

Estudio de la CNMC sobre la gestión de residuos de envases

Preguntas y respuestas ¹

La CNMC ha publicado un Estudio sobre la gestión de residuos de envases ([E/CNMC/004/21](#)), que analiza, desde la perspectiva de la competencia y regulación eficiente, cómo se gestionan los residuos de envases en España. El objetivo es identificar los problemas y realizar recomendaciones que mejoren el funcionamiento del sector.

¿Por qué la CNMC ha hecho este estudio?

La gestión de los residuos de envases es muy relevante para el medio ambiente, la salud pública y la economía. Es un aspecto básico de la transición hacia una economía sostenible. 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.

La Unión Europea y España han ido adoptando numerosas medidas que incluyen objetivos de reciclaje. Para poder cumplirlos, es indispensable establecer un sistema de gestión de residuos que fomente el reciclaje y minimice lo desechado al vertedero.

¿Qué son los residuos de envases?

Casi todos los productos se venden en algún tipo de envase —una botella, una lata, un brik, una bolsa, etc.— que sirve para contener, proteger y distribuirlos. Tras su consumo (por ejemplo, el agua de una botella de plástico), solemos deshacernos del envase y lo tiramos a la basura. En el estudio, nos centramos en la gestión de los residuos de los envases más comunes: los que van al contenedor amarillo y los de vidrio.

¿A qué actividad nos referimos cuando hablamos de ‘gestión de residuos de envases’?

Es lo que sucede desde que el consumidor tira el envase a la basura hasta su destino final —ya sea reciclado, depósito en un vertedero u otros—. El proceso es el siguiente:

¹ El presente documento ha sido elaborado con un propósito divulgativo y no representa toma oficial de posición por la CNMC. Reproducción permitida solo si se cita la fuente.

- Los residuos de envases domésticos son separados en los hogares y depositados en los contenedores —verde para vidrio y amarillo para envases ligeros de plástico, metálicos, briks etc.—.
- Después se recogen y trasladan a una instalación de separación y clasificación, donde se hace un primer tratamiento y se separan por materiales y calidades.
- Finalmente, se envían al **gestor de residuos (la empresa que los recicla)** para su reciclado.

En esta labor participan diferentes empresas y organismos:

- La recogida, traslado, separación y clasificación habitualmente la organizan **los ayuntamientos** a través de su servicio de recogida de basuras.
- No obstante, los costes asociados a estas actividades los asumen **las empresas que producen los bienes envasados**. Aplica el **principio “el que contamina paga”**, vigente en la normativa de la UE y española.
- Para canalizar los pagos de esas empresas hacia los ayuntamientos, **existen unas organizaciones: los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAPs)**.
- En España hasta este año, para los envases domésticos ligeros y papel-cartón, el único SCRAP activo ha sido Ecoembes; y para los envases de vidrio, Ecovidrio. Recientemente, ha recibido autorización, al menos, un nuevo SCRAP de envases.

¿Cuáles son las conclusiones del estudio?

Estamos ante una actividad compleja con varios procesos:

- Creación atomizada de residuos de envases por todo el territorio.
- Recogida y traslado con carácter de monopolio natural local.
- Tratamiento y adjudicación a gestores y recuperación del material.

La entrada de competidores es difícil porque existen barreras de acceso. Coordinar a los actores públicos y privados es una tarea complicada y, en ocasiones, los implicados no tienen capacidad o interés en facilitar la competencia.

Para lograr que exista competencia en la gestión de los residuos, es crucial que la regulación y las autoridades la promuevan. Sin un marco que impulse la competencia —pese a que la normativa no la prohíbe explícitamente—, las barreras de entrada, la descoordinación y los conflictos pueden obstaculizar su desarrollo o, incluso, **impedirlo de facto, como ha sucedido hasta ahora en España**.

¿Qué beneficios traerá la competencia?

- Un sistema de gestión de residuos más eficaz, innovador y eficiente, que impulse el reciclaje.
- Más oferentes de materiales para los gestores de residuos (los recicladores). Los SCRAPs son proveedores principales para ellos, y los recicladores se beneficiarían de la competencia mediante ofertas más variadas y asequibles.
- Más capacidad de elección para las empresas productoras de bienes envasados, que podrían optar a mejores ofertas y menores costes por gestionar sus residuos.
- Estas mejoras podrían trasladarse a los consumidores, quienes disfrutarían de bienes más asequibles.

¿Un caso de éxito?

En Alemania a partir de la apertura a la competencia (2003 y 2012):

- Los costes de recogida disminuyeron un 44 %.
- Los de clasificación y procesamiento, un 76 %.
- Los auxiliares, un 8 %.
- Se introdujeron innovaciones en el mercado (disponibles antes, pero infrutilizadas).
- El ahorro anual fue de 1.000 millones de euros.
- El bienestar para los consumidores equivalió a 5.600 millones de euros (2003-2011).

¿Cómo ha realizado la CNMC su estudio?

Ha mantenido reuniones y solicitado información a distintos ministerios, operadores privados y asociaciones concedoras del sector, a los que agradece su colaboración. También ha realizado una [consulta pública](#) y revisado estudios nacionales e internacionales sobre la materia tanto académicos como institucionales.

La CNMC elabora estudios, guías y trabajos de investigación para promover la competencia y el buen funcionamiento de los mercados, de acuerdo con lo previsto en el [Plan Estratégico 2021-26](#) y en sus [planes de actuación](#).

Los estudios se realizan siguiendo la metodología para la elaboración de Estudios de la CNMC, disponible en nuestra página [web](#). En el proceso de investigación, analizamos la regulación en España y en otros países, revisamos la literatura académica y los trabajos de investigación de otras instituciones y evaluamos la situación en España. Para recabar la información necesaria, la CNMC consulta con los reguladores y los operadores a través de entrevistas, reuniones, requerimientos de información y consultas públicas.