

**ESTUDIO SOBRE EL MERCADO DE LA GESTIÓN DE  
RESIDUOS URBANOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA  
DE ARAGON**

**Marzo del 2026**



## ESTUDIO SOBRE EL MERCADO DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGON

### RESUMEN

La gestión de los residuos urbanos en la Comunidad autónoma de Aragón está asociada a la aprobación de los diferentes planes de gestión integral de residuos de Aragón y a la articulación de un sistema de recogida y tratamiento que resultara lo más eficiente posible para el desarrollo del servicio en un territorio tan extenso, con una importante concentración de actividades económicas en algunas zonas y una gran dispersión poblacional.

Es por ello que, dentro del proyecto “Municipios y Competencia” impulsado por la CNMC, se propuso realizar un nuevo monográfico orientado a conocer la regulación actual, los procedimientos habituales y las problemáticas de las entidades locales en la gestión de los residuos urbanos y su influencia en la competencia efectiva entre operadores económicos en los mercados afectados.

Este estudio se articula en tres partes: la primera, sobre la contextualización en la que se enmarca la gestión de residuos urbanos, la segunda analiza el panorama actual de dicha gestión realizada por medio las entidades locales consultadas y las repercusiones en la competencia y, finalmente, la tercera refleja la importancia de la gestión de los residuos urbanos a través de los SCRAPS.

El estudio se cierra con unas conclusiones, varios anexos y el agradecimiento a todas las entidades locales que han colaborado proporcionando una valiosa información.



## INDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN:</b> .....	4
<b>II. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS URBANOS: CONTEXTUALIZACIÓN.</b> .....	6
A) MARCO JURÍDICO .....	6
i. Materia de residuos.....	6
ii. Competencias de los municipios .....	7
iii. Planes de gestión de residuos .....	10
B) ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES EN ARAGÓN .	11
<b>III. PANORAMA ACTUAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN</b> .....	18
A) CONTEXTO: CASO DE ESTUDIO.....	18
B) RESUMEN DEL ANÁLISIS REALIZADO .....	20
C) SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS RECOGIDOS EN LOS PLIEGOS ANALIZADOS .....	23
i. Características principales de los pliegos analizados .....	24
ii. Aspectos que se observan en los pliegos analizados que podrían suponer un obstáculo para la existencia de un mayor número de licitadores:.....	25
iii. Cláusulas de los pliegos analizados que podrían considerarse acordes a favorecer mayor competencia.....	31
iv. Recomendaciones procompetitivas en la redacción de futuros pliegos.....	32
<b>IV. LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS A TRAVÉS DE SCRAPS</b> .....	35
A) ENTORNO .....	35
B) ANÁLISIS DE LA CNMC: PUNTO REFERENTE DE PARTIDA.....	37
C) SITUACIÓN EN ARAGÓN .....	40
<b>V. CONCLUSIONES</b> .....	47
<b>VI. ANEXOS</b> .....	50
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	53
<b>ÍNDICE DE SIGLAS</b> .....	54



## I. INTRODUCCIÓN:

“Municipios y competencia” es un proyecto compartido entre la CNMC y las autoridades de defensa de la competencia autonómicas que tiene como fin la promoción de la competencia efectiva y la reducción de distorsiones regulatorias en diversos mercados originadas por las administraciones locales en el ejercicio de sus competencias.

Las entidades locales, en desarrollo de sus potestades, interfieren ya sea de modo directo o indirecto, en múltiples actividades y servicios de carácter económico y con gran afección para los ciudadanos, por ello resulta primordial la promoción de la competencia en las intervenciones públicas locales para que sean lo más eficientes posibles garantizando la consecución de los intereses generales con la mínima distorsión sobre los mercados y la libertad de empresa.

En esta ocasión, las autoridades de defensa de la competencia de Aragón han elegido como “historia”, o caso de estudio del proyecto “Municipios y Competencia”, **la gestión de los residuos urbanos por parte de las entidades locales**. Se trata de una competencia obligatoria que deben ejercer todos los municipios y que tiene una gran repercusión en diversas áreas como es el medio ambiente, la salud pública y la economía, encontrándose asimismo muy condicionada y reglamentada por objetivos marcados desde la Unión Europea.

Para impulsar la entrada a operadores privados en la gestión de estos servicios y una competencia efectiva entre los mismos resulta esencial el papel de las administraciones locales, a través de su planificación y regulación, así como en la elección concreta del modo de gestión directa o indirecta promocionando una concurrencia *por* el mercado de operadores privados.

Con este estudio se pretende realizar una radiografía de la situación actual de la gestión de residuos urbanos en Aragón, condicionada por la planificación y ordenación de la gestión de los residuos urbanos desde la Comunidad Autónoma, donde se ha optado por la agrupación de municipios para dicha gestión justificada en la sostenibilidad económica de la actividad. El análisis de la gestión de estos residuos en Aragón se ve enriquecido por **las particularidades a las que debe enfrentarse como es la heterogeneidad en la distribución geográfica de la población, de la actividad**



**económica y en consecuencia de la generación de residuos, así como de los mayores costes que ello conlleva respecto a la recogida y gestión de residuos en los ámbitos de menor densidad poblacional y baja actividad económica.**

Teniendo en cuenta el contexto existente, se analizarán de manera global los servicios o actividades de gestión de residuos urbanos en los que existe una competencia *por* el mercado, así como las barreras que impiden o dificultan un ejercicio más eficiente o competitivo por los operadores privados de estas actividades. Asimismo, se dedicará un apartado específico al análisis de la gestión de residuos urbanos (papel y cartón, envases y vidrio) en la que intervienen sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, por tratarse de un ámbito de total actualidad al haberse producido una reciente apertura e impulso a una competencia efectiva en el mismo; exponiendo las dificultades reales con las que se encuentran los productores de residuos y los sistemas colectivos en la práctica así como las propias Administraciones públicas para poder implantar sistemas competitivos efectivos.

Una vez identificadas las posibles barreras o distorsiones existentes a la competencia en el mercado de la gestión de residuos urbanos, este estudio recoge una serie de recomendaciones procompetitivas cuyo objetivo es favorecer una mayor eficiencia en el desarrollo de estas actividades económicas permitiendo a su vez la satisfacción de los intereses y objetivos públicos perseguidos por los entes locales.



## II. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS URBANOS: CONTEXTUALIZACIÓN.

### A) MARCO JURÍDICO

#### i. Materia de residuos

En este apartado se va a exponer el marco normativo en materia de residuos de manera sintética y centrada en la principal normativa relacionada al objeto del presente estudio. Debe incidirse en que el marco normativo en materia de residuos viene fuertemente condicionado por la política y normativa comunitaria<sup>1</sup>. El instrumento que ha condicionado las reformas normativas más recientes ha sido el Plan de Acción para la Economía Circular de la Comisión Europea que acarreó la modificación de la Directiva 2008/98/CE Marco de Residuos por la Directiva 2018/815 del Parlamento Europeo y del Consejo. Esta última Directiva fue transpuesta en el ordenamiento jurídico estatal a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Esta Ley 7/2022, de 8 de abril, (en adelante Ley de Residuos) contiene las bases de aplicación común a toda clase de residuos, sin perjuicio de que cada peculiaridad en la gestión de los diferentes flujos de residuos sea desarrollada por otras normas como en el caso de los envases, cuya gestión está detalladamente regulada a través del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre de 2022, de envases y residuos de envases<sup>2</sup> (en adelante, R.D. de Envases).

Atendiendo al artículo 2. av) de la Ley de Residuos, se definen como “residuos municipales”: *1.º Los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada de origen doméstico, incluidos papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles, envases, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, residuos peligrosos del hogar y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles;*

---

<sup>1</sup> Desde la UE se establecen una serie de objetivos a diversas actividades relacionadas con residuos como pueden ser objetivos de reducción en la producción de residuos, de preparación para la reutilización y reciclaje, reducción vertido de residuos municipales.

<sup>2</sup> Este Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre de 2022, transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases.



*2.º los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada procedentes de otras fuentes, cuando esos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico.*

*Los residuos municipales no comprenden los residuos procedentes de la producción, la agricultura, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, los vehículos al final de su vida útil ni los residuos de construcción y demolición.”*

Teniendo en cuenta las competencias de las entidades locales en la materia, es oportuno mencionar el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero<sup>3</sup> y que viene a incorporar al ordenamiento interno los nuevos objetivos de vertido máximo hasta el año 2035, con importantes incidencias en la reducción de residuos municipales, y refuerzo de la obligación de tratamiento previo al depósito en vertedero.

A todo este contexto, debe añadirse el Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, que pretende armonizar la normativa relativa a envases en toda la UE, aplicable a toda clase de envases, establece importantes objetivos de reciclaje y apuesta firmemente por la economía circular; en vigor desde 12 de agosto de 2026 conllevará la revisión tanto de la Ley de Residuos como del R.D. de Envases para su total adaptación a la nueva normativa.

## ii. Competencias de los municipios

El artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 7 de abril, de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante) atribuye a los municipios como competencia propia la gestión de los residuos sólidos urbanos.

Por su parte el artículo 26 de la misma LBRL concreta que corresponde a todos los municipios la recogida de residuos, y aquellos de población superior de 5.000 habitantes, además deben prestar el tratamiento de residuos. Este artículo 26 también

---

<sup>3</sup> Incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.



prevé que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes corresponderá a la Diputación permanente o entidad equivalente la coordinación de la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos. Los principios que prioriza la LBRL en la gestión de estas competencias, entre otros, son los de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad económica. Por último, el artículo 86.3 LBRL reserva a favor de las entidades locales, entre otras potestades, la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

En términos similares son atribuidas estas competencias a los municipios en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración local de Aragón en su artículo 44 que recoge entre los servicios municipales obligatorios en todos los municipios, por sí mismos o asociados a otras entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras administraciones públicas, los servicios de recogida, transporte y eliminación de residuos urbanos. Estos preceptos están desarrollados en el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón. En el mismo se **califica la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos como servicios públicos reservados**, lo que permite que los mismos sean prestados en régimen de monopolio tras el correspondiente procedimiento en que el que se deberá justificar la concurrencia de circunstancias de interés público excluyentes de la iniciativa privada, tales como la imposibilidad física o económica de establecer más de una infraestructura de red para el servicio o la existencia de razones de seguridad, salubridad u orden público (artículo 224); no obstante, **también se reconoce expresamente en el artículo 225 que podrán prestarse en régimen de libre concurrencia, permaneciendo, independientemente la forma de gestión, la titularidad en la entidad local.**

La Ley de Residuos en su artículo 12 apartado 5 **atribuye a las entidades locales** competencias en materia de residuos en los siguientes términos:

**a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos** en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. A estos efectos, se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos. **La prestación de este servicio corresponde a los municipios que**



**podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada**, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) Aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos.

c) Recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, en particular **la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción**, incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por la entidad local.

d) Ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

e) Las anteriores autoridades competentes **podrán:**

1.º Elaborar estrategias de economía circular, programas de prevención y, para las entidades locales con una población de derecho inferior a 5.000 habitantes, programas de gestión de los residuos de su competencia.

2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión, podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.

3.º A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

4.º **Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias entidades locales.**



La Ley de Residuos en su artículo 2 at) define «Residuos domésticos» *como residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los similares en composición y cantidad a los anteriores generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria.*

*Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los hogares de, entre otros, aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, textil, pilas, acumuladores, muebles, enseres y colchones, así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.*

*Tendrán la consideración de residuos domésticos, los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.”*

Esta distribución de competencias a los entes locales **origina monopolios naturales en la gestión de los residuos domésticos, permitiendo que la gestión indirecta de estas atribuciones abra la posibilidad de la existencia de una competencia por el mercado entre operadores económicos**, que será objeto de análisis detallado en la segunda parte de este estudio.

### iii. Planes de gestión de residuos

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, hoy derogada por la Ley 7/2022, de 8 de abril, había traspuesto al ordenamiento jurídico español la citada Directiva 2009/98/CE antes de su modificación de 2018, estableciendo la obligación de las Comunidades Autónomas de aprobar planes de gestión de residuos, planes o programas de prevención, definiendo su contenido. Estos planes a su vez se adecúan al Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) actualmente aprobado para los años 2024 a 2035.

Los planes de gestión de residuos constituyen la herramienta de coordinación y gestión de residuos y establecen los objetivos mínimos en materia de reducción en la generación de residuos (prevención), así como en operaciones de preparación para reutilización, de reciclado y de otras formas de valorización obligatoria de determinados tipos de residuos y de eliminación.



La Comunidad Autónoma de Aragón ya aprobó su primer Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón para el periodo 2005-2008. Recientemente y, en desarrollo del mencionado artículo 12 de la Ley de Residuos, en Aragón ha sido aprobado por Consejo de Gobierno en fecha 29 de diciembre de 2025 el Plan de Gestión de Residuos de Aragón, Prevención y Economía Circular (GIRAPEC, en adelante) 2025-2030<sup>4</sup>, que supone una revisión sobre el periodo de planificación desarrollado a lo largo del período 2016-2022, y define la planificación de la gestión de los residuos en la Comunidad Autónoma durante los próximos años, actualizando objetivos cuantitativos a conseguir respecto a la reducción de vertido de residuos municipales a vertedero o la preparación para la reutilización y reciclaje, adaptándolos a los requisitos legales y las nuevas necesidades identificadas.

Para la elaboración del presente estudio de “Municipios y competencia” se ha partido de la información contenida en el GIRAPEC<sup>5</sup>, especialmente la información del apartado 5 relativa a la “Situación actual de la generación y gestión de residuos”, que dedica su apartado 5.I a los “Residuos domésticos y comerciales” sobre cuya gestión ostentan competencias los entes municipales.

## B) ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES EN ARAGÓN

El primer documento de planificación sobre los residuos, el mencionado Plan de Ordenación de la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón (1998-2003) **optó por la agrupación de municipios para la gestión común de los residuos urbanos como único modo viable de soportar los costes del tratamiento final de los residuos**. Como se ha comentado en la parte introductoria, la distribución de la población y de la concentración de ciertas actividades económicas en Aragón conlleva dificultades en la gestión de residuos urbanos en Aragón desde la perspectiva de los principios de eficiencia y sostenibilidad económica, ello si se tiene en

---

<sup>4</sup> <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1434837060505>

<sup>5</sup> <https://www.aragon.es/documents/d/guest/plan-girapeec-2025-2030-pdf>



cuenta los mayores costes que conlleva la recogida y gestión de residuos en municipios con baja densidad poblacional y muy alejados entre sí.

En concreto, el territorio aragonés para la gestión de residuos urbanos se dividió en ocho agrupaciones asegurando así la viabilidad del modelo de gestión: Agrupación nº 1 Huesca; Agrupación nº 2 Barbastro; Agrupación nº 3 Fraga; Agrupación nº 4 Ejea de los Caballeros; Agrupación nº 5 Calatayud; Agrupación nº 6 Zaragoza; Agrupación nº 7 Alcañiz y Agrupación nº 8 Teruel.

Cada una de estas agrupaciones ha ido evolucionando y organizándose de diferente modo; seis de ellas **se han constituido en “consorcios”** a través de convenios entre el Gobierno de Aragón y las diferentes entidades locales que lo conformasen (existe heterogeneidad también entre los entes locales que constituyen cada consorcio, participando principalmente municipios y comarcas) que pasarán a ser **responsables de la gestión de las infraestructuras financiadas por la Comunidad Autónoma en cada una de estas agrupaciones (vertederos y estaciones de transferencia)** y en consecuencia prestando el servicio de eliminación de residuos en ese ámbito territorial, evolucionando en algunos de ellos a realizar también la recogida y gestión consorciada de residuos. Existen dos zonas en las que no se han creado consorcios, de tal manera que en la Agrupación nº 2 el vertedero es gestionado por la empresa pública GAZO S.L.<sup>6</sup> (constituida a su vez por las entidades locales de esa agrupación) y en la Agrupación nº 6 el vertedero es gestionado por su titular, el Ayuntamiento de Zaragoza, que presta el servicio de eliminación de residuos a través de convenios con los diferentes ayuntamientos de la agrupación.

Como se ha comentado, dentro de cada agrupación encontramos diversos modos de gestión de residuos, siendo que algún consorcio no sólo gestiona los vertederos y estaciones de transferencia de cada agrupación, sino que, a través de encomienda a mancomunidades, comarcas o municipios realizan también labores de recogida y gestión de residuos.

Más detalladamente, en la **Agrupación 1 el Consorcio, a través de una empresa pública 100% propiedad del mismo (GRHUSA)<sup>7</sup>**, realiza prácticamente el

---

<sup>6</sup> <https://www.gazosl.es/>

<sup>7</sup> <https://grhusa.es/>



**100% de las actividades de recogida y gestión de residuos de ese territorio.**<sup>8</sup> En esta agrupación también existen dos estaciones de transferencia gestionadas asimismo por GRHUSA. Además, esta empresa pública gestiona la recogida selectiva en la Agrupación 1 de los envases ligeros y papel y cartón. La recogida selectiva del vidrio es más heterogénea en tanto que la viene realizando ECOVIDRIO y GRHUSA en las ciudades de Huesca y Jaca.

En la **Agrupación 2**, sin embargo, encontramos una situación mucho más heterogénea; en primer lugar, como ya se ha comentado, **no se ha constituido consorcio, y es una empresa pública GAZO S.L.**<sup>9</sup> (propiedad de la Comarca del Somontano; Cinca Medio, la Litera, Sobrarbe y Ribagorza) **la que se encarga de la gestión del vertedero de la zona y de tres estaciones de transferencia.** La gestión de la fracción resto es realizada heterogéneamente por cada una de las 5 Comarcas que conforman esta agrupación, así como la recogida de envases ligeros y papel cartón<sup>10</sup> que, o bien lo realizan con medios propios o bien abren la posibilidad de competir *por* el mercado a través de licitaciones públicas<sup>11</sup>; la recogida selectiva de **envases de vidrio** es realizada por ECOVIDRIO en la comarca de Ribagorza, en la de Somontano de Barbastro (excepto en el municipio de Barbastro donde recoge el Ayuntamiento), en la de Cinca Medio y en la de La Litera/La Llitera.

La **Agrupación 3** se caracteriza por agrupar un menor porcentaje de población que las otras dos agrupaciones anteriores. En cuanto a la recogida, por un lado se realiza la recogida de residuos domésticos fracción resto (FR) en la Comarca de Los Monegros a través de su empresa pública, Monegros Servicios Medioambientales S.L.<sup>12</sup> y por otro lado también la realiza la Comarca de Bajo Cinca; además, esta Comarca es la encargada de la gestión del vertedero, en lugar del Consorcio.

La recogida y gestión de papel y cartón responsabilidad de la Comarca de Bajo Cinca es gestionada indirectamente a través de licitaciones públicas y la recogida y gestión de los envases ligeros la realiza la comarca con medios propios; la empresa

---

<sup>8</sup> No obstante, la Comarca de Jacetania (con excepción de Jaca) realiza con medios propios la gestión de la fracción resto, según GIRAPEC.

<sup>9</sup> [www.gazosl.es](http://www.gazosl.es)

<sup>10</sup> Salvo la ciudad de Monzón, según información del GIRAPEC.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en la Comarca de Sobrarbe se licita a través de concurso público la recogida de envases ligeros y en la Comarca del Somontano la recogida del papel cartón, abriendo de este modo la posibilidad de optar por el mercado a diferentes operadores.

<sup>12</sup> <https://www.losmonegros.com/informaci%C3%B3n7>



Monegros Servicios Medioambientales S.L. se encarga de la recogida y transporte de residuos de envases ligeros, papel y cartón de la Comarca de Los Monegros. La recogida y gestión de vidrio es realizada en las dos comarcas por ECOVIDRIO.

En la **Agrupación 4** encontramos diversas formas de gestión de residuos dependiendo de la Comarca. En esta agrupación debe destacarse también que el vertedero es propiedad de la Comarca de Cinco Villas y era gestionado indirectamente a través de la explotación de una empresa externa hasta 2023. Tras su clausura, los residuos se transportan hasta el CTRUZ<sup>13</sup> de Zaragoza.

En relación a los residuos FR, cada comarca se encarga de la recogida y transporte a través de gestión indirecta. No obstante, cabe destacar tradicionalmente la **gestión indirecta a través de licitaciones públicas comarcales**, y por ende más procompetitiva, de la recogida selectiva de envases ligeros y papel y cartón en todas las comarcas y, en el municipio de Tarazona, la recogida y gestión de papel y cartón. Sin embargo, desde el año 2022, en algunas comarcas, el transporte es realizado por parte de la Diputación Provincial de Zaragoza a través de ECOPROVINCIA<sup>14</sup>. Sin embargo, respecto a la recogida selectiva de envases de vidrio, ésta es realizada en todas las comarcas por ECOVIDRIO, salvo en Campo de Borja que sí que la recogida se realiza por una empresa externa tras licitación pública.

En la **Agrupación 5**, situada también en la provincia de Zaragoza, la recogida de fracción resto es realizada por diferentes entes (comarcas, mancomunidades y ayuntamientos) en su mayoría **a través de gestión indirecta**. Como sucede en la anterior agrupación, el tratamiento y eliminación de la FR, y dado el fin de la explotación del vertedero, se está realizando a través de la Diputación Provincial de Zaragoza y su medio propio ECOPROVINCIA y el CTRUZ.

---

<sup>13</sup> Complejo de Tratamiento de Residuos Urbanos de Zaragoza. <https://zaragozarecicla.org/>. Gestión indirecta a través de licitación pública del Ayuntamiento de Zaragoza.

<sup>14</sup> <https://ecoprovincia.es/>. Servicio público de la Diputación Provincial de Zaragoza de transferencia, transporte y tratamiento de residuos de municipios de Zaragoza para trasladarlos hasta el CTRUZ. La recogida se seguirá haciendo como hasta ahora según el modelo de gestión implantado en cada municipio y comarca, pero posteriormente los residuos se llevarán a una planta de transferencia para su compactación. Posteriormente serán trasladados hasta el CTRUZ.



Los **envases ligeros y de papel-cartón** de la agrupación son recogidos por **cada una de sus comarcas a través de gestión indirecta** y sus correspondientes contratos públicos que permiten una competencia por el mercado excepto en el municipio de Calatayud cuya recogida es también a través de gestión indirecta con una licitación del propio Ayuntamiento. La recogida selectiva de **envases de vidrio** viene siendo realizada por ECOVIDRIO en todo el ámbito de la Agrupación.

La **Agrupación 6** no se ha constituido en consorcio y en la misma se encuentran varios y diferentes entes responsables de gestión (comarcas, mancomunidades y municipios) que realizan una **gestión indirecta de la recogida de residuos domésticos FR, envases ligeros y papel cartón**. Estos residuos son tratados y depositados en el CTRUZ.

La recogida selectiva de **envases de vidrio** la realiza ECOVIDRIO en las tres comarcas, salvo en el municipio de Zaragoza que opta por una gestión indirecta a través de sus propias licitaciones públicas.

En la **Agrupación 7** también existen varios entes responsables de gestión (comarcas y municipios) que **han optado por la gestión indirecta para la recogida y transporte de los residuos FR a través de diferentes licitaciones públicas**. Los residuos se depositan en el vertedero de la agrupación gestionado indirectamente a través de licitación pública por la comarca. Los **envases ligeros y de papel-cartón** son recogidos por cada una de las comarcas a través de gestión indirecta, excepto en el municipio de Alcañiz, donde es el propio Ayuntamiento quien recoge con medios propios los envases ligeros y cartón comercial. La recogida selectiva de **envases de vidrio** es realizada por ECOVIDRIO en todas las comarcas de la agrupación.

Finalmente, en la **Agrupación 8** también existen diferentes entes responsables de la gestión, el consorcio, comarcas, una mancomunidad y ayuntamientos, que gestionan la recogida y transporte de la fracción resto a través de licitaciones públicas. Asimismo, el Consorcio licita el servicio de recogida separada de **envases ligeros y de papel cartón** en todo el territorio de la agrupación, excepto en la Comarca de Jiloca que licita su propio contrato de servicios de recogida de residuos para que sea gestionado por empresas externas. El Consorcio gestiona indirectamente a través de una empresa externa el vertedero de la agrupación, donde se depositan los residuos FR; la recogida



selectiva de **envases de vidrio** está siendo realizada por ECOVIDRIO en todas las comarcas que conforman la agrupación.

Ante este contexto expuesto se deduce que los mercados en los que puede haber competencia entre operadores económicos en la gestión de residuos urbanos resultan acotados por diferentes factores. Por un lado, los mercados geográficos se ven reducidos en tanto que los entes gestores deben agruparse (agrupaciones, comarcas, consorcios) debido a circunstancias estructurales y en aras de que los servicios sean eficientes y sostenible económicamente; por otro lado, y teniendo en cuenta estas circunstancias, a las que deben unirse las obligaciones de cumplimiento de objetivos normativos de gestión y reciclaje, en alguna zona se ha optado porque los servicios sean prestados por empresas públicas.

En consecuencia, **el marco de estudio en relación a los servicios de gestión de residuos urbanos en los que se puede competir POR el mercado se va a centrar en los servicios de recogida y transporte de residuos domésticos** (fracción resto, envases ligeros, papel y cartón y vidrio<sup>15</sup>); aunque existen otros mercados en los que se ha optado también por la gestión indirecta de los mismos como es la gestión de vertederos, de puntos limpios y plantas de transformación, pero que su análisis queda ya fuera del alcance de este estudio. **El papel de la gestión indirecta tiene un papel muy relevante en la parte centro y sur del territorio aragonés**; en la parte norte existe una importante gestión directa a través de una empresa pública; asimismo podrían intuirse cambios relevantes en este modelo de gestión teniendo en cuenta el modelo impulsado desde la Diputación Provincial de Zaragoza, ECOPROVINCIA, que supone la reagrupación de servicios en gran parte del territorio, justificado por principios de eficiencia, solvencia y en aras del cumplimiento de objetivos normativos de reciclaje, pero que sin embargo podría suponer una merma importante de mercados competitivos quedando reducidos a los servicios de recogida.

Con estos condicionantes se va a analizar a continuación la competencia *por* el mercado, en los servicios de recogida y traslado de residuos urbanos (fracción resto, envases ligeros, papel y cartón y vidrio, de manera residual), en tanto que son servicios cuyas unidades de gestión competentes han optado por realizarlos a través de una gestión indirecta dando entrada a los mismos a operadores económicos privados. En

---

<sup>15</sup> Existen otros residuos domésticos que han quedado fuera de su estudio, ya sea por sus incipientes obligaciones de gestión, como puede ser los biorresiduos o residuos textiles; o por su especificidad como aparatos eléctricos.



particular, es objeto de estudio la evolución de la competencia valorando el número de licitadores que se presentan a estos contratos, así como las principales dificultades que, en opinión de las entidades gestoras, pueden encontrarse las empresas para presentarse y prestar estos servicios.



### III. PANORAMA ACTUAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

#### A) CONTEXTO: CASO DE ESTUDIO

La gestión de los residuos municipales en la Comunidad Autónoma de Aragón se articula, como ya se ha expuesto en la parte primera del estudio, a través de las ocho agrupaciones<sup>16</sup> en las que se divide el territorio aragonés a efectos de una mejor gestión de los mismos.

Esta parte del estudio se va a centrar en el desarrollo de las competencias de las entidades locales respecto al **servicio obligatorio de recogida, transporte y tratamiento**<sup>17</sup> de residuos urbanos. Esta gestión se realiza mayoritariamente en el territorio a través de gestión indirecta articulada a través de procedimientos de contratación pública licitados por comarcas, mancomunidades o ayuntamientos, pero también existe una parte en la que dicha gestión que se realiza a través de medios propios o a través de empresas públicas creadas al efecto.

Dado que es a través de la gestión indirecta de la recogida y transporte de residuos (hasta vertedero o estación de transferencia o clasificación) donde existe margen de competencia *por* el mercado entre operadores económicos, serán esas licitaciones el objeto de análisis.

---

<sup>16</sup> En Aragón, la gestión de residuos municipales se organiza en ocho grandes zonas o agrupaciones supramunicipales, que buscan coordinar la gestión de residuos sólidos urbanos (RSU) a nivel comarcal, integrando a los ayuntamientos y promoviendo la recogida selectiva (orgánica, envases, vidrio, papel/cartón, resto) para cumplir con la normativa europea y reducir vertederos.

<sup>17</sup> En cuanto al tratamiento, para implantar la gestión correcta en todo el territorio aragonés, el Gobierno de Aragón financió en su totalidad las infraestructuras y equipamientos necesarios (una red de vertederos controlados allí donde no existían, ET para optimizar el coste del transporte y equipamiento para la recogida mecanizada donde no se dispusiera de ella) dándose inicio a continuación a la constitución de los denominados consorcios de gestión, a fin de que estas entidades se hicieran cargo de las infraestructuras financiadas e ir avanzando incluso, si así se acordaba, en la recogida consorciada de los residuos.

Estos consorcios están constituidos por las EELL del territorio, en particular por las Comarcas y el municipio donde se ubicó el vertedero así como por el Gobierno de Aragón. Los convenios para la constitución de los consorcios de las agrupaciones recogen el compromiso de prestar el servicio de eliminación de residuos a todo el ámbito territorial de la agrupación. En la Agrupación nº6, es el Ayuntamiento de Zaragoza quien viene prestando el servicio de eliminación mediante acuerdo bilateral con los ayuntamientos de ese ámbito territorial. (<https://www.aragon.es/documents/d/guest/propuesta-inicial-plan-girapepec-pdf>).



Para la obtención de información certera sobre la gestión de residuos domésticos, el TDCA solicitó información a diversas entidades locales, incluidos ayuntamientos, comarcas y mancomunidades<sup>18</sup>, que a su vez se encontraban englobados en alguna de las ocho agrupaciones en las que se divide el territorio aragonés. Los requerimientos se realizaron a entidades locales que, en base a la información del GIRAPEC, realizaban una gestión indirecta de la gestión de residuos, obteniendo a la vez representatividad de todo el territorio autonómico y de sus diferentes realidades poblacionales o actividades económicas predominantes.

En particular, se requirió información sobre los pliegos actuales de los servicios de recogida y transporte de residuos urbanos, licitaciones realizadas en años anteriores, número de empresas que se habían presentado a cada uno de los últimos concursos públicos así como la evolución o variabilidad de las mismas, dificultades observadas para la existencia de más empresas interesadas en la gestión de estos residuos y si este tipo de servicios se habían realizado anteriormente con medios propios u otra clase de medios o encargos.

A grandes rasgos, de las respuestas recibidas se puede extraer la siguiente información:

1. 29 entidades licitan directamente el servicio de recogida de residuos, ya sea fracción resto, papel-cartón, envases ligeros o punto limpio o varios de ellos conjuntamente.
2. Tres realizan parte o todo el servicio a través de medios públicos (la empresa pública GRHUSA<sup>19</sup> y el servicio ECOPROVINCIA<sup>20</sup>)<sup>21</sup>.
3. Un número muy reducido (concretamente 3) realizan el servicio o parte de la recogida con medios propios. Además, otros dos organismos

---

<sup>18</sup> Se remitieron un total de 52 requerimientos, de los que se recibió respuesta de 31 entidades: dos mancomunidades, 10 ayuntamientos, 18 comarcas y un consorcio, entes que abarcan las ocho agrupaciones existentes y que permiten tener un mapa bastante completo de la gestión de residuos municipales en Aragón.

<sup>19</sup> <https://grhusa.es/>

<sup>20</sup> <https://ecoprovincia.es/>

<sup>21</sup> Las entidades a las que se contactó fueron Mancomunidad Alto Valle Aragón, Comarca Campo de Borja y Comarca Cinco Villas. Las tres aparecen como “contrata” en GIRAPEC, por eso se les realizó requerimiento. La Mancomunidad Alto Valle Aragón actualmente realiza toda la gestión con GRHUSA y anteriormente con medios propios La Comarca Campo de Borja, licitan recogida FR, envases ligeros, papel cartón y vidrio y desde 2022 realiza el transporte de residuos con ECOPROVINCIA. La Comarca Cinco Villas licita FR, envases ligeros y papel cartón y desde 2023 la gestión del vertedero la realiza ECOPROVINCIA.



comentan que operaban a través de medios propios hasta 1999 y 2022, respectivamente.

4. El principal argumento que se expone como causa de una reducida participación de empresas en las licitaciones es la dispersión geográfica y la pobre rentabilidad conseguida por los licitadores en estos servicios.

## B) RESUMEN DEL ANÁLISIS REALIZADO

Se ha recopilado información de 67 licitaciones<sup>22</sup>, a través de las contestaciones de los entes locales y de la información accesible en la PCSP. De la información analizada, se advierten las siguientes circunstancias:

- **Marcada reducción de las empresas licitadoras en las licitaciones más recientes.** En algunos de los contratos más antiguos llegaron a presentarse hasta 10 licitadores. Actualmente ese abanico se ha reducido hasta 1- 3 empresas interesadas. Apuntar también que un par de licitaciones han quedado desiertas.
- En general, **existe un mayor interés por las licitaciones comarcales que por las que realizan directamente los ayuntamientos.** Esto puede tener una doble lectura (salvo en el caso de las capitales de provincia), por un lado, un mayor importe de la licitación y por otro la mayor densidad poblacional. Es probable que **las economías de escala que se generen ante una mayor densidad de recogida de residuos permitan mejores rentabilidades, lo que deriva en más empresas interesadas.**
- **Concurrencia de las mismas empresas por zonas geográficas.** La cercanía territorial, inversiones acometidas anteriormente o conocimiento de la realidad de la ejecución del servicio explican esta circunstancia.

---

<sup>22</sup> En concreto 23 entidades locales que contestaron que licitan el servicio aportaron además los pliegos de la última licitación o enlace a dicha información en la PCSP. Otras de las licitaciones analizadas se consultaron directamente en la PCSP. <https://contrataciondelestado.es/>



- Las empresas que se presentan y que se han presentado históricamente a este tipo de licitaciones son esencialmente las mismas, en general grandes empresas, varias de ellas de carácter nacional.

Inciendo en los datos analizados, se computaron 23 empresas diferentes en total. Sólo una de ellas ha presentado ofertas a licitaciones en las tres provincias mientras que hay un grupo de 7 empresas que se han presentado a licitaciones en Zaragoza y Teruel. La provincia de Huesca parece tener un comportamiento algo diferente ya que las empresas que se presentan allí no lo hacen en las otras dos provincias, probablemente por el gran peso en la gestión de GRHUSA en ese territorio.

También se detecta un patrón de empresas líderes en cada una de las tres provincias. De los 67 contratos de los que se obtuvo información, casi la mitad fueron adjudicadas a dos empresas; la primera empresa por número de contratos adjudicados consiguió 18 licitaciones mientras que la segunda por mayor número de contratos resultó adjudicataria de 14. La tercera empresa por número de contratos adjudicados obtuvo 7 contratos. A mayor distancia se encuentran las otras empresas adjudicatarias, con entre 3 y 1 adjudicación.<sup>23</sup>

Por otro lado, la pauta más habitual es la concurrencia de entre dos y tres empresas, aunque en las licitaciones más antiguas, tras la asunción de este tipo de contratos por parte de las comarcas, llegaron a concurrir hasta 10 licitadores. No obstante, en las últimas, alguna licitación se ha quedado desierta.

Si bien es cierto que varias entidades locales reportan que no observan dificultades a la hora de encontrar empresas interesadas en la gestión de residuos municipales, otras sí detectan ciertos problemas.

**El argumento más repetido por los entes locales a la hora de no contar con una mayor representación de empresas en este tipo de licitaciones es la dispersión geográfica existente en Aragón, con numerosos núcleos de población a distancias relativas y escaso número de habitantes, lo que encarece este tipo de servicios.**

---

<sup>23</sup> Esta información se recogerá desglosada en la parte de anexos.



Pero también se identifican otra serie de factores que pueden haber limitado la concurrencia de operadores económicos en las licitaciones relativas a la recogida y transporte de residuos:

1. Características del ámbito territorial.
2. Escaso volumen de residuos.
3. Requisitos de solvencia o medios técnicos exigidos.
4. Condiciones económicas del contrato.
5. Ausencia de tejido empresarial especializado en el entorno cercano.
6. Dificultad para encontrar personal cualificado.

Adicionalmente, **se hace referencia a la escasa rentabilidad obtenida y a las inversiones exigidas para la gestión del servicio en bienes de equipo como adaptación de vehículos, maquinaria o contenedores.** En este punto se aduce que **la gestión de estos servicios es compleja y requiere de inversión inicial por parte los adjudicatarios, por lo que necesitan contar con una importante solvencia técnica y económica.**

Por otro lado, **el propio diseño de los pliegos obliga en ocasiones a la subrogación de personal, lo que también supone una carga asumida.** Además, se subraya el aumento de costes en general, que ha derivado en un encarecimiento del servicio en los últimos 10 años.

Todos estos aspectos, unidos a la peculiaridad del mercado (monopolio natural local y con infraestructuras normalmente públicas)<sup>24</sup>, podría conllevar el riesgo de formar mercados cautivos<sup>25</sup>, lo que agravaría la dificultad experimentada por los poderes adjudicadores para disponer de alternativas que permitan escoger entre diferentes proveedores debido a ausencia de competidores efectivos. También, en ocasiones,

---

<sup>24</sup> Vertederos, estaciones de transferencia y plantas de clasificación.

<sup>25</sup> Un mercado cautivo, en el ámbito que nos ocupa, es un mercado en el cual los poderes adjudicadores no disponen de alternativas reales para escoger entre diferentes proveedores o productos, o no pueden cambiar de proveedor fácilmente. Esta situación puede ser derivada de la ausencia de competidores efectivos, de la existencia de barreras de entrada o de prácticas comerciales que limitan la competencia. Recientemente la ACCO ha publicado una guía para evitar los mercados cautivos en contratación pública y fomentar una contratación más abierta, eficiente y competitiva, que favorezca la diversificación de proveedores, la innovación y la sostenibilidad del tejido empresarial. [https://acco.gencat.cat/ca/detall/article/20251126-atc-52-2025-mercats-captius-cp#googtrans\(ca|es\)](https://acco.gencat.cat/ca/detall/article/20251126-atc-52-2025-mercats-captius-cp#googtrans(ca|es))



suponen una continuidad en la contratación de las empresas licitadoras por una voluntad del órgano de contratación de garantizar la estabilidad y eficiencia del servicio.

En resumen, de las respuestas recibidas<sup>26</sup> en el mercado analizado se observa que:

- a) La mayor parte de la gestión, no atribuida directamente a los servicios públicos, es indirecta a través de contratación pública.
- b) Un número reducido de entes locales gestionan de manera directa, si bien sólo para algunos de los residuos que son aquellos que presentan mayor dificultad para poder ser realizados por empresas externas o bien han sido gestionados así históricamente y el traspaso de estas competencias a las comarcas no modificó el modo de operar; la opción por continuar con esa gestión se debe generalmente a la dificultad de rentabilizar estos servicios si se externalizaran.
- c) En cuanto a la gestión a través de empresas públicas, siendo conscientes de que puede suponer una mayor eficiencia en el cometido de la gestión de los residuos, es evidente que este modo de ejecución puede tropezar con la promoción de la competencia al limitar el acceso a las empresas y confrontar intereses como eficiencia y eficacia con libertad de mercado.

## C) SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS RECOGIDOS EN LOS PLIEGOS ANALIZADOS

En este apartado se exponen de forma sintetizada las características principales de los pliegos analizados, reflexionando así mismo, sobre los obstáculos encontrados en los pliegos y que pueden limitar la existencia de un mayor número de licitadores, así como sobre aquellos apartados que por el contrario pueden fomentar la competencia y, por último, se ha confeccionado una relación de posibles mejoras a introducir a futuro en la redacción de los mismos.

---

<sup>26</sup> Hay que recordar que la información se requirió a entidades locales que contrataban estos servicios y que, por tanto, y según los datos del actual GIRAPEC, existe un grupo de entidades locales que sigue realizando la gestión de los residuos municipales con medios propios o a través de empresas públicas.

<https://www.aragon.es/documents/d/guest/plan-girapec-2025-2030-pdf>.



## i. Características principales de los pliegos analizados

A continuación, se exponen a grandes rasgos las **características principales de los pliegos analizados**:

**1. Objeto del contrato.** En cuanto al objeto del contrato, lo primero a resaltar es que es básicamente el mismo en todos los pliegos analizados (contrato de servicios), pero no puede obviarse que existe una amplia heterogeneidad en cuanto a la cuantía, duración y tipos de servicios integrados en los mismos (recogida de residuos domésticos, envases, papel-cartón...).

**2. Procedimiento elegido.** Sobre el procedimiento elegido, todos los pliegos analizados se tramitaron por el **procedimiento abierto**; de ellos, algunos estaban sujetos a regulación armonizada y otros se licitaron por tramitación urgente. El procedimiento abierto es el que sería deseable desde el punto de vista de la competencia, ya que como sugieren numerosos estudios<sup>27</sup>, lleva asociado un mayor número de licitadores y unas ofertas en precios más competitivas que derivan en ahorros para la Administración.

**3. Duración del contrato.** Referente a la duración del contrato, se han encontrado plazos muy dispares; desde contratos con un año de duración a contratos que superan los 10 años, siendo 25 años la mayor duración. Muchos de ellos incluyen además la posibilidad de prórrogas, lo que extiende la duración prefijada limitando la posibilidad de rotación y, por tanto, la existencia de un mayor número de competidores.

**4. Presupuesto base de licitación.** En este aspecto, sucede lo mismo que con la duración del contrato. Se han analizado contratos con unos importes muy heterogéneos. Algunos han sido inferiores a 100.000 € y otros superiores a 15.000.000 €. El de mayor importe ha sido un contrato licitado por el Ayuntamiento de Zaragoza en 2022 por importe de 675.935.145,18 €. El Presupuesto base de licitación promedio, eliminando el contrato del Ayuntamiento de Zaragoza para no desvirtuar los datos, ha sido 5.092.859,78 €.

---

<sup>27</sup> <https://www.cnmec.es/node/373651>  
<https://www.aragon.es/documents/d/guest/estudio-sobre-la-contratacion-publica-y-competencia-el-caso-de-aragon-2023-1>



ii. Aspectos que se observan en los pliegos analizados que podrían suponer un obstáculo para la existencia de un mayor número de licitadores:

**A. Exigencias de solvencia económica y técnica elevadas.** Este requisito incide en la posible participación de empresas más nóveles o con menos experiencia, que se ven expulsadas de la licitación al no poder hacer frente a esas exigencias, lo que se traduce en menor participación de empresas más pequeñas.

Ciertas exigencias de solvencia económica y técnica suelen presentarte bastante estandarizadas en la confección de los pliegos de este tipo de concesiones de servicios. Sin embargo, otras podrían resultar excesivas.

A continuación, se presentan algunos ejemplos extractados de los pliegos analizados:

○ **Solvencia económica:**

1. *Volumen anual de negocios: debe ser al menos 1,5 veces el valor anual medio del contrato.*
2. *Justificante de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, de un importe asegurado no inferior al 25% del valor estimado del contrato.*
3. *Volumen anual de negocios  $\geq$  valor estimado del contrato.*
4. *Volumen de negocio  $\geq$  70% del valor estimado del contrato.*
5. *Volumen anual mínimo  $\geq$  "X" €.*

○ **Solvencia técnica:**

1. *Relación de servicios similares en los últimos 3 años.*
2. *Experiencia en servicios similares por importe del doble del PBL anual durante los últimos 5 años.*
3. *Requisito necesario que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea de importe igual o superior al 50% de la anualidad media del contrato.*
4. *Contratos similares por importe mínimo del total licitado.*



5. *Exigencia de certificados ISO 9000 (calidad), ISO 14000 (medio ambiente), ISO 45000 (seguridad y salud).*
6. *Compromiso de medios materiales.*
7. *Experiencia en recogida de residuos en municipios (o agrupaciones de municipios)  $\geq$  "X" habitantes.*

**B. Criterios de adjudicación que se basan casi exclusivamente en el precio.** Si bien es cierto que un menor precio redunda en un ahorro para la Administración y es un criterio muy importante, no lo es menos que el **condicionar la adjudicación únicamente al precio puede desalentar a la competencia**, especialmente de empresas con experiencia inferior, que no van a poder igualar ofertas excesivamente agresivas.

De forma habitual, los criterios de adjudicación se dividen entre aquellos "automáticos" u objetivos (vinculados al precio) y los denominados "juicios de valor" o subjetivos. La mayoría de los pliegos analizados muestran una ponderación por encima del 50% en el criterio precio, en alguno es incluso el único criterio de adjudicación. Aun así, en muchos se han incluido otra serie de características y particularidades a la hora de valorar la mejor alternativa para desarrollar el servicio licitado.

Para reflejarlo de un modo más concreto, seguidamente se exponen algunos de los ejemplos recogidos en los pliegos analizados. La valoración de estos criterios en los pliegos analizados alcanza puntuaciones entre los 5 y los 40 puntos:

- *Frecuencia de recogida y número de contenedores.*
- *Proximidad de las instalaciones.*
- *Proximidad planta de transferencia.*
- *Precio por km extra en nueva ruta.*
- *Actuaciones complementarias (contenedores, campañas, levantadas extra).*
- *Acciones formativas.*
- *Frecuencia extra de lavado y baldeo.*
- *Mejoras: camión cuba nuevo, incremento de lavados y contenedores en temporada alta.*



- *Aportación de vehículos recolectores adscritos de nueva adquisición adicionales a los exigidos.*
- *Presentación de planes operativos, de emergencia, medios humanos y materiales, gestión energética.*
- *Campañas de sensibilización.*
- *Recogidas de arcos vegetales en ceremonias.*
- *Cláusula social: estabilidad laboral.*
- *Incremento salarial personal subrogado.*
- *Mejora en instalaciones: videovigilancia.*
- *Servicio de punto móvil.*

De esta información se deduce, en general, **que el diseño de los pliegos lo realizan personas conocedoras de las necesidades que presentan estos servicios y de las pautas que pueden implantarse para la mejora de los mismos.**

Por otro lado, y como se aprecia también en los pliegos analizados, hoy en día van ganando importancia otros aspectos ligados a cláusulas sociales y medioambientales que incluso son recogidas en la LCSP<sup>28</sup> y en la Ley de uso estratégico de la contratación pública en Aragón<sup>29</sup>.

**C. Obligaciones contractuales onerosas:** En los pliegos se incluyen repetitivamente ciertas obligaciones de cumplimiento que implican la **asunción de gastos e inversiones que pueden favorecer que sean las mismas empresas las que se presenten a los concursos**, dado que son conocedoras de los verdaderos costes que tendrán que soportar y pueden evaluar de manera más adecuada la rentabilidad conjunta del servicio prestado.

A modo de ejemplo, se incorporan varias de las obligaciones contractuales localizadas:

---

<sup>28</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

<sup>29</sup> [https://www.aragon.es/documents/20127/46060224/LEY+11\\_2023%2C+de+30+de+marzo%2C+de+uso+estrat%C3%A9gico+de+la+contrataci%C3%B3n+p%C3%ABlica+de+la+Comunidad+Aut%C3%B3noma+de+Arag%C3%B3n.pdf/56b4c291-bf1c-8408-ab3f-2ec93ff260dd?t=1681727416057](https://www.aragon.es/documents/20127/46060224/LEY+11_2023%2C+de+30+de+marzo%2C+de+uso+estrat%C3%A9gico+de+la+contrataci%C3%B3n+p%C3%ABlica+de+la+Comunidad+Aut%C3%B3noma+de+Arag%C3%B3n.pdf/56b4c291-bf1c-8408-ab3f-2ec93ff260dd?t=1681727416057)



- **Adscripción obligatoria de medios materiales:** elevadas inversiones en medios, medios materiales mínimos o con una antigüedad específica, infraestructuras, etc.
- **Medios humanos:** obligación de subrogación del personal que venía desarrollando la ejecución del servicio y con las mismas condiciones laborales. Exigencia de un número mínimo de personal. No minoración de condiciones laborales.
- **Ejecución del Servicio:** frecuencias mínimas; horario; obligaciones de limpieza del entorno (10 m), recogida rápida, rutas optimizadas, control de incidencias en  $\leq 48$  h; servicios adicionales: recogida en fiestas/eventos, voluminosos (mínimo 12 veces/año), campañas de sensibilización; renovación de contenedores (algunos llegan a exigir hasta el 100%).
- **Aspectos medioambientales:** uso de energías renovables, reciclaje, obligación de presentar un plan de reducción de huella de carbono.

Como ya se ha indicado, **estas obligaciones redundan igualmente en la dificultad de acceso a nuevos operadores en el mercado, animando a las empresas que tradicionalmente han prestado esos servicios a continuar con ellos y desincentivando la participación de nuevos entrantes.**

**D. Limitación a la subcontratación.** Interfiere en la posibilidad de que empresas más pequeñas puedan al menos desarrollar algunas partes del servicio si no tienen capacidad o infraestructuras para desarrollar el servicio al completo. No obstante, **este criterio es bastante matizable, dado que la limitación podría obedecer a cuestiones de rentabilidad económica.** Aunque es cierto que la limitación a la subcontratación debería ser una potestad de las empresas adjudicatarias.

En los pliegos analizados se contemplan las siguientes expresiones al respecto:

- *Subcontratación: Permitida bajo condiciones.*
- *No se admite/permite subcontratación (aparece en varios pliegos esta condición). También aparece la expresión “no autorizada”.*
- *Subcontratación permitida solo para prestaciones accesorias, con autorización y requisitos legales.*
- *Subcontratación: Permitida hasta el 60%, no obligatoria.*



- *Control de subcontratación: Obligación de informar y cumplir plazos de pago a subcontratistas.*
- *Subcontratación limitada al 10%.*
- *Subcontratación permitida cumpliendo art. 215 LCSP. Se debe indicar en la oferta qué parte se subcontrata y a quién.*

**E. Plazos ajustados, certificaciones obligatorias y elevadas cargas administrativas.** Todos estos requisitos redundan en las dificultades que pueden encontrar numerosos operadores (PYMES, en general) para presentarse a las licitaciones. La normativa en gestión de residuos es ya de por sí compleja e implica una elevada carga burocrática. Por ello, añadir muchos requisitos adicionales desincentiva la entrada de nuevos operadores.

Entre las particularidades que se han estudiado en los pliegos se encuentran:

- *Cumplimiento de normativa laboral, social y medioambiental.*
- *Informes trimestrales al Ayuntamiento.*
- *Continuidad del servicio hasta relevo.*
- *Certificados ISO 9001 (calidad), 14001(medio ambiente) y 45001 (seguridad y salud), OHSAS 18000.*
- *Facturación electrónica mensual (FACe).*
- *Cumplimiento normativo laboral, fiscal, medioambiental y de protección de datos.*
- *Garantizar continuidad del servicio, incluso en huelga.*
- *No minoración de condiciones laborales.*
- *Cláusulas medioambientales (reducción huella de carbono).*
- *Cláusulas sociales y de género (planes de igualdad, medidas contra acoso).*
- *Subcontratación parcial con entidades sociales para programas específicos.*
- *Cláusulas de igualdad y conciliación (mínimo 3 medidas nuevas).*
- *Cumplimiento Ley de Igualdad (LO 3/2007).*
- *Control tecnológico: GPS, RFID, software de trazabilidad.*
- *Obligación de presentar un plan de reducción de huella de carbono.*

**F. No se admiten variantes.** Se prohíbe presentar soluciones alternativas, lo que reduce la flexibilidad para innovar y adaptarse a diferentes modelos de prestación.



**G. Horarios rígidos de recepción de residuos.** El establecimiento de franjas muy específicas (diurnas y nocturnas) pueden limitar la flexibilidad operativa. Permitir horarios más amplios o adaptables según demanda, con sistemas automatizados de control de acceso podría fomentar una mayor concurrencia.

Se destacan los siguientes requisitos previstos en los pliegos:

- *Frecuencias: RSU: 43 semanas ordinarias + 9 estivales.*
- *Frecuencias mínimas: Resto: 3-6 días/semana según municipio. Envases y papel/cartón: 1 día/semana.*
- *Horario: Nocturno (22:00-06:00) para fracción resto.*

**H. Obligaciones de mantenimiento muy frecuentes y poco flexibles.** Revisiones mensuales, limpiezas semanales y campañas semestrales impuestas sin considerar innovaciones tecnológicas. Se podría plantear introducir un mantenimiento predictivo basado en sensores y datos, reduciendo costes y penalidades.

Algunos ejemplos recogidos en los pliegos:

- *Contenedores: aportados por la Comarca; adjudicatario debe revisar, mantener y renovar anualmente (10 resto, 5 envases, 3 papel-cartón).*
- *Contenedores: Renovación completa en 3 meses; mínimo 385 (resto) y 210 por fracción selectiva; con TAG RFID y accesibilidad UNE-EN 170001.*
- *Renovación: 10% anual de contenedores.*
- *Renovación completa de contenedores (fracción resto y biorresiduos).*
- *Vertedero: Control de lixiviados, gases, aguas subterráneas. Cobertura diaria de residuos. Vigilancia 24 horas.*

**I. Prácticamente ningún contrato fue dividido en lotes.** La justificación habitual esgrimida es que “*el pliego justifica la no división en lotes por motivos técnicos y organizativos*” o “*el contrato no se divide en lotes porque los servicios están relacionados y deben estar coordinados para mayor eficiencia*”. En general, la no división en lotes se asocia a una menor participación de PYMES, ya que las condiciones de cumplimiento de los contratos pueden ser limitantes para empresas de menor tamaño y conlleva una ventaja competitiva para empresas de mayor tamaño. Aun así, no se debe olvidar que la rentabilidad económica, sobre todo en los contratos de menor importe, podría estar seriamente comprometida si el contrato se dividiera en lotes. En consecuencia, en los



contratos analizados cuyo objeto es la gestión de la recogida y transporte de residuos domésticos, **dadas las características del mercado y los principios que rigen específicamente esta competencia local, entre los que tiene un papel predominante el servicio público, la eficiencia económica y rentabilidad de medios puede estar justificando esta ausencia de división de lotes.**

### iii. Cláusulas de los pliegos analizados que podrían considerarse acordes a favorecer mayor competencia.

Se han identificado las siguientes:

**1. Tipo de procedimiento de licitación: Abierto.** Todos los pliegos analizados se realizaron en la modalidad de procedimiento abierto o abierto simplificado. En estos casos, cualquier empresa interesada puede presentar oferta, sin necesidad de invitación previa. Esto amplía el número de posibles licitadores y fomenta la concurrencia. Numerosos estudios<sup>30</sup> concluyen que el procedimiento abierto es el que mejor defiende una buena concurrencia de licitadores y se traduce en un mayor ahorro para la administración.

**2. Criterios de adjudicación equilibrados y plurales.** Lo deseable es que los criterios de adjudicación se dividan entre automáticos (precio, mejoras, etc) que favorecen la objetividad y transparencia y criterios por juicios de valor que permitan valorar la calidad técnica sin ser excesivamente subjetivos. Este equilibrio evita que el contrato se adjudique solo por precio o solo por criterios subjetivos.

Esto se ha comprobado en la mayoría de los pliegos analizados que engloban ambos criterios de adjudicación en mayor o menor proporción.

**3. Duración razonable del contrato.** Algunos pliegos analizados presentan plazos cortos (2- 4 años), lo que puede atraer a más empresas al ofrecer estabilidad sin ser

---

<sup>30</sup> <https://www.cnmc.es/node/373651>  
<https://www.aragon.es/documents/d/guest/estudio-sobre-la-contratacion-publica-y-competencia-el-caso-de-aragon-2023-1>



excesivamente largos. **Estos plazos razonables evitan el cierre del mercado a nuevos competidores durante mucho tiempo.**

**4. Posibilidad de subcontratación permitida.** Favorece la participación de empresas locales o más pequeñas en partes del servicio licitado. No obstante, en este estudio en concreto, aunque la subcontratación se permite en varios de los pliegos analizados, en la mayoría está condicionada, limitada o no se permite.

**5. Requisitos de solvencia proporcionados.** La exigencia de un volumen de negocio adecuado y de una experiencia técnica en servicios similares es destacada en varios de los pliegos analizados. Estas exigencias de experiencia previa pueden cerrar el mercado a nuevos operadores que están iniciando la actividad.

**6. Admisión de UTEs.** Se admite esta posibilidad en alguna licitación, permitiendo que varias empresas se agrupen temporalmente para presentar una oferta conjunta, lo que facilita la participación de pymes.

#### iv. Recomendaciones procompetitivas en la redacción de futuros pliegos.

Finalmente, a la vista de los aspectos que fomentan y perjudican a la competencia analizados en los pliegos, se puede confeccionar una relación de **posibles mejoras a introducir en la redacción de los contratos** de servicios de recogida de residuos urbanos, y que podrían ser aplicables a la contratación pública en general:

- a) **Ponderar con un menor peso el precio como criterio de adjudicación.** El objetivo es equilibrar con criterios de calidad, innovación y sostenibilidad para evitar una competencia basada solo en bajas que podrían llegar a ser temerarias.
- b) **Establecer requisitos de solvencia proporcionados.** De este modo se evita excluir a empresas solventes, pero de menor tamaño o con una trayectoria más reciente, que no pueden justificar una elevada experiencia.



- c) **Duración del contrato razonable.** Limitar la duración inicial a 2-3 años con prórrogas opcionales elude la perpetuación en la prestación del servicio para el adjudicatario original y reduce el riesgo para nuevos licitadores a la vez que permite revisar el servicio con mayor frecuencia.
- d) **División de los contratos en lotes** (siempre que sea posible). Permitiría que empresas pequeñas o especializadas en ciertos servicios pudieran competir por una parte del contrato.
- e) **Simplificación administrativa.** Se propone la posibilidad de usar modelos normalizados, reducir documentación exigida y permitir declaraciones responsables, entre otros, lo que facilita la participación de empresas con menos recursos administrativos.
- f) **Flexibilizar la adscripción de medios** en aquellos casos que se exija. La adscripción obligatoria de medios se incluye en diferentes pliegos analizados. Se podría permitir que parte de los medios se acrediten mediante acuerdos con terceros o subcontratación controlada para reducir costes iniciales y barreras para nuevos operadores.
- g) **Cláusulas sociales, medioambientales y de igualdad de oportunidades.** Al incluir criterios que favorezcan la participación de empresas sociales, cooperativas o con políticas de igualdad se diversifica el perfil de los licitadores y se promueve la inclusión. Se podrían valorar planes de economía circular, planes de formación y empleo local para facilitar un uso más estratégico de la contratación pública<sup>31</sup>.
- h) **Permitir variantes.** Autorizar variantes técnicas que cumplan requisitos mínimos, a fin de incentivar la innovación y soluciones más eficientes.
- i) Mayor énfasis en el avance hacia la **digitalización** de algunos procesos y uso de innovaciones tecnológicas.

---

<sup>31</sup> Tal y como pretende la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-10876>



En definitiva, estas recomendaciones van encaminadas a favorecer un cambio sobre algunas de las circunstancias detectadas en las licitaciones analizadas, como el hecho de que en numerosas ocasiones las empresas licitadoras en este mercado son recurrentes y, habitualmente, caracterizadas por tratarse de empresas grandes con elevadas infraestructuras y dotaciones de personal y por ello más capaces de rentabilizar este tipo de servicios.

Sintetizando, **las cláusulas de los contratos analizados que favorecen que los licitadores presentados a la gestión de estos servicios sean grandes operadores consolidados en el mercado** serían aquellas relativas a:

- Una duración prolongada del contrato.
- La exigencia de elevadas solvencias técnica y económica.
- Obligaciones contractuales onerosas.
- Ponderar con un peso excesivo al precio frente a otros criterios de valoración.
- No dividir en lotes los pliegos de licitación.
- Elevadas cargas administrativas.



## IV. LA GESTIÓN DE RESIDUOS URBANOS A TRAVÉS DE SCRAPS

### A) ENTORNO

La gestión de los residuos de envases ligeros, papel-cartón y vidrio<sup>32</sup> conlleva particularmente importantes obligaciones de gestión de residuos en los municipios con complejidades prácticas determinadas por el “*principio: quien contamina paga*”<sup>33</sup> según el cual los responsables de asumir los costes de la gestión son los productores de dichos residuos.

Para poder materializar este principio y cumplir las obligaciones asociadas a la responsabilidad ampliada del productor de envases éstos pueden constituirse en sistemas individuales o bien en sistemas colectivos. Los sistemas individuales de responsabilidad ampliada (SIRAPs) suelen ser excepcionales, en tanto que supone que el productor se haga cargo completamente de toda la gestión de sus productos, debiendo contar para ello de medios suficientes técnicos y económicos; en consecuencia, la mayoría de productores de envases optan por agruparse en sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAPS).

---

<sup>32</sup> *Un envase es todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo. (artículo 2.f) Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases)*

Art. 2. m) *Envase doméstico: envase de productos destinados al uso o consumo por particulares, independientemente de su carácter primario, secundario o terciario, siempre que estos envases sean susceptibles de ser adquiridos por el consumidor en los comercios, con independencia del lugar de venta o consumo*

Art. 2. h) *Envase comercial: envase que, sin tener la consideración de doméstico, está destinado al uso y consumo propio del ejercicio de la actividad comercial, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios.*

Art. 2.n) *Envase industrial: envase destinado al uso y consumo propio del ejercicio de la actividad económica de las industrias, explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o acuícolas, con exclusión de los envases que tengan la consideración de comerciales y domésticos.*

<sup>33</sup> Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados: Artículo 11. Costes de la gestión de los residuos. “1. De acuerdo con el principio «quien contamina paga», los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que ser sufragados por el productor inicial de residuos, por el poseedor actual o por el anterior poseedor de residuos de acuerdo con lo establecido en el artículo 104. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico podrá realizar estudios para obtener información sobre los criterios para la contabilización de dichos costes, especialmente los relativos a impactos ambientales y a emisiones de gases de efecto invernadero. [...]”



Tradicionalmente, la **gestión de estos residuos domésticos de envases se ha ido realizando a través de SCRAPS prácticamente en régimen de monopolio**, en tanto que los SCRAPS operativos estaban uno especializado en envases ligeros y cartón y otro en vidrio<sup>34</sup>, articulándose las obligaciones municipales de gestión y la asunción de costes por los productores a través de convenios entre administraciones competentes y SCRAPS.

Sin embargo, **recientemente se han producido importantes reformas normativas que propician la apertura a una competencia en los mercados de gestión de residuos de envases**. En este sentido ha sido determinante la aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular y del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre de 2022, de envases y residuos de envases, este último preveía un plazo de adaptación hasta el año 2025. Este impulso a la competencia en el mercado de la gestión de residuos de envases viene dado principalmente por **la extensión de las responsabilidades exigidas a los RAPS para los envases comerciales e industriales<sup>35</sup> que ha supuesto la entrada de nuevos SCRAPS** en la gestión de residuos; asimismo contiene una revisión de obligaciones financieras de los RAPS, la previsión de una autorización única para poder actuar en todo el territorio nacional o nuevos objetivos de reciclaje, entre otras medidas.

No obstante, esta normativa será objeto de nuevas modificaciones próximamente en tanto que entrarán en vigor nuevas obligaciones y requisitos en relación a los envases este mismo año 2026, de acuerdo a las disposiciones del Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases. Este reglamento introduce cambios relevantes en la responsabilidad ampliada del productor con el fin de armonizar ciertas obligaciones en toda la UE y garantizar de este modo la libre circulación de envases, introduciendo una nueva definición de “productor de productos” que supondrá un aumento de las empresas que estarán obligadas a la responsabilidad ampliada del productor.

---

<sup>34</sup> Ecoembes y Ecovidrio

<sup>35</sup> A partir del 1 de enero de 2025 los productores de producto de envases comerciales e industriales son los obligados a la financiación y a la organización de la gestión de sus residuos a través de sistemas de RAP, sustituyendo en este papel a los comercios e industrias generadores de los residuos, que deberán gestionar los residuos siguiendo las directrices que les indiquen los productores de producto



## B) ANÁLISIS DE LA CNMC: PUNTO REFERENTE DE PARTIDA

Ante este nuevo contexto normativo, la CNMC elaboró un minucioso estudio<sup>36</sup> sobre la gestión de los residuos de envases analizando el mercado nacional y comparándolo con los diversos modos de gestión en otros países europeos para finalmente incorporar una serie de recomendaciones en aras de favorecer la competencia en este sector.

La CNMC considera que la apertura de este mercado a la competencia contribuiría a mayor eficiencia, innovación y efectividad en la consecución de los objetivos medioambientales de reciclaje, así como también a una eficiente y óptima gestión de recursos económicos tanto municipales como de las empresas productoras de residuos.

No obstante, el paso de la actual situación monopolística consolidada durante más de 25 años y estructurada sobre relaciones complejas entre productores de residuos, SCRAPS y administraciones, a un mercado con SCRAPS operando como competidores entre ellos no puede ser fruto de una transición rápida, sino que requiere de tiempo y adopción de medidas que permitan adaptar el sistema que viene operando durante muchos años a otro escenario totalmente distinto.

Desde la perspectiva que aporta ya el tiempo transcurrido desde las modificaciones de la Ley de Residuos y el Real Decreto de Envases han quedado reflejadas algunas situaciones que podrían exponer ciertos riesgos en esta fase de transición contrarios al fin último pretendido de apertura del mercado a una competencia efectiva como puede ser, sin embargo, favorecer el *statu quo* de los operadores monopolísticos existentes hasta el momento; y ello principalmente teniendo en cuenta que el marco normativo que regula la apertura del mercado deja cuestiones primordiales sin resolver, regula procedimientos complejos de renovación o consecución de nuevas autorizaciones para SCRAPS, que a su vez están condicionados a plazos de adopción de convenios con las administraciones competentes en la materia de gestión de residuos.

---

<sup>36</sup> <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5430994.pdf>



En el estudio, la CNMC ya considera básico el papel de las administraciones y el desarrollo de la normativa para que exista una competencia real y efectiva en este mercado.

De manera sintética, las principales trabas para una apertura real a un mercado competitivo en la gestión de residuos de envases que recoge la CNMC en su estudio, parten de la dificultad de la tramitación de las nuevas autorizaciones para la adhesión de empresas a nuevos SCRAPS, y asimismo expone la inexistencia o inoperatividad de un marco previo de coordinación entre administraciones públicas y agentes privados que permita una efectiva implantación de un mercado competitivo. Por ello, aboga por la necesidad de impulsar una transparencia real de datos de todos los agentes y fomentar la transparencia y competencia en la adjudicación final de residuos a recicladores.

En relación a las barreras de entrada de nuevos SCRAPS, la CNMC insiste en la complejidad de la tramitación de las autorizaciones, que actualmente tienen eficacia nacional; dicha tramitación conlleva la aportación por parte de los operadores de considerables y complejas informaciones; amplios plazos de resolución y silencios negativos para el caso de solicitud de nuevas autorizaciones; asimismo señala que la intervención de la Comisión de Coordinación puede acarrear el establecimiento de trabas a los operadores entre diferentes territorios así como otras dificultades ligadas al procedimiento como puede ser su dilatación en la tramitación o la duración limitada de estas autorizaciones una vez obtenidas. Adicionalmente, la previsión de plazos máximos de 12 meses desde la obtención de la autorización de los SCRAPS para la firma de convenios con las entidades competentes puede suponer que no sea posible llegar a ese acuerdo si tenemos en cuenta el contexto de monopolio del que partimos.

Respecto a las dificultades para el cambio de SCRAPS por los productores, la CNMC destaca como una importante traba la previsión de limitaciones temporales en las que se puede realizar dicho cambio o la restricción de participación en más de un SCRAP simultáneamente, en el caso de envases de un solo uso.

La falta de coordinación independiente y efectiva de un sistema con distintos operadores competidores supone una gran incertidumbre sobre la aplicación de varios convenios adoptados con varios SCRAPS, y en concreto sobre cuestiones de relevancia crucial como la revisión de obligaciones financieras cada vez que se adhiera un nuevo



SCRAP al convenio, coordinación del sistema en la gestión de residuos o el reparto de responsabilidades teniendo en cuenta la cuota de mercado. Respecto al reparto de los costes entre sistemas, señala la CNMC que la normativa no especifica criterios para el reparto de costes ni prevé intervención alguna por parte de las entidades competentes. Estas lagunas pueden originar conflictos que perjudiquen el funcionamiento competitivo del mercado. También echa en falta previsiones normativas que favorezcan la competencia entre SCRAPS en las fases de recogida y transporte, clasificación, separación y entrega del material; actividades que actualmente sí que se prestan en competencia.

Finalmente, la CNMC hace mención a otras trabas que, aunque no tan relacionadas con las competencias municipales en la materia, sin duda se tratan de aspectos primordiales para abrir de modo efectivo el mercado a la competencia, como es la adjudicación de residuos de envases recuperados y la trazabilidad de los residuos y detección del fraude en relación a la declaración real de envases producidos por parte de los RAP. Respecto a la venta de los residuos recuperados, la mayoría de los convenios administrativos firmados atribuyen la gestión de venta y adjudicación de los envases ligeros a ECOEMBES y de vidrio a ECOVIDRIO. Para garantizar la competencia en este mercado, el Real Decreto de Envases exige un sistema electrónico de subasta que se base a los principios de jerarquía, autosuficiencia y proximidad, garantizando los principios de publicidad, concurrencia e igualdad. No obstante, se debe ser consciente de que este sistema puede verse desvirtuado por el modo de establecer las condiciones mínimas de calidad que deben cumplir los materiales recogidos, donde los SCRAPS tradiciones tiene un papel primordial y predominante que con el nuevo Real Decreto de Envases se intenta revertir propugnando la participación de todas las partes<sup>37</sup>, aunque contiene sustanciales lagunas que pueden suponer una continuación de la situación actual. Por último, respecto a la verificación de la trazabilidad de los residuos, la CNMC insiste en que la falta de un control independiente y externo que contraste los datos aportados por los operadores va a dificultar en la práctica la fiabilidad

---

<sup>37</sup> art. 11.2 RD 1055/2022, establece que *“los requisitos mínimos de calidad para las distintas fracciones de materiales recuperadas de los residuos de envases de competencia local en las plantas de clasificación de envases y en otras plantas de tratamiento de fracciones mezcladas para separación y clasificación de los residuos de envases, serán acordados de forma consensuada entre los gestores de dichas plantas, los gestores de plantas de reciclado, los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, las comunidades autónomas y las entidades locales. Dichos requisitos mínimos serán aplicables en todo el territorio del Estado”*.



de la información trasladada y en consecuencia el control del fraude sobre la declaración de los RAP y los envases efectivamente puesto en el mercado.

### C) SITUACIÓN EN ARAGÓN

Resulta transcendental partir del contexto en el que se va a aplicar el nuevo marco normativo expuesto en párrafos anteriores para entender la viabilidad de alcanzar un verdadero mercado competitivo en la gestión de residuos de envases domésticos. La gestión de estos residuos durante más de 25 años ha sido una gestión monopolizada por ECOEMBES<sup>38</sup> en el caso de envases ligeros y papel, y por ECOVIDRIO<sup>39</sup> en el caso del vidrio. La gestión práctica de estos residuos se articulaba a través de sendos convenios marcos de colaboración firmados por ambos SCRAPS con el Gobierno de Aragón. Posteriormente las entidades locales o bien otras unidades de gestión competentes (comarcas, mancomunidades y consorcios) se adherían voluntariamente a estos convenios marco a través de convenios de adhesión.

Sin embargo, este contexto debe adaptarse a diferentes circunstancias cambiantes, motivadas principalmente por las modificaciones legislativas y la ampliación de responsabilidades de gestión de productores de residuos, unido todo ello además a la caducidad de los convenios marco y a nuevas autorizaciones obtenidas por SCRAPS que pueden operar simultáneamente en los mercados que hasta ahora solo operaban ECOEMBES y ECOVIDRIO.

En concreto, en fecha 20 de octubre de 2025, se ha firmado el nuevo Convenio Marco entre el Gobierno de Aragón y ECOEMBES<sup>40</sup>, con una vigencia de 4 años. Asimismo, está en proceso de negociación un nuevo Convenio Marco entre el Gobierno de Aragón y ECOVIDRIO, en tanto que el anterior se encuentra caducado. A esta situación debe añadirse la circunstancia de que existen ya otros SCRAPS autorizados de acuerdo a la nueva normativa que podrían ser responsables de la gestión de residuos

---

<sup>38</sup> Convenio Marco de Colaboración suscrito entre el GA y ECOEMBES el 30 de junio de 2021 y que acaba de ser sustituido por el actual firmado en noviembre de 2025.

<sup>39</sup> Convenio Marco de Colaboración suscrito entre el GA y ECOVIDRIO el 28 de mayo de 2002 y que se ha ido prorrogando hasta la actualidad.

<sup>40</sup> Convenio Marco Gobierno de Aragón y ECOEMBES publicado en el BOA el 19 de noviembre de 2025.

<https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/RECO/BRSCGI?CMD=VERLST&BASE=RECO&DOCS=1-1&SEC=RECOBOA&OPDEF=%26&SEPARADOR=&NUME-C=2025/7/0097>



domésticos de envases, así como de los industriales y comerciales, a nivel nacional como son PROCIRCULAR<sup>41</sup>, UBICA y ECOTIC<sup>42</sup>. Por otro lado, existen SCRAPS que dado que no han finalizado todavía la tramitación de la autorización definitiva, han obtenido autorización provisional<sup>43</sup> para poder cumplir con las obligaciones impuestas por la normativa como son, respecto a envases domésticos, ECOLEC y SUN REPACK.<sup>44</sup>

Como se acaba de exponer en el apartado anterior, en el “*Estudio sobre la gestión de residuos de envases*” de la CNMC se recogen unas conclusiones y recomendaciones para impulsar la competencia entre SCRAPS. Partiendo de las mismas, esta parte final del presente estudio se va a centrar en analizar la viabilidad y aplicabilidad de esas recomendaciones, o las dificultades detectadas para su desarrollo, **desde la perspectiva que ofrece ya el transcurso del tiempo y puesta en práctica de alguna medidas previstas en el marco normativo modificado y tras la valoración de las informaciones trasladadas por varios de los agentes intervinientes** (tanto administración pública como SCRAPS)<sup>45</sup> en el mercado de la gestión de envases en Aragón.

Particularmente, teniendo en cuenta el ámbito local de la gestión de residuos urbanos del presente estudio, el análisis se va a centrar principalmente en los aspectos relativos a las autorizaciones de SCRAPS, así como a los convenios entre Administraciones o unidades gestoras y los SCRAPS:

---

<sup>41</sup> Autorización obtenida en la Comunidad Autónoma de Madrid con eficacia desde el 7 de mayo de 2024.

<sup>42</sup> De acuerdo a la información que ofrece el Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Además, también existen otros SCRAPS cuyo objeto son los envases, pero especializados, por ejemplo, envases para productos agrarios (SIGFITO) envases para productos fitosanitarios (AEVAE) o para envases domésticos de medicamentos (SIGRE); y otros para envases comerciales a industriales (AMIENVASES, ENVALORA, IMPLICA, RECYCLIA ENVASES) [Responsabilidad ampliada del productor](#)

<sup>43</sup> De acuerdo a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 39 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: “*Sin perjuicio de la tramitación ordinaria de la autorización regulada en el artículo 50.2, en el caso de los sistemas colectivos, las comunidades autónomas podrán otorgar, en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud de autorización, una autorización provisional que les permita iniciar su actividad, previa verificación de la integridad documental y siempre que la solicitud se acompañe de una copia de la garantía financiera suscrita calculada de acuerdo a lo que se establezca reglamentariamente.*”

<sup>44</sup> Existen otros SCRAPS especializados en determinados residuos como pilas y acumuladores (AMBIPILAS, EUROPEAN RECYCLING PLATFORM, FUNDACIÓN ECOLEC, FUNDACIÓN ECOPILAS, Sun Re-Battery, UNIBAT); para aparatos eléctricos (AMBILAMP, ECOASIMELEC, ECOFIMATICA, ECLOEC, ECOLUM, etc); para neumáticos fuera de uso (SIGNUS) entre otros.

<sup>45</sup> Dirección General de Calidad Ambiental del Gobierno de Aragón; Procircular; ECOVIDRIO y SIGRE.



1) La primera y relevante barrera de entrada a un mercado competitivo efectivo en la gestión de residuos de envases señalada por la CNMC apuntaba a la **tramitación de nuevas autorizaciones**, poniendo de relevancia varias circunstancias<sup>46</sup> **que podrían retrasar la obtención de la autorización o incluso favorecer a unos SCRAPS frente a otros** dependiendo de su sede social y de la Administración competente que debía autorizar.<sup>47</sup>

Efectivamente, **el transcurso del tiempo ha demostrado que la tramitación de nuevas autorizaciones ha sufrido de importantes dilaciones**. Tanto ha sido así que, para intentar minimizar efectos negativos de estos retrasos, en tanto que las nuevas obligaciones legales en materia de gestión de residuos debían cumplirse desde enero de 2025, se ha optado por **conceder autorizaciones provisionales** para permitir el comienzo de la actividad durante la tramitación de la definitiva, como se ha comentado previamente. Sin embargo, **el otorgamiento de autorizaciones provisionales no está exento de importantes carencias que en la práctica impiden una competencia real por el mercado**. Por un lado, cierto es que favorece a que puedan adherirse productores de residuos de envases a SCRAPS con autorización provisional, pero sin embargo éstos **no pueden suscribir convenios con la administración hasta que hayan obtenido la autorización definitiva**. Si a ello se le suma las **limitaciones temporales impuestas normativamente para el cambio de productores de SCRAPS** que debe realizarse antes del último trimestre del año, siendo efectivo el 1 de enero del año siguiente, nos encontramos con **que en la práctica queda poco margen real para que estos SCRAPS con autorizaciones provisionales sean realmente competencia para los SCRAPS con autorización definitiva, dadas sus limitaciones de actuación en el mercado**.

Los SCRAPS consultados han corroborado la existencia de dificultades en la tramitación de las autorizaciones, que principalmente se han traducido en retrasos considerables en la obtención de las mismas. En particular han señalado como

---

<sup>46</sup> Exigencia de compleja información a aportar, así como estimaciones para las cuales carecen los futuros SCRAPS de información suficiente; plazos de tramitación y sentido de silencio administrativo; intervención de la Comisión de Coordinación, entre otros.

<sup>47</sup> Las autorizaciones debían concederse por la Comunidad Autónoma en la que tuviera el domicilio social el SCRAP, lo que supone sin duda una carga extra de trabajo a la Administración competente; en la práctica gran parte de estas nuevas autorizaciones se han solicitado en la Comunidad Autónoma de Madrid.



**principales dificultades en el proceso de obtener la autorización y por tanto barreras de entrada:**

- **Lagunas o ausencia de desarrollo normativo en el Real Decreto 1055/2022 de Envases y Residuos** en relación a cuestiones claves que hacen complicado la aplicación e interpretación, especialmente de aquellos **aspectos relacionados con la operatividad y conexión de varios SCRAPS simultáneamente en un mismo mercado**. Se trata de un mercado con una importante complejidad si se tiene en cuenta que es una gestión de competencia local, con productos envasados sujetos a objetivos nacionales de responsabilidad ampliada del productor, y autorizaciones autonómicas; y ello **sin que exista un marco regulador común con criterios sobre el reparto de costes o con mecanismos de resolución de discrepancias**.
- Esta ausencia de regulación de un marco común o mínimo es especialmente grave ante la **inexistencia de mecanismos de coordinación o funcionamiento simultáneo de varios SCRAPS en un mismo mercado**, circunstancia que se está supliendo con exigencias de coordinación contenidas en los convenios marco suscritos con las diferentes comunidades autónomas, aunque con previsiones muy genéricas, y basándose principalmente en remisiones a la Comisión de Coordinación.

La necesidad de que existan órganos de coordinación es transmitida reiteradamente por la CNMC en su estudio; un organismo coordinador independiente podría resolver cuestiones sobre reparto y liquidación de responsabilidades entre SCRAPS, logísticas y financieras. **En la actualidad tal y como señalan algunos SCRAPS esta coordinación se está realizando a través de grupos de trabajo dentro de la Comisión de Coordinación.**<sup>48</sup> No obstante, el funcionamiento de estos grupos de trabajo, que dadas las circunstancias son totalmente necesarios, **debe desarrollarse con la máxima cautela para que no suponga riesgos de coordinación o intercambio de**

---

<sup>48</sup> Conscientes de esta necesidad se está trabajando para que la próxima normativa que se adopte para aplicar en España el Reglamento (UE) 2025/40, sobre los envases y residuos de envases, regule una oficina de coordinación.



**información comercial sensible entre SCRAPS competidores que pudieran suponer prácticas contrarias a la libre competencia.**

- **Tramitaciones diferentes dependiendo de la Comunidad Autónoma competente;** circunstancia que se traduce entre otras en requerimientos documentales y de información diferentes, heterogeneidad en plazos de cómputo de cumplimiento de obligaciones de firma de convenios con las administraciones públicas o diversidad en criterios respecto a auditorías y verificaciones.
  
- **El acceso y la obtención de información relevante requerida en la tramitación de la autorización es asimétrica entre los SCRAPS históricos, que son quienes detentan dicha información en plataformas propias, y el resto de SCRAPS que pretenden entrar en el mercado** y que la necesitan para tramitar la autorización. Se trata de informaciones básicas para, por ejemplo, poder calcular los costes reales de la gestión, la trazabilidad de los residuos gestionados o la facturación a las entidades competentes de la gestión de residuos.

2) El impulso normativo a la incorporación en el mercado de residuos de envases de nuevos SCRAPS ha coincidido además con la caducidad de **convenios marco de colaboración entre las administraciones y los SCRAPS** históricos, y la necesidad de negociar nuevos convenios en los que se prevea la posibilidad de coexistencia de varios SCRAPS en el mismo mercado.

Esta transición no es fácil si se tiene en cuenta de la situación en la que se parte, y especialmente de la **asimetría en la información básica en la gestión de residuos detentada por los SCRAPS históricos y los nuevos SCRAPS.**

En relación a los convenios, impulsadas por las recomendaciones competitivas de la CNMC, **las administraciones autonómicas, y también la aragonesa, han comenzado a elaborar y firmar convenios marco de colaboración que permiten la adhesión al mismo de varios SCRAPS. Sin duda es un paso importante y clave para la apertura del mercado,** pero con carencias o cuestiones por resolver en tanto



que pueden convertirse contrariamente a lo pretendido en el refuerzo de la posición clave de los SCRAPS históricos monopolistas.

En la práctica se están firmando y trabajando en la elaboración de **convenios** que realmente son **bilaterales entre la Administración y el SCRAP histórico, al que el resto de SCPRAS pueden adherirse con convenios posteriores**. Esta situación provoca **que en la negociación de los convenios marco de colaboración**, que son los instrumentos donde se contienen las cláusulas claves para la gestión de los residuos tales como aportaciones financieras, facturación, estándares de calidad de residuos y materiales recuperados, trazabilidad de la gestión o campañas de información y formación, **no participen los nuevos SCRAPS pero que sin embargo, si quieren operar en el territorio tendrán que adherirse posteriormente al convenio marco y asumir todas sus cláusulas y condiciones impuestas**.

Para la incorporación de nuevos SCRAPS a estos convenios, como se ha comentado, **la falta de acceso a una información histórica y certera relativa a la gestión de estos residuos** (datos de recogida, rutas, impropios, plantas, costes de unidad de gestión), **supone una posición de partida ante una posible negociación totalmente desventajosa para los nuevos SCRAPS. El grueso de esta información se contiene en herramientas informáticas propiedad de los SCRAPS históricos; por ello una apuesta real y firme por la apertura a nuevos operadores de estos mercados de gestión de residuos debe basarse en plataformas públicas y transparentes de información a la que todas las partes tengan acceso**. Atendiendo a los nuevos convenios ya firmados no parece que este vaya a ser el camino elegido, **en tanto que los convenios prevén que los SCRAPS históricos elaboren sus propios sistemas digitales de gestión de residuos para poder tramitar la facturación futura a las entidades locales<sup>49</sup>**; estas herramientas transversales deberían ser públicas y que garantizaran un acceso transparente y en igualdad de condiciones a todos los SCRAPS participantes.

Finalmente, a todo lo expuesto, aunque quede ya fuera de las competencias de las unidades de gestión municipales, pero muy relacionado con la posesión de

---

<sup>49</sup> Anexo X "Sistema digital de gestión de residuos" Convenio Marco de Colaboración entre la CA de Aragón y ECOEMBALAJES ESPAÑA S.A. De 20 de octubre de 2025.



información sobre el mercado y asimismo con el establecimiento de las condiciones mínimas de calidad de los envases recuperados actualmente controlada por los SCRAPS tradicionales, resulta interesante apuntar que **asimismo es primordial garantizar a los nuevos SCRAPS la entrada al mercado posterior de venta de materiales para su reutilización**, para poder garantizar una competencia real y efectiva en todo el proceso de gestión de los residuos y favorecer de este modo los objetivos medioambientales y de sostenibilidad financiera en todo el proceso y reducir al máximo el riesgo al fraude.

Ante la situación descrita de los nuevos convenios suscritos, y las incertidumbres que los mismos presentan para lograr efectivamente mercados competitivos con la entrada de nuevos SCRAPS, debe sin embargo no olvidarse **la complicada situación con la que las Administraciones públicas deben negociar y firmar estos convenios. Porque por un lado deben cumplir los objetivos de reciclaje y reutilización, y asimismo deben prestar los servicios de recogida y transporte de residuos, y esto último además con la imprecisión del cobro de esas operaciones dada la situación generada por el nuevo marco normativo**. Ello es así, porque la nueva regulación ha permitido a los nuevos SCRAPS que una vez obtenida la autorización puedan adherirse empresas productoras de residuos a las que cobrarán por la gestión de los residuos, sin que firmen mientras ningún convenio con las administraciones competentes, y sin que esté regulado el mecanismo de financiación a las entidades locales en estos supuestos.

En resumen, aunque los cambios normativos hayan incitado una apertura a un mercado competitivo en la gestión de residuos de envases en el que puedan operar varios SCRAPS, **importantes lagunas en la regulación y previsión de aspectos claves como todos aquellos referentes precisamente a una actuación simultánea de varios SCRAPS, sin normas ni herramientas de coordinación y de reparto de responsabilidades claras, unido a las exigencias legales que deben cumplir las unidades gestoras locales, está propiciando en la práctica la situación inversa, como es, asentar una posición de dominio de los SCRAPS que venían prestando en régimen de monopolio su servicio**. De tal modo, los SCRAPS históricos a través de firmas de convenios bilaterales están estableciendo condiciones de negocio tanto a las Administraciones como a los nuevos SCRAPS, en tanto que son poseedores de



herramientas informáticas y de información histórica clave del mercado, y ello además ante la ausencia de una apuesta real por instrumentos regulatorios y órganos públicos independientes que asuman funciones realizadas hasta ahora por estos SCRAPS históricos.

## V. CONCLUSIONES

A través del presente estudio se ha pretendido exponer la intervención de las diversas administraciones locales en las diferentes fases de la gestión de residuos urbanos y su afección a la competencia, contextualizado desde la peculiaridad del diseño organizativo de la misma en el territorio aragonés a través de agrupaciones para lograr de ese modo aunar el principio de estabilidad económica en la prestación de los servicios esenciales con las obligaciones de sanidad pública y ambientales de reciclaje y reutilización.

Las particularidades del territorio de Aragón, con una importante dispersión geográfica, y con municipios con actividades económicas dispares y marcados movimientos de población estacionaria, producen diferencias en la generación y volumen de residuos a gestionar, que son determinantes en la prestación de los servicios de recogida y transporte de residuos ya que pueden incrementar los costes logísticos y reducir la eficiencia operativa y económica de los medios destinados a dichos servicios, y por tanto, influir directamente en una mayor o menor tensión competencial entre operadores económicos interesados en prestarlos.

**LA SINGULARIDAD TERRITORIAL DE ARAGÓN APARECE COMO UNO DE LOS GRANDES RETOS A LA HORA DE ARTICULAR LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS URBANOS**

El marco legal sitúa a los municipios directamente en el centro de la responsabilidad de la gestión de residuos. Como se ha destacado a lo largo del estudio, las entidades locales pueden prestar estos servicios públicos bien mediante gestión directa con su propia plantilla y equipamiento, o bien a través de empresas públicas o indirectamente contratando empresas privadas. Dado que la inversión para las grandes



infraestructuras en el tratamiento de residuos (vertederos, estaciones de transferencia, plantas de clasificación) en el territorio autonómico ha sido financiado por el Gobierno de Aragón, es primordial el fomento de la competencia tanto en el mercado anterior relativo a la recogida y transporte, así como en el posterior de reciclaje.

En consecuencia, la parte central del estudio analiza el desarrollo práctico de la obligación del servicio de la recogida y transporte de residuos urbanos por parte de las unidades gestoras locales, con especial atención a todos aquellos servicios que son prestados a través de la gestión indirecta abriendo la posibilidad a los operadores privados a competir *por* el mercado. Para ello se han analizado minuciosamente numerosas licitaciones para la prestación de los servicios de recogida y transporte de residuos urbanos (FR, papel y cartón y envases ligeros), incluyendo recomendaciones que fomenten una mayor participación y competencia entre licitadores, puesto que durante el análisis se ha detectado una disminución de empresas licitadoras que se presentan a la gestión de estos servicios a lo largo de los años, así como un peso relevante como adjudicatarias de las grandes empresas nacionales de este mercado. Teniendo en cuenta estas circunstancias se ha recomendado, para la confección de futuros pliegos en las licitaciones de estos servicios, la introducción de criterios de adjudicación que incluyan facetas adicionales al precio, primando especialmente la innovación, condiciones de solvencia proporcionales y la duración razonable de los contratos; asimismo se configuran como elementos interesantes sobre los que incidir a fin de mejorar en la concurrencia de este tipo de servicios, incorporar la participación de PYMES y contribuir a la cohesión territorial reduciendo desequilibrios y fomentando la igualdad de oportunidades.

SE HAN DETECTADO UNA SERIE DE CLÁUSULAS EN LOS PLIEGOS ANALIZADOS QUE PROPICIAN QUE LOS LICITADORES PRESENTADOS A LA GESTIÓN DE ESTOS SERVICIOS SEAN GRANDES OPERADORES CONSOLIDADOS EN EL MERCADO

Al hilo de las modificaciones recientes en materia de residuos y particularmente las que afectan a residuos de envases, en la parte final del estudio se ha analizado la articulación práctica de este impulso normativo a una competencia efectiva entre SCRAPS. Partiendo de las conclusiones y recomendaciones del estudio realizado por la CNMC sobre la gestión de los residuos de envases, la primera conclusión que ha quedado reflejada es la deficiencia del nuevo marco normativo para poder llevar a la



práctica un mercado competitivo efectivo con varios SCRAPS. Se han detectado importantes lagunas en regulación sobre aspectos clave para la actividad simultánea de varios SCRAPS en un mismo mercado, como una coordinación efectiva por un órgano independiente para el establecimiento especialmente de condiciones de partida igualitarias en el mercado, una información de los mercados transparente, certera y accesible por igual a todos los sujetos intervinientes (SCRAPS, productores de producto y administraciones públicas) o la previsión e impulso de herramientas informáticas públicas y objetivas que permitan articular en la práctica las obligaciones de todas las partes (obligaciones ampliadas de los productores, obligaciones de reciclaje, etc).

**SE DEBE CONTINUAR AVANZANDO EN UNA MAYOR TRANSPARENCIA EN  
LOS MERCADOS Y COMPETENCIA ENTRE SCRAPS**

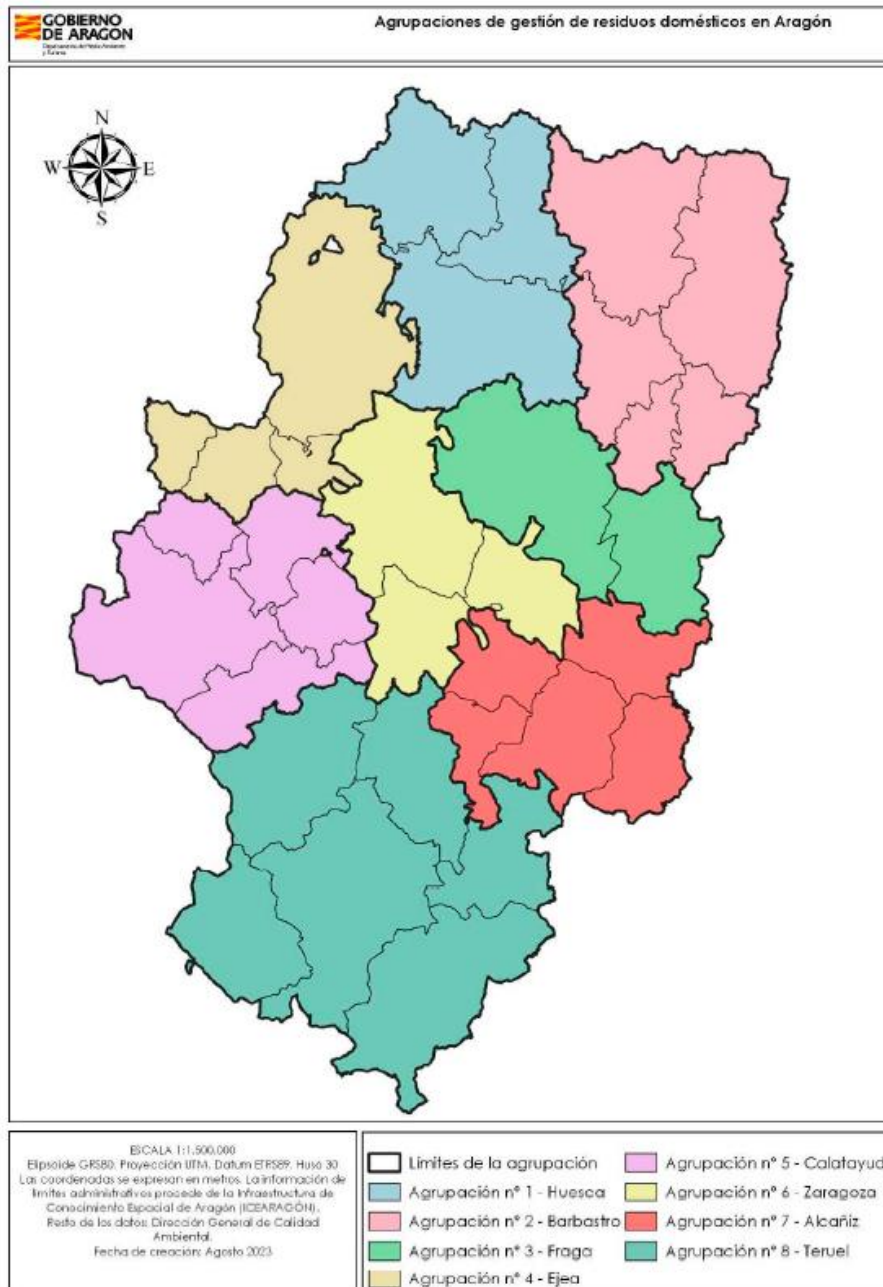
El diseño actual parece que ha obviado la situación monopolística de la que se parte, arraigada ya durante más de 25 años. Una situación de competencia efectiva en estos mercados requeriría de una fase de transición en la que participen activamente todas las partes intervinientes en situación equivalente respecto a posesión de información certera del mercado, herramientas electrónicas públicas y accesibles para todos los operadores y un impulso firme por las administraciones intervinientes que no se vea comprometido por las obligaciones que tienen atribuidas en la prestación de servicios básicos para los ciudadanos y la consecución de exigentes objetivos ambientales.

En definitiva, los agentes intervinientes en los diversos mercados relacionados con la gestión de residuos urbanos deberían tener muy presente que el impulso a la innovación y mejora en la calidad de servicios están condicionados por la entrada de operadores privados en todo mercado. Por ese motivo, dentro del margen que la realidad territorial y exigencias normativas permitan, es recomendable seguir incidiendo en los aspectos recogidos que pueden favorecer una mayor competencia real por el mercado.



## VI. ANEXOS

### ANEXO I: AGRUPACIONES DE GESTIÓN DE RESIDUOS DOMÉSTICOS TERRITORIO ARAGÓN



Fuente: PLAN GIRAPEC 2025-2030



## ANEXO II: RESUMEN LICITACIONES ANALIZADAS Y EMPRESAS LICITADORAS

	AGRUPACIÓN	EELL	AÑOS LICITACIÓN	EMPRESAS	
HUESCA	2 - SOBRARBE	COMARCA SOBRARBE	2021	GRINO ECOLOGIC SA	
		COMARCA SOMONTANO	2019	GRINO ECOLOGIC SA SEULA	
			2022	GRINO ECOLOGIC SA	
		COMARCA RIBAGORZA	2009		GRINO ECOLOGIC SA GRUPO RAGA URBASER SEULA FCC
					URBASER
		3 - MONEGROS	COMARCA BAJO CINCA	2019	GRUAS Y SERVICIOS GRUYSER ECOLOGÍA Y VERTIDOS BAJO CINCA
	2021			GRINO ECOLOGIC SA GRUAS Y SERVICIOS GRUYSER ECOLOGÍA Y VERTIDOS BAJO CINCA	
	2023			SEULA GRUAS Y SERVICIOS GRUYSER	
	2024			GRUAS Y SERVICIOS GRUYSER SAICA NATUR	
	ZARAGOZA	4 - CINCO VILLAS	COMARCA CAMPO DE BORJA	2013	FCC MEDIO AMBIENTE SEULA ASCAN
2020				FCC MEDIO AMBIENTE SEULA	
2024				FCC MEDIO AMBIENTE	
COMARCA DE LAS CINCO VILLAS			2012	FCC MEDIO AMBIENTE SEULA GRUPO RAGA URBASER	
			2022	ACTUA SERVICIOS Y MA FCC MEDIO AMBIENTE	
COMARCA RIBERA ALTA DEL EBRO			2018	URBASER FCC MEDIO AMBIENTE VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES	
			2024	ACTUA SERVICIOS Y MA	
COMARCA DE TARAZONA Y MONCAYO			2016	No se ha podido acceder a la información oficial pero la comarca comenta que se presentaron 5 empresas	
			2021	FCC MEDIO AMBIENTE	
AYUNTAMIENTO DE TARAZONA			1998	FCC MEDIO AMBIENTE	
			2009	FCC MEDIO AMBIENTE	
			2022	ACCIONA SERVICIOS URBANOS FCC MEDIO AMBIENTE	
5 - CALATAYUD		AYUNTAMIENTO DE ALHAMA DE ARAGÓN	2023	SEULA	
			Anteriormente	FCC MEDIO AMBIENTE	
		AYUNTAMIENTO DE PARACUELLOS DE JILOCA	2020	Hacen referencia a que el licitador es el mismo que el que presta servicio al Ayuntamiento de Calatayud: URBASER	
		COMARCA CAMPO DE CARIÑENA	2011	SEULA GRUPO RAGA	
			2019	FCC MEDIO AMBIENTE URBASER SEULA	
		COMARCA CAMPO DE DAROCA	2007	URBASER	
			2017	FCC MEDIO AMBIENTE URBASER GRUPO RAGA SORIGUE	
		COMARCA DE ARANDA	2010		URBASER FCC MEDIO AMBIENTE GRUPO RAGA SEULA SUFI INDITEC MEDIO AMBIENTE
				2015	URBASER
				2021	FCC MEDIO AMBIENTE URBASER
		COMARCA DE VALDEJALÓN	2002-2007	Licitación por Mancomunidad Jalón	
			2007	FCC MEDIO AMBIENTE SUFI	
2016				FCC MEDIO AMBIENTE URBASER VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES INDITEC MEDIO AMBIENTE SEULA NORDVERT AUDECA	
			2024	URBASER	
AYUNTAMIENTO DE CALATAYUD		2008	URBASER FCC, SA		
		2020	UTE FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U. Y ACCION OHL SERVICIOS INGESAN URBASER		
6 - ZARAGOZA		AYUNTAMIENTO DE VILLAMAYOR			
		MANCOMUNIDAD DEL BAJO GÁLLEGO	2007		
	2025		ACTUA SERVICIOS Y MA URBASER ACCIONA SERVICIOS URBANOS VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES		
	COMARCA RIBERA BAJA DEL EBRO	2014			
2024		ACTUA SERVICIOS Y MA PLANAS MARTÍNEZ			



TERUEL	7 - ALCAÑIZ	AYUNTAMIENTO DE CASPE	2011 -actualidad (prorrogado en 2021 por 10 años)	Cuatro licitadores. Adjudicado a Planas Martínez <b>PLANAS MARTÍNEZ</b>
		AYUNTAMIENTO DE ALCAÑIZ	2014	<b>SAICA NATUR</b>
			2017	SAICA NATUR <b>FCC MEDIO AMBIENTE</b>
			2022	MANTENIMIENTOS TERRESTRES <b>FCC MEDIO AMBIENTE</b>
		AYUNTAMIENTO DE CHIPRANA	??	<b>PLANAS MARTÍNEZ</b>
		AYUNTAMIENTO DE FAYÓN	2000	<b>PLANAS MARTÍNEZ</b>
		COMARCA ANDORRA - SIERRA DE ARCOS	2024	SEULA <b>URBASER</b> FCC MEDIO AMBIENTE FOBESA
		COMARCA BAJO MARTIN	2007	AA BB CC DD <b>PLANAS MARTÍNEZ</b>
			2024	<b>PLANAS MARTÍNEZ</b>
		COMARCA DEL BAJO ARAGÓN - CASPE	2021	Desierta
	2022		Desierta	
	2023		<b>PLANAS MARTÍNEZ</b>	
	CONSORCIO 7 - ALCAÑIZ	2010	AA BB CC DD	
		2013	AA BB CC DD	
		2023	EE <b>FCC MEDIO AMBIENTE</b>	
	8 - TERUEL	COMARCA CUENCAS MINERAS		
		COMARCA GÚDAR-JAVALAMBRE	2012	AA BB CC DD EE FF GG HH
			2025	ACTUA SERVICIOS Y MA <b>ASCAN</b> FCC MEDIO AMBIENTE SEULA
		COMARCA DE JILOCA	2014	<b>URBASER</b> SEULA FCC MEDIO AMBIENTE
			2018	URBASER GRUPO RAGA SEULA <b>ARAGONESA DE SERVICIOS PUBLICOS</b> FCC MEDIO AMBIENTE
2023			FOBESA (FOMENTO BENICASSIM) <b>FCC MEDIO AMBIENTE</b> SEULA	
2013			<b>URBASER</b> GRUAS Y TALLERES SAN BLAS	
2020			<b>URBASER</b>	
2025			Desierta	
CONSORCIO Nº 8 AGRUPACIÓN TERUEL		2007	AA BB CC	
	2012	AA BB CC		
	2007	AA BB CC DD EE FF GG		
	2016	AA BB CC DD		
	2010	10 licitadores FCC MEDIO AMBIENTE GRUPO RAGA		
	2021	<b>URBASER</b> VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES FOBESA ASCAN		

**Nota:** Las licitaciones en las que no aparece nombre de ninguna sociedad es porque no ha podido accederse a esa información, aunque sí al número de licitadores que se presentaron en cada una de ellas. En negrita aparecen las empresas adjudicatarias.



## AGRADECIMIENTOS

Las entidades locales que han servido de base de estudio del presente documento y a los que de forma generalizada se les debe agradecer su colaboración han sido:

- ❖ Mancomunidad Alto Valle Aragón. <https://www.mavaragon.es/>
- ❖ Comarca de Ribagorza. <https://www.ribagorza.org/>
- ❖ Comarca de Sobrarbe. <https://www.comarcasobrarbe.es/>
- ❖ Comarca de Somontano de Barbastro. <https://somontano.org/>
- ❖ Comarca de Bajo Cinca. <https://www.bajocinca.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros. <https://www.ejea.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Figueruelas. <https://www.figueruelas.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Tarazona. <https://www.tarazona.es/>
- ❖ Comarca Campo de Borja. <https://campodeborja.es/>
- ❖ Comarca de las Cinco Villas. <https://www.comarcacincovillas.es/>
- ❖ Comarca Ribera Alta del Ebro. <https://rialebro.net/>
- ❖ Comarca de Tarazona y el Moncayo. <https://www.tarazonayelmoncayo.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Calatayud. <https://www.calatayud.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Alhama de Aragón. <https://alhamadearagon.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Paracuellos de Jiloca. <https://www.paracuellosdejiloca.es/>
- ❖ Comarca de Aranda. <https://www.comarcadelaranda.com/>
- ❖ Comarca de Cariñena. <https://campodecarinena.es/>
- ❖ Comarca de Daroca. <https://comarcadedaroca.com/>
- ❖ Comarca de Valdejalón. <https://valdejalon.es/>
- ❖ Comarca Ribera Baja del Ebro. <https://riberabaja.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Villamayor de Gállego. <https://villamayordegallego.es/>
- ❖ Mancomunidad Bajo Gállego. <https://www.bajogallego.net/>
- ❖ Ayuntamiento de Alcañiz. <https://www.alcaniz.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Caspe. <https://www.caspe.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Chiprana. <http://www.chiprana.es/>
- ❖ Ayuntamiento de Fayón. <https://fayon.es/>
- ❖ Comarca Andorra Sierra de Arcos. <https://andorrasierdearcos.com/>
- ❖ Comarca Bajo Aragón Caspe. <https://www.cbac.es/>
- ❖ Comarca del Bajo Martín. <https://www.comarcabajomartin.com/>
- ❖ Consorcio Agrupación 7 Alcañiz. <https://consorcio7.es/>
- ❖ Comarca de las Cuencas Mineras. <https://www.ccuencasmineras.es/>
- ❖ Comarca Gúdar-Javalambre. <https://gudarjavalambre.es/>
- ❖ Comarca del Jiloca. <https://www.jiloca.es/>
- ❖ Consorcio Agrupación 8 Teruel. <https://consorcio8teruel.es/>

Asimismo, debe agradecerse su colaboración a la DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL DE ARAGÓN, a PROCIRCULAR, a SIGRE y a ECOVIDRIO, por aportar información que les fue solicitada; y a la CNMC por todo el apoyo prestado.



## ÍNDICE DE SIGLAS

- **LRBRL.** Ley 7/1985, de 7 de abril, de las Bases del Régimen Local.
- **RASOELA.** Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón.
- **GRHUSA.** Sociedad Anónima de capital público creada por el Consorcio Agrupación Nº 1 Huesca para gestionar los Residuos Urbanos en el ámbito territorial de las Comarcas del Alto Gállego, Hoya de Huesca/Plana de Uesca y Jacetania.
- **CCAA.** Comunidades Autónomas.
- **PEMAR.** Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos.
- **GIRAPEC.** Plan de Gestión de Residuos de Aragón, Prevención y Economía Circular 2025-2030
- **ECOVIDRIO.** Entidad sin ánimo de lucro encargada de gestionar el reciclado de todos los residuos de envases de vidrio en España.
- **CTRUZ.** Complejo para el Tratamiento de los Residuos Urbanos de Zaragoza, instalaciones del Ayuntamiento de Zaragoza ubicadas en el Parque Tecnológico del Reciclaje “López Soriano” (PTR). Se pusieron en funcionamiento en febrero de 2009. Tiene una capacidad para procesar separadamente más de 450.000 t/año de la fracción todo uno (contenedor verde oscuro) y hasta 15.000 t/año de la fracción de envases (contenedor amarillo), procedentes ambos de la recogida selectiva. Presta servicio a todos los ciudadanos del municipio de Zaragoza, aproximadamente 675.000 (cifra del INE) y a los distintos municipios de toda la provincia.
- **ECOPROVINCIA.** Servicio público de transferencia y transporte de residuos creado por la Diputación de Zaragoza para que los municipios de toda la provincia puedan llevar sus basuras hasta el centro de tratamiento de Zaragoza capital.
- **FR.** Fracción Resto. Es el conjunto de residuos domésticos o comerciales que no son susceptibles de ser reciclados ni reutilizados, y que no pueden depositarse en los contenedores específicos de recogida selectiva.



- **PCSP.** La Plataforma de Contratación del Sector Público es el portal electrónico oficial de España donde los organismos públicos difunden obligatoriamente sus licitaciones, contratos y perfiles del contratante. Es la herramienta principal para que empresas y autónomos encuentren, consulten y participen en concursos públicos de forma transparente.
- **LCSP.** Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Es la normativa vigente en España que regula cómo las administraciones y entidades públicas contratan obras, servicios y suministros. Busca transparencia, eficiencia, competencia y mejor relación calidad-precio en la contratación pública.
- **PYMES.** Siglas de pequeña y mediana empresa. Se refiere a unidades económicas con un número reducido de trabajadores (menos de 250 en la UE) y un volumen de facturación moderado (menos de 50 millones de euros anuales), constituyendo la gran mayoría del tejido empresarial español.
- **SIRAPS.** Sistema Individual de Responsabilidad Ampliada del Productor. Es una figura legal y operativa en el ámbito de la gestión de residuos, especialmente en España, que permite a una empresa productora gestionar de manera individualizada sus propios envases y residuos de envases, cumpliendo así con sus obligaciones de Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP). A diferencia de los SCRAP (Sistemas Colectivos), donde varias empresas se agrupan, el SIRAP es gestionado por una sola empresa.
- **SCRAPS.** Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor. Son organizaciones sin ánimo de lucro constituidas por empresas para gestionar conjuntamente el reciclaje y tratamiento de residuos (envases, aparatos eléctricos, etc.) que generan sus productos, cumpliendo con la normativa de responsabilidad ampliada.
- **CNMC.** Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- **TDCA.** Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón.



En desarrollo de las facultades de promoción de la competencia del TDCA y del SDCA se invita a las entidades locales a realizar cuantas consultas crean oportunas relativas al diseño y redacción de las cláusulas de los pliegos de concesiones en aras de favorecer una competencia efectiva entre operadores económicos, dirigiéndose a:

### Tribunal de Defensa de la Competencia

- Edificio Pignatelli, Paseo María Agustín 36, Puerta 7, planta 1ª - 50004 Zaragoza
- Teléfono: 976 71 30 90
- Formulario de contacto en la web [www.tdca.es](http://www.tdca.es)

### Servicio de Defensa de la Competencia

- Edificio Pignatelli, Paseo María Agustín 36, Puerta 7, planta 2ª - 50004 Zaragoza
- Correo electrónico: [competencia@aragon.es](mailto:competencia@aragon.es)
- Teléfono: 976 71 31 29