyen los productos comercializados y usados por el consumidor final. Sin embargo, el ámbito del proyecto de real decreto es más amplio que el de la Directiva en un aspecto y es que, a diferencia de esta, también se aplica a las toallitas húmedas que no contienen plástico, pero no cumplen los requisitos de la norma UNE 149002:2022, con el objetivo de reducir el impacto ambiental, aunque los fabricantes de este tipo de productos sin plástico estarán sujetos a obligaciones financieras menos exigentes<sup>2</sup>.

El proyecto de norma analizado establece el marco jurídico para la gestión de las toallitas húmedas de un solo uso y de los globos que contengan plástico y que sean de un solo uso, así como las medidas destinadas a la prevención de la producción de estos residuos y a la mejora de su gestión, de forma prioritaria, con el objeto de contribuir a la transición hacia una economía circular. Asimismo, establece las normas para el desarrollo del régimen de responsabilidad ampliada del productor aplicable a estos productos.

Cabe destacar que la CNMC se ha pronunciado en diversas ocasiones desde la óptica de los principios de promoción de la competencia y buena regulación sobre el sector de los residuos<sup>3</sup>. También se han llevado a cabo algunas

---

<sup>2</sup> En concreto, la disposición final séptima apartado segundo de la Ley 7/2022, de 8 de abril, establece que *“podrán desarrollarse regímenes de responsabilidad ampliada del productor para toallitas húmedas no incluidas en el artículo 60.1 en los que los productores de producto deberán sufragar, al menos, los costes enumerados en el artículo 60.3.”* Mediante este real decreto se incluyen las toallitas fabricadas con polímeros naturales no modificados químicamente, como la viscosa y el lyocell, que se encuentran excluidas del ámbito de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, conforme a lo dispuesto en las Directrices de la Comisión relativas a los productos de plástico de un solo uso con arreglo a la Directiva (UE) 2019/904 y de la ley. No obstante, quedan excluidas del ámbito de aplicación las toallitas húmedas fabricadas con polímeros naturales no modificados químicamente que cumplan los requisitos de la norma UNE 149002:2022.

<sup>3</sup> Destacan, entre otros, los siguientes informes y estudios: Informe sobre el proyecto de orden por el que se establecen los criterios para determinar cuándo las escorias de fundición de horno de arco eléctrico tratadas para su uso como árido siderúrgico dejan de ser residuos con arreglo a la Ley 7/2022 de 8 de abril ([IPN/CNMC/031/25](#)); Informe sobre el proyecto de real decreto por el que se regulan los aceites industriales y sus residuos ([IPN/CNMC/026/25](#)); Informe sobre el proyecto de real decreto sobre neumáticos y la gestión de sus residuos ([IPN/CNMC/029/23](#)); Informe sobre el proyecto de real decreto a la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco ([IPN/CNMC/021/23](#)); Informe sobre el proyecto de real decreto de envases y residuos de envases ([IPN/CNMC/041/21](#)); Informe sobre el anteproyecto de ley de residuos

actuaciones en el ámbito de defensa de la competencia destinadas, entre otros aspectos, a evitar los intercambios de información sensible, sancionar abusos y salvaguardar la transparencia en las subastas de residuos<sup>4</sup>.

## 2. CONTENIDO

El proyecto de real decreto (PRD) consta de veintiséis artículos agrupados en un título preliminar, cuatro títulos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, tres finales y seis anexos.

- El **título preliminar** (artículos 1 a 5 PRD) contiene las disposiciones generales e incluye el objeto, el ámbito de aplicación, las definiciones, los instrumentos de planificación y los instrumentos económicos que se pueden aplicar por las autoridades competentes.
- El **título I** (artículos 6 a 9 PRD) se divide en dos capítulos y abarcan la prevención y gestión, respectivamente, de residuos de toallitas húmedas y globos.
- El **título II** (artículos 10 a 20 PRD) desarrolla el régimen de responsabilidad ampliada del productor. Se divide en dos capítulos, el primero de ellos recoge las obligaciones de información sobre la puesta en el mercado y el segundo está dedicado al régimen de responsabilidad ampliada del productor.
- El **título III** (artículos 21 a 23 PRD) abarca las obligaciones de información y transparencia para los sistemas de responsabilidad ampliada y medidas de sensibilización financiadas por ellos, orientadas a informar a consumidores y fomentar conductas responsables para reducir vertidos.
- El **título IV** (artículos 24 a 26 PRD) regula la inspección y control por parte de las autoridades de las previsiones del real decreto y el régimen sancionador aplicable.
- Las **dos disposiciones adicionales** abarcan la clasificación de los residuos y la aplicación de la normativa básica del procedimiento administrativo común. Las **dos disposiciones transitorias** tratan la aplicación de la contribución financiera y las obligaciones de información de los productores. Las **tres disposiciones finales** abordan,

---

y suelos contaminados ([IPN/CNMC/013/20](#)); y el Estudio sobre la gestión de residuos de envases ([E/CNMC/004/21](#)).

<sup>4</sup> Véase, entre otros, los expedientes [S/0429/12](#) RESIDUOS, [S/0351/11](#) SIGNUS ECOVALOR y [S/0021/21](#) Subasta de ECOEMBES.

respectivamente, la habilitación para el desarrollo reglamentario, la determinación de los títulos competenciales aplicables y la entrada en vigor de la norma.

- Cuenta con **seis anexos** que desarrollan aspectos del articulado.

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

La complejidad del sector relativo a la gestión de residuos ha explicado históricamente su carácter monopolístico tanto en España como en varios países de nuestro entorno<sup>5</sup>. Además, la existencia de barreras de entrada y la necesaria coordinación entre distintos actores públicos y privados que participan en el proceso pueden llegar a obstaculizar la competencia si no existen normas e instrumentos que la promuevan de forma efectiva.

Conscientes de estos problemas, se han ido introduciendo medidas que incentivan la competencia en el mercado de gestión de residuos, en particular, que eliminan o suavizan las barreras de entrada y disciplinan el comportamiento potencialmente anticompetitivo de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada.

En este sentido, se valoran positivamente determinados aspectos del PRD que ya habían sido recogidos en recomendaciones previas de esta Comisión<sup>6</sup>, como por ejemplo la posibilidad de que coexistan los sistemas de responsabilidad ampliada del productor (RAP) individuales y colectivos<sup>7</sup> y que se garantice la

---

<sup>5</sup> El Estudio de la CNMC sobre la gestión de residuos de envases ([E/CNMC/004/21](#)) analizó la gestión de estos residuos en Alemania, Austria, Francia, Italia y Eslovenia, llegando a conclusiones similares sobre las tendencias monopolísticas en estos mercados.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el Estudio de la CNMC sobre la gestión de residuos de envases ([E/CNMC/004/21](#)); en el Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados ([IPN/CNMC/013/20](#)); en el Informe sobre el Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases ([IPN/CNMC/041/21](#)); en el Informe sobre el PRD sobre neumáticos y gestión de sus residuos ([IPN/CNMC/029/23](#)); en el Informe sobre el PRD de gestión de los residuos de los productos del tabaco ([IPN/CNMC/021/23](#)); o en el Informe sobre el PRD sobre pilas y acumuladores ([IPN/CNMC/008/20](#)).

<sup>7</sup> 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.

posibilidad del cambio de adscripción por parte de los productores, estableciendo condiciones y plazos claros; la introducción de cautelas para prevenir y, en su caso, perseguir la colusión entre productores, trasladando los potenciales indicios a la CNMC<sup>8</sup>; o contemplar que los convenios entre los sistemas de responsabilidad ampliada se firmen con las comunidades autónomas y no solo con entidades locales, mejorando así la gestión y reduciendo las cargas administrativas de los operadores<sup>9</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, se han detectado ciertos elementos concretos que, desde la perspectiva de la promoción de la competencia, podrían ser objeto de mejora.

## **3.2. Observaciones particulares**

### **3.2.1. Umbral para contar con planes de prevención de residuos (artículo 6 PRD)**

El artículo 6 PRD prevé la obligación de los productores de toallitas y globos que superen una cuota anual del 2,5% sobre el total nacional de productos puestos en el mercado, de elaborar y aplicar planes empresariales de prevención y ecodiseño, al objeto de reducir el contenido en plástico en dichos productos, alcanzar mejores condiciones de biodegradabilidad y reducir su dispersión. Dichos planes tendrán un periodo de vigencia de cinco años y, una vez finalizados, los productores deberán remitir un informe evaluando sus resultados a la comunidad autónoma donde tengan la sede social.

Cabe señalar que, si bien la Ley 7/2022 de residuos contempla la obligación de elaborar planes de prevención, no fija una periodicidad concreta y remite este aspecto a la normativa que se dicte en su desarrollo.

Tampoco existe un condicionante legal concreto para la exigencia de la cuota del 2,5% ni se ha encontrado una explicación que justifique dicho umbral. Sin cuestionar que puede estar justificada la existencia de este, dado que, especialmente en el caso de pymes, los costes de elaboración y, sobre todo, las obligaciones que derivan del contenido de dichos planes pueden afectar

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, los artículos 15.3.f) o 18.3 PRD.

<sup>9</sup> El PRD obliga a los sistemas de RAP a celebrar convenios con las administraciones públicas para determinar la financiación de los costes de gestión de residuos, con mecanismos de arbitraje en caso de desacuerdo. Se establece además la modulación de la contribución financiera para cada categoría de producto, incentivando el ecodiseño y la eficiencia.

negativamente a su competitividad, resulta fundamental motivar adecuadamente el umbral elegido.

Por otro lado, el plazo de cinco años previsto en el PRD para revisar los planes de prevención y ecodiseño podría resultar excesivo tanto para permitir que las empresas se adapten a la evolución del mercado como para introducir avances en el diseño de los productos y fomentar la innovación. Se debe destacar que, en otros regímenes de residuos, para instrumentos de características similares, se ha optado por establecer revisiones cada tres años<sup>10</sup>.

Por todo lo anterior, se recomienda **fundamentar** de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad, **el umbral aplicable a las empresas obligadas a presentar estos planes**, así como valorar una potencial reducción del **periodo establecido para la actualización** de los planes.

### 3.2.2. Barreras de entrada y autorización de sistemas colectivos de responsabilidad ampliada (artículos 15 y 18 PRD)

De acuerdo con el artículo 15, la autorización de un SCRAPs se solicita ante la comunidad autónoma donde el sistema tiene su sede social. 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 en materia de residuos<sup>11</sup> puede incorporar **precisiones o especificaciones relativas a la actuación del sistema colectivo en los territorios autonómicos** (artículo 15.4 PRD).

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 ([IPN/CNMC/041/21](#)): *“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*

---

<sup>10</sup> Una periodicidad trienal de estos planes se establece en el [Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos](#) (RAEE).

<sup>11</sup> El artículo 24 PRD atribuye la supervisión de la gestión de los residuos de toallitas húmedas y globos a la Comisión de Coordinación en materia de residuos, con apoyo de un grupo de trabajo especializado. La Comisión de Coordinación en materia de residuos es el órgano de cooperación técnica y colaboración entre administraciones competentes en materia de residuos, que se creó mediante el artículo 13 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Dicho órgano se ha mantenido con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Esta Comisión está adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

*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, sin cuestionar la existencia de las mismas, **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**<sup>12</sup>.*

En segundo lugar, no se prevé en el PRD 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 que conlleven un mal funcionamiento del sistema.

Por tanto, 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<sup>13</sup>. 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.

En tercer lugar, el PRD establece un **plazo de 12 meses para firmar los convenios** de las administraciones públicas con los sistemas de responsabilidad ampliada del productor desde la autorización o la comunicación previa del sistema de responsabilidad ampliada (artículo 18.3 PRD). Si bien la normativa no especifica qué ocurriría en caso de no cumplirse con dicho plazo, en la medida en que es una obligación, se recomienda promover alternativas para facilitar y acelerar las negociaciones de los convenios. Por ejemplo, entre lo recomendado en el Estudio sobre la gestión de residuos de envases, 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 PRD analizado introduce dos aspectos positivos destacables. Por un lado, la regulación es más detallada en cuanto a qué tienen que financiar los sistemas de RAP (artículo 19 PRD). Por otro, en el caso de discrepancias sobre los contenidos del convenio, particularmente en lo económico, la

---

<sup>12</sup> En los mismos términos se pronunció la CNMC en el informe [PRO/CNMC/001/21](#) sobre la eficacia nacional de la autorización para la creación de SCRAPs. De igual manera, se ha recogido en el Estudio de la CNMC sobre la gestión de residuos de envases ([E/CNMC/004/21](#)).

<sup>13</sup> Puede verse el Estudio de la CNMC sobre la gestión de residuos de envases ([E/CNMC/004/21](#)).

normativa prevé que se resuelvan mediante arbitraje (artículo 18.4 PRD). Estos avances ayudarán previsiblemente a acelerar las negociaciones.

En suma, se insta a las autoridades competentes a adoptar ciertas medidas como la recogida en el apartado siguiente (adopción de un convenio tipo) para encauzar y acelerar la firma de convenios sin perjuicio de las prórrogas que puedan ser necesarias, de tal manera que todo entrante potencial tenga una certidumbre razonable de que se puede cumplir el plazo en cuestión<sup>14</sup>.

### 3.2.3. Elaborar un convenio tipo

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 administraciones públicas. 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 residuos de envases<sup>15</sup>. Para residuos de globos y toallitas húmedas, un organismo de coordinación y supervisión específico o, alternativamente, la actual Comisión de Coordinación, a través del grupo de trabajo de seguimiento del PRD, pueden ser foros adecuados para elaborarlo. Por lo tanto, **se recomienda plantearse la elaboración de un convenio tipo** que sirva como referencia en la negociación entre SCRAPs y las administraciones públicas implicadas.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La finalidad del proyecto de real decreto es establecer un marco regulatorio para la gestión de los residuos de toallitas húmedas y globos, con el objetivo

---

<sup>14</sup> A este respecto, cabe recordar que la Comunidad Autónoma de la Canarias consultó a la CNMC su propuesta de convenio marco con ECOEMBES para la gestión de los residuos de envases domésticos ([INF/CNMC/118/25](#)).

<sup>15</sup> Este convenio fue objeto de estudio por la CNMC y su posición fue publicada en el Informe sobre la propuesta de convenio contemplado en el artículo 33 del RD 1055/2022 de envases y residuos de envases ([INF/CNMC/141/25](#)).

de mitigar el impacto ambiental derivado de la inadecuada eliminación de estos productos en el medio ambiente, especialmente en el ecosistema marino.

El texto introduce avances relevantes en materia de competencia, como la posibilidad de coexistencia de varios sistemas, la disciplina de los sistemas colectivos, la previsión de mecanismos de arbitraje y la mejora de la coordinación administrativa.

No obstante, y aunque se valoran positivamente las medidas incluidas, desde la óptica de los principios de promoción de la competencia y buena regulación, se identifican los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- Se sugiere justificar el umbral previsto para contemplar la obligatoriedad de contar con planes empresariales de prevención y ecodiseño, y considerar una potencial reducción de la periodicidad de su actualización.
- Se recomienda velar por que las especificaciones territoriales que pueda incorporar la Comisión de Coordinación en materia de residuos a las autorizaciones de los SCRAPs estén debidamente justificadas y sean proporcionadas, evitando que puedan limitar la eficacia nacional de las autorizaciones y, en consecuencia, la competencia efectiva en todo el territorio.
- Se propone establecer un plazo específico y razonable para la emisión del informe de la Comisión de Coordinación en materia de residuos durante la tramitación de las autorizaciones, con el fin de evitar retrasos excesivos y dotar de mayor seguridad jurídica y agilidad al procedimiento.
- Se sugiere la elaboración de un convenio tipo, consensuado con todos los agentes implicados, que sirva de referencia para agilizar y homogeneizar las negociaciones y reducir la incertidumbre para los nuevos operadores. Estos convenios tipos deben servir para facilitar el cumplimiento del plazo máximo de 12 meses para la firma de los convenios.