

## A L'AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETÈNCIA

[REDACTED], actuant en nom i representació de HUMANA-FUNDACIÓN PUEBLO PARA PUEBLO ("Humana"), en virtut de la meua condició de **apoderada**, segons escriptura de poder que adjunto com a **Document núm. 1**, i amb domicili a l'efecte de notificacions a Polígon Industrial L'Ametlla Park, c/. Aiguafreda, 12, C.P. 08480, L'Ametlla del Vallès (Barcelona), comparec davant d'aquesta Autoritat Catalana de la Competència (d'ara endavant, "**l'ACCO**") i, com millor escaigui en Dret, **DIC**:

1) Que Humana és una fundació que té per activitat la **recollida de residu tèxtil** i el tractament per a la seva reutilització. L'activitat de recollida de residu tèxtil es desenvolupa (de manera principal) mitjançant la **instal·lació de contenidors en la via pública**, en virtut de títols jurídics atorgats per les **entitats locals**. El residu tèxtil és traslladat a plantes d'Humana on es realitza la classificació i tractament del residu. Posteriorment, la roba recollida i classificada és posada novament en circulació en el mercat per a la seva reutilització (de manera principal, a través de botigues d'Humana de venda de roba de segona mà).

2) Que, segons s'exposarà en el present escrit, a Catalunya s'estan aplicant restriccions a la lliure competència per accedir als drets d'ús de la via pública per a la instal·lació de contenidors de recollida de roba. Aquests obstacles responen a incorrectes interpretacions de la legislació aplicable, i/o la voluntat d'afavorir a determinats operadors respecte d'altres de manera discriminatòria i injustificada.

3) Que, per aquest motiu, Humana considera pertinent posar en coneixement de l'ACCO aquesta situació de restricció de la competència en l'accés a l'ús de l'espai públic per al desenvolupament de l'activitat de recollida de residu tèxtil, en el marc de la consulta pública convocada per l'ACCO sobre el document de Municipis i Competència "*Recomanacions per a una gestió procompetitiva de l'espai públic per al desenvolupament d'activitats econòmiques*" (les "**Recomanacions Espai Públic**").

4) Que, amb el màxim dels respectes, Humana sol·licita a l'ACCO estudiï aquesta problemàtica sobre les restriccions en l'ús de l'espai públic per al desenvolupament de l'activitat de recollida de residu tèxtil, i proposi millores normatives que defensin la lliure competència i evitin restriccions injustificades i, en conseqüència, es formulen les següents

## AL·LEGACIONS

### PRELIMINAR.- CONSIDERACIONS PRÈVIES SOBRE EL MERCAT DE RECOLLIDA I TRACTAMENT DE RESIDU TÈXTIL

Als efectes d'entendre els reptes a Catalunya respecte del mercat de recollida de roba usada i tractament del residu tèxtil ("**Residu Tèxtil**"), mitjançant la instal·lació de contenidors en l'espai públic municipal ("**Contenidors**" i "**Espai Públic**"), és precís partir de unes consideracions prèvies:

(i) Estructura de l'activitat:

- **Recollida del Residu Tèxtil:** punt de partida de la activitat econòmica de roba usada. La roba usada és recollida per mitjà de Contenidors en l'Espai Públic.
- **Tractament del Residu Tèxtil:** Normalment hi ha dos sistemes de tractament del Residu Tèxtil:
  - Reutilització: la roba usada és classificada per la seva reutilització. És a dir, per a obtenir un segon ús dins del mercat. Aquesta roba tindrà com a possibles destins la seva revenda en botigues de roba usada, o l'exportació a països tercers on serà venuda i reutilitzada.
  - Reciclatge: la roba usada és classificada pel seu reciclatge. Es seleccionen i classifiquen les fibres de cada roba, per mitjà de processos químics o mecànics, per a la venda de les fibres reciclades per a la fabricació de noves peces.

(ii) Configuració del dret d'ús de l'Espai Públic en una determinada zona, per a la instal·lació de Contenidors, com un dret exclusiu que únicament es pot atorgar a un únic operador:

El desenvolupament de l'activitat de recollida de Residu Tèxtil (per a la seva posterior gestió i tractament) requereix de la implantació de Contenidors en l'Espai Públic municipal.

D'acord amb el marc competencial vigent, les entitats locals assumeixen la competència per a licitar l'adjudicació de drets d'ús sobre l'Espai Públic per a la implantació de Contenidors de recollida de Residu Tèxtil. Habitualment això es durà a terme a través de l'adjudicació de contractes públics per la prestació dels serveis de recollida i tractament dels Residus Tèxtils (entre els quals es troba la prestació del servei de recollida selectiva i de classificació), en virtut de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic ("LCSP").

Doncs bé, en la pràctica les entitats locals atorguen els drets d'ús de l'Espai Públic a un únic operador. Això és degut a raons econòmiques i tècniques, per les quals no resultaria viable la coexistència de Contenidors de diferents operadors en una mateixa zona geogràfica. En primer lloc, això pot suposar la inviabilitat econòmica de l'activitat de recollida, la qual requereix d'economies d'escala (per exemple, que un camió de recollida pugui recollir la roba de diferents Contenidors propers). En segon lloc, la recollida simultània en una mateixa zona per camions d'operadors diferents seria contrari als objectius de lluita contra el canvi climàtic, generant-se majors emissions per aconseguir un rendiment i eficàcia menor.

(iii) Diversitat en el perfil d'operadors en el mercat:

El mercat de recollida i tractament del Residu Tèxtil ha estat tradicionalment desenvolupat per entitats del tercer sector. De fet, Humana fou un pioner en aquest mercat a tota Europa i en particular a Catalunya. La recollida de roba usada permet la seva posterior classificació

i venta, amb el que es poden obtenir ingressos. Aquests ingressos poden doncs destinar-se als fins socials i fundacionals d'entitats com Humana.

Amb el temps han entrat en aquest mercat altres operadors, tant del tercer sector com societats mercantils.

En tot cas, el que és rellevant, és que existeixen entitats especialitzades en la gestió del Residu Tèxtil (com Humana), que tenen una autorització com a gestor de residus, i tenen les instal·lacions i capacitat per realitzar el tractament especial i diferencial que requereix aquest residu, ja sigui per a la seva reutilització (de forma preferent) o per al reciclatge.

(iv) Barreres d'entrada al dret d'ús de l'espai públic per instal·lar Contenedors, per a entitats gestores de serveis de recollida i tractament de Residus Tèxtils:

En el present escrit es desenvoluparan les diferents barreres existents per a la lliure competència en la instal·lació de Contenedors en l'Espai Públic. De forma succinta s'enuncien a continuació:

- **La reserva de contractes administratius de gestió dels serveis de recollida i tractament de Residus Tèxtils a favor d'empreses d'inserció ("EI") i de centres especials d'ocupació ("CEO").**

Com s'exposarà, a Catalunya en la pràctica s'està reservant a favor d'aquestes entitats el 100% dels nous contractes administratius de gestió d'aquests serveis públics a favor d'EI i de CEO, el que suposa una barrera d'entrada per a les altres entitats (també a entitats socials com Humana, que tot i ser especialista en aquest sector no té aquesta consideració).

- **La inclusió del servei de recollida i tractament del Residu Tèxtil en contractes unitaris de recollida i gestió de residus (això és, s'inclou sense separació, els residus generals i el Residu Tèxtil).**

Tot i que la recollida i tractament del Residu Tèxtil seria separable en un lot diferent, aquests contractes unitaris impedeixen a entitats especialitzades en el Residu Tèxtil participar en aquestes licitacions públiques, per no disposar de la solvència ni mitjans per a gestionar les altres fraccions de residus. I això sense perjudici que després, les empreses generalistes de residus que resulten adjudicatàries han d'acabar subcontractant la recollida i gestió del Residu Tèxtil a aquelles entitats especialistes que van quedar excloses de la licitació pública convocada per l'entitat local.

- **Manca de divisió en lots que permetin separar la recollida i tractament del Residu Tèxtil (o la separació entre lots reservats a EI i CEO, i lots no reservats).**

Això afecta als dos punts anteriors. Per exemple, ciutats com Barcelona reserva el 100% de la recollida i tractament del Residu Tèxtil a EI i CEO. Podria dividir aquesta

activitat en lots territorials que permetessin la reserva d'un lot a aquestes entitats, i obrir l'altre lot al mercat.

- **Manca de coordinació de competències sobre els serveis de recollida i tractament de Residu Tèxtil a nivell supramunicipal.**

Les anteriors barreres succeeixen o es justifiquen, en moltes ocasions, en el fet que s'aplica un enfoc del concret municipi i Ajuntament, enlloc d'una visió més àmplia, de mercat i competència.

Si cada municipi, de manera individual, decideix reservar el 100% del import del seu contracte a favor d'empeses d'inserció i centres especials d'ocupació, al final hi haurà un tancament del 100% del mercat. I és lògic que molts municipis no sigui viable separar en lots. En aquests casos seria raonable que una visió supramunicipal permetés reservar uns contractes, i en canvi permetre la lliure competència respecte d'altres, des d'una visió territorial superior que impedis un tancament total del mercat per decisions individuals fraccionades.

- **Manca d'aplicació dels procediments de licitació de la LCSP, per no considerar l'activitat de recollida de Residu Tèxtil com un servei públic municipal.**

Diversos municipis adjudiquen els drets d'ús de l'Espai Públic per a instal·lar Contenidors com a simples drets d'ús del domini públic enlloc de com a contractes públics de prestació de serveis de recollida i gestió de serveis públics. Això comporta la inaplicació de la LCSP i els seus procediments de licitació pública.

Així mateix, en altres casos, s'atorguen aquests drets directament a entitats socials mitjançant un conveni (sense publicitat i concurrència).

- (v) Deficiències en els procediments de pública concurrència per a l'atorgament de drets d'ús sobre l'Espai Públic per a la instal·lació de Contenidors per a la recollida de Residu Tèxtil:

Els procediments d'atorgament del dret d'ús de l'Espai Públic per instal·lar Contenidors moltes vegades no tenen en compte les consideracions ambientals d'un servei com és la recollida i tractament de residus. En ocasions l'únic criteri és l'oferta que presenti l'import superior de cànon a abonar a l'Ajuntament per l'ús del domini públic. En altres no es té en compte quin tractament del residu és ambientalment més favorable (per exemple, la reutilització sobre el reciclatge o la valorització) de conformitat amb el que estableixen la normativa europea i estatal en matèria de residus.

També es dona que, en ocasions, no es requereix la solvència mínima adequada o les autoritzacions regulatòries per al desenvolupament d'una activitat com és la gestió dels residus. Això suposa que les licitacions públiques no siguin adequades per seleccionar la millor oferta i, en conseqüència, la competència és defectuosa.

(vi) El futur: rellevants previsions i obligacions imposades per la Unió Europea ("UE") i la legislació espanyola sobre la recollida i tractament de Residu Tèxtil:

- **Obligació de recollida separada del Residu Tèxtil a tots els municipis d'Espanya a partir de l'1 de gener de 2025:**

En primer lloc, a partir de l'1 de gener de 2025 tots els municipis d'Espanya tenen l'obligació de realitzar una recollida separada de Residu Tèxtil. Així ho estableix l'article 25.2.c) de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per una economia circular (la "Llei 7/2022").

Aquesta obligació deriva de l'article 11.1 de la Directiva 2008/98/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de novembre de 2008, sobre els residus (la "Directiva") pel qual es pretén fomentar la preparació per a la reutilització de residus. Això s'aconsegueix incrementant la recollida separada de fraccions de residus (com el Tèxtil) que són susceptibles d'un reaprofitament en el marc de l'economia circular. En efecte, la Directiva imposa la obligació als Estats membres d'establir la recollida separada de Residu Tèxtil no més tard de l'1 de gener de 2025.

D'aquesta previsió es pot anticipar una expansió molt rellevant de l'atorgament de drets d'ús de l'Espai Públic per a la instal·lació de Contenedors per a la recollida Separa de Residu Tèxtil. I això és produirà en un mercat actualment afectat per importants barreres d'entrada.

- **Foment de la participació d'empreses en aquest mercant amb finançament rellevant de fons europeus (Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència):**

En segon lloc, es preveu una injecció molt considerable de fons públics (sota el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència<sup>1</sup>) per incentivar la participació d'empreses en la gestió dels residus tèxtils. Concretament, es finançaran activitats per quanties entre 100.000 euros i 10 milions de euros. Això suposa un atractiu molt important per l'ingrés al mercat de entitats o empreses que vulguin especialitzar-se en la gestió dels residus tèxtils i de la economia circular.

- **Establiment d'un sistema de responsabilitat col·lectiva ampliada del productor en el sector tèxtil:**

En tercer lloc, la Llei 7/2022 estableix un sistema col·lectiu de responsabilitat ampliada del productor de residus tèxtils ("SCRAP"). Els SCRAP seran associacions privades entre empreses productores de tèxtil, a les quals se les obligarà a participar en la gestió del Residu Tèxtil amb l'assumpció de determinades obligacions (finançament, etc.). El SCRAP del tèxtil està en una fase preliminar, però projectes normatius generen el dubte sobre la possibilitat que entitats locals celebrin

---

<sup>1</sup> <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/conoce-ayudas-impulso-economia-circular-sector-textil-moda-calzado-perte-prtr>

directament contractes amb els SCRAP per a la recollida del residu tèxtil en el municipi. Això genera interrogants sobre com s'articularà la competència en aquest mercat. Si les entitats locals atorguen directament als SCRAP els drets d'ús de l'Espai Públic per instal·lar Contenidors, aleshores les entitats operadores del mercat (com Humana) hauran de celebrar acords directament amb els SCRAP, que són entitats privades, amb seriosos dubtes sobre si hi haurà publicitat i concurrència competitiva.

\* \* \* \* \*

Aquestes tendències de futur es superposen en una situació actual on existeixen barreres d'entrada importants al mercat i problemes de competència real.

Humana únicament vol poder competir en peu d'igualtat amb les demés entitats operadores (siguin de la tipologia que siguin), i que l'entitat amb una millor oferta guanyi. La meua representada considera que això seria l'òptim per garantir el més alt nivell de compliment dels objectius d'interès públic i de servei públic, així com les consideracions ambientals i socials tan rellevants en aquest sector.

Per aquest motiu, de manera respectuosa, sol·licita a l'ACCO que estudiï la situació actual de competència en el mercat de la recollida i tractament del Residu Tèxtil a Catalunya, i pugui proposar i impulsar mesures que garanteixin una lliure competència efectiva entre tots els operadors.

**PRIMERA. - BARRERES D'ENTRADA AL DRET D'ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC PER INSTAL·LAR CONTENIDORS, PER A ENTITATS GESTORES DE SERVEIS DE RECOLLIDA I TRACTAMENT DE RESIDUS TÈXTILS (I): CONTRACTES RESERVATS A FAVOR D'EMPRESSES D'INSERCIÓ I CENTRES ESPECIALS D'OCUPACIÓ**

### **I.1. Plantejament.**

En l'actualitat a Catalunya no existeix una veritable i efectiva lliure competència i concurrència per accedir als drets d'ús de l'Espai Públic municipal per a la instal·lació de Contenidors de recollida de Residu Tèxtil. Un dels motius és una desproporcionada reserva de contractes públics a favor de determinades entitats que acaba suposant un tancament del mercat per a les demés entitats.

En els procediments d'atorgament del dret d'ús de l'espai públic per instal·lar Contenidors, s'està privilegiant a uns determinats operadors: les EI i els CEO. S'està reservant a favor d'aquestes entitats contractes públics que tenen per objecte la recollida de Residu Tèxtil i la instal·lació de Contenidors en l'Espai Públic. Això impedeix l'accés als drets d'ús de l'Espai Públic per instal·lar Contenidors als altres operadors. Entre aquests operadors exclosos hi ha entitats com Humana (una Fundació i entitat social, però que no està autoritzada com a EI o CEO), i societats mercantils.

Aquesta tendència s'ha agreujat amb l'aprovació de la Llei 7/2022 i en particular de la seva Disposició addicional dinovena ("DA 19"). La DA 19 de la Llei 7/2022, que analitzarem amb més en detall en el present escrit, estableix una preferència per a la reserva a favor d'EI i CEO del 50% de l'import de contractes administratius de recollida de Residu Tèxtil. En cas que no es reservés aquest 50% de l'import del contracte, l'Administració local hauria de justificar-ho.

Això ha comportat, com s'acreditarà a continuació, que a Catalunya s'estiguin reservant a favor d'EI i CEO el 100% de licitacions públiques de contractes públics de prestació del servei de recollida de Residu Tèxtil. Enlloc de permetre un 50% dels contractes en els que poguessin concórrer entitats que no fossin EI o CEO, aquestes entitats estan quedant excloses dels procediments de licitació pública.

Cal assenyalar que la DA 19 de la Llei 7/2022 és vigent a tot l'Estat espanyol i aquest fenomen només està succeint a Catalunya (a la resta de l'Estat espanyol s'ha incrementat la reserva de contractes a favor d'EI i CEO, però no ha assolit el 100%).

Així mateix, resulta destacable que municipis tan grans com Barcelona estiguin reservant el 100% del contracte de recollida i tractament de Residu Tèxtil. Una ciutat com Barcelona tindria la capacitat per dividir en lots de zones territorials, tot reservant-ne una part (per exemple el 50%), i permetent a les entitats que no fossin EI o CEO participar en licitacions públiques. Doncs no. S'estableix una barrera d'accés absoluta a tota entitat que no sigui EI o CEO.

Finalment, cal destacar que amb informacions de l'estructura del mercat, a Catalunya, les empreses que són EI i CEO ja tenien una posició preponderant. Per tant, amb la reserva de contractes no s'està afavorint a unes entitats amb uns objectius socials per a que tinguin un espai. Justament a entitats que ja eren molt exitoses i que tenen una presència important en el mercat, se'ls permet reduir les seves necessitats de competir, blindant les seves posicions actuals i podent ampliar el seu mercat en el futur per quedar eliminada la competència degut a les barreres d'entrada aplicades per les entitats locals.

## **I.2. Punt de partida: actual situació preponderant de les EI i CEO en el mercat de la recollida i tractament del Residu Tèxtil a Espanya.**

S'acompanya com a **Document núm. 1** l'estudi preparat per la consultora Anthesis Lavola, de data novembre de 2022, sobre els Mecanismes de Contractació Pública Local del Servei de Recollida Selectiva de Residu Tèxtil en les quinze ciutats espanyoles amb més població ("l'Estudi Lavola"). Des d'un punt de vista metodològic, l'Estudi Lavola va seleccionar aquestes quinze ciutats per ser les més representatives, tenint en compte la seva població, de l'activitat econòmica de gestió de roba usada a Espanya.

L'Estudi Lavola es va dissenyar per identificar i comparar la utilització de diferents fórmules contractuals emprades per licitar el servei de recollida de roba usada en les quinze ciutats de la mostra. Aquest tipus de contractes són els següents: (i) licitacions en curs de contractes subjectes a la LCSP; (ii) contractes menors; i (iii) convenis de col·laboració subscrits pels Ajuntaments.

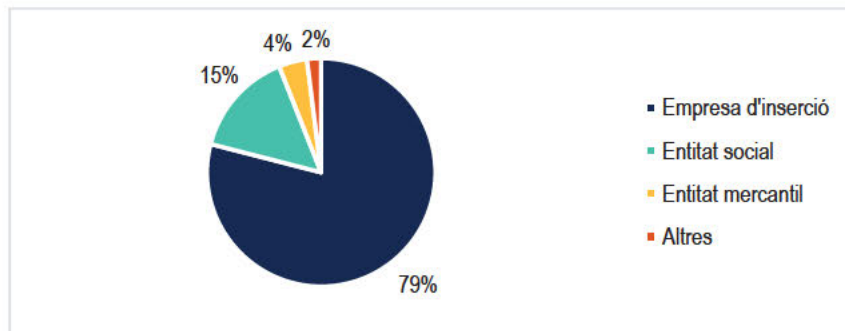
A partir d'aquesta informació, l'Estudi Lavola va concloure el següent:

***"En términos generales, las empresas de inserción dan cobertura aproximadamente a 8,5 millones de habitantes en 10 ciudades, representando el 79% de la población, frente a los cerca de 2,2 millones con servicio de entidades de otra índole: 1,5 millones de entidades sociales no constituidas como empresas de inserción (15%) y 380.000 de mercantiles (4%), de lo que se infiere que el tercer sector es mayoritario en la recogida de residuos textiles."***

A més, en el cas de les ciutats com Barcelona, Madrid, València, Saragossa i Alacant, l'Estudi Lavola va concloure que els beneficiaris de la reserva de mercat tenen una posició competitiva favorable, gràcies a la aplicació de la reserva contractual:

*"El análisis de los resultados en base a las reservas de mercado muestra que, **en 5 de las 15 ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Alicante), las entidades adjudicatarias de la prestación del servicio han accedido a ella a través de una reserva de mercado, destacándose el hecho de la población de dichas ciudades (6,8 millones) corresponde a un 62% de los 10,8 millones de habitantes de las 15 ciudades estudiadas.**"*

I és que, partint dels resultats de l'anàlisi fet per l'Estudi Lavola, la forma jurídica predominant a nivell nacional per a gestionar els residus tèxtils és la d'EI, ja que presta serveis de recollida i transport de roba usada per el 79% de la població de la mostra (10 de les 15 ciutats de la mostra). Les entitats socials que no tenen la forma de empresa d'inserció, van prestar el mateix servei pel 15% de la població de la mostra (1,5 milions de persones).



Dins del mercat espanyol de roba usada, **existeix una situació en la qual les EI ja presten actualment una part preponderant del servei de recollida, transport i selecció de Residus Tèxtils.**

### **1.3. La finalitat de la reserva de contractes a favor d'entitats socials amb caràcter general.**

El Considerant 36 de la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell de 26 de febrer de 2014 sobre contractació pública (que s'ha transposat al Dret espanyol per mitjà de la LCSP), estableix que la finalitat d'introduir reserves de mercat en els procediments d'adjudicació és permetre la participació de empreses que tinguin dificultats per a competir amb altres sota condicions normals de competència:

*"El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido."*

La premissa important aquí és clau: el legislador europeu entén que la reserva de mercat permet a l'Administració operar com a contrapès per a facilitar que aquest tipus d'empreses (com les EI o els



CEO) obtinguin contractes públics, tot i que sota condicions normals de competència, aquest desenllaç no succeiria.

Aquesta previsió va ser transposada en el nostre Dret estatal per mitjà de la Disposició adicional quarta de la LCSP, en la qual es preveu el següent:

*"Disposición adicional cuarta. Contratos reservados.*

*1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100. (...)."*

Com s'observa en la part subratllada de l'esmentada Disposició, l'objecte de la reserva de mercat, seguint la posició del legislador europeu, consisteix en reservar una part del contracte públic per a que participin les empreses d'inserció o centres especials d'ocupació. Llavors es confirma així que el legislador estatal entén que, davant de les dificultats d'aquest tipus d'empreses per a obtenir un contracte públic, la solució pot incloure reservar un percentatge de la licitació del contracte. Però, en cap cas, el legislador va indicar que la reserva del contracte hauria de ser obligatòria.

Per això, des del punt de vista de la normativa europea i estatal, la reserva de mercat o del contracte ha de respondre necessàriament a l'existència de desavantatges competitiu o de dificultats que afectin directament a les empreses d'inserció o centres especials d'ocupació. Cas contrari, s'estaria introduint un benefici artificial que podria distorsionar el mercat, degut a que no existeix cap dificultat.

En aquest sentit és rellevant la Sentència de 6 d'octubre de 2021 (assumpte C-598/19), en la qual el Tribunal de Justícia de la Unió Europea va declarar que la reserva de contractes públics es preveu com una facultat (i no com una obligació). A més, la esmentada reserva es preveu per a situacions en les quals les empreses d'inserció o centres especials d'ocupació hagin de fer front a desavantatges competitiu en el mercat:

*"25 En segundo lugar, por lo que respecta al objetivo perseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24, del considerando 36 de dicha Directiva se desprende que, para que el empleo y la ocupación contribuyan a la integración en la sociedad y a garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos, la facultad prevista en esta disposición debe ejercerse en beneficio de los talleres protegidos y de los operadores económicos cuyo objetivo principal sea apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas con discapacidad o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados, que, en condiciones normales de competencia, pueden tener dificultades para obtener contratos.*

*26 De ello se deduce que el legislador de la Unión quiso favorecer, mediante el empleo y la ocupación, la inserción de las personas con discapacidad o desfavorecidas en la sociedad, permitiendo a los Estados miembros reservar el derecho a participar en procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de*

determinados lotes a los talleres protegidos y a los operadores económicos que, habida cuenta de la finalidad social que persiguen, intervienen en el mercado con una desventaja competitiva."

Com hem vist, atenent a la realitat del mercat en qüestió, no existeix una necessitat de contrapès a favor d'EI i CEO, que ja tenen una posició preponderant.

### I.3. La DA 19 de la Llei 7/2022.

La DA 19 de la Llei 7/2022 estableix el següent:

*"1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, **los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados.***

*2. Para dar cumplimiento a dicha obligación, al menos el 50% del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. **En caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública.**"*

D'una interpretació literal i finalista d'aquest precepte es comprova que la intenció del legislador no és configurar aquesta reserva com una obligació que aplica a tots els contractes públics de gestió de residus tèxtils, com si fos un requisit de validesa del seu procediment d'adjudicació. El que s'ha fet és establir, per mitjà de l'esmentada Llei, una preferència (i no cap obligatorietat) de reservar els contractes públics relatius a qualsevol activitat econòmica dins del mercat de roba de segona mà o de gestió de residus tèxtils. D'aquí ve, en aquest sentit, que l'apartat 1 de l'esmentada DA 19 prevegi que "*...los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados **de manera preferente** a través de contratos reservados*".

Ara bé, altre aspecte que confirma que no es tracta d'una obligació incondicional és la possibilitat de l'òrgan de contractació de no aplicar l'esmentada reserva de mercat. De fet, tal i com es preveu en l'apartat 2 de la citada Disposició, l'òrgan de contractació haurà de justificar per què no ha aplicat la reserva, que té caràcter preferent, en el contracte objecte del procediment d'adjudicació.

Aquesta postura és confirmada per la nostra doctrina administrativa i la posició dels òrgans administratius especialitzats en matèria de contractació pública:

- Segons el Professor Titular de Dret Administratiu de la Universidade da Coruña PERNAS GARCÍA, Juan José<sup>2</sup>, el contingut de la DA 19 de la Llei 7/2022 es caracteritza pel seu caràcter preferent, però en cap cas ha introduït una obligació per als òrgans de contractació relativa al caràcter obligatori de la reserva de mercat en les licitacions de serveis de recollida, transport i tractament de residus tèxtils:

---

<sup>2</sup> Vid. "El impacto transformador de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local", *Anuario de Derecho Municipal* n.º 16, 2022, pp. 105-140.

“La ley establece en primer lugar una regla de preferencia a favor de la contratación reservada de la «obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres». Esta regla afecta exclusivamente a los contratos de las Administraciones públicas, que son, particularmente las entidades locales, las que tienen atribuida la competencia de gestión de residuos domésticos.”

- El Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals, en la seva Resolució núm. 670/2023, de 25 de maig (recurs núm. 502/2023) va interpretar, seguint una jurisprudència consolidada<sup>3</sup>, la DA 19 de la Llei 7/2022 en el sentit de que no conté cap obligació incondicional, sinó del seu caràcter preferent al moment de licitar la gestió de residus tèxtils:

“La disposición adicional decimonovena de la Ley 7/2022 no establece una obligación terminante e ineludible de reserva, sino la previsión de que en los contratos administrativos las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles sean adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados, a cuyo efecto se prevé que al menos el 50% del importe de adjudicación sea objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. No obstante, la propia disposición admite posibles excepciones por decisión del órgano de contratación, supeditadas a la existencia de una justificación debida y motivada en el expediente.”

És contrari a l'objecte i finalitat de la DA 19 de la Llei 7/2022 qualsevol pràctica, com succeeixi a Catalunya, per la qual es reserva, de manera automàtica, un contracte públic de gestió de residus tèxtils per a empreses d'inserció o centres d'ocupació d'iniciativa social per el mer fet de tenir aquesta forma jurídica. S'ha de demostrar que n'hi han dificultats per les empreses d'inserció social o els centres especials d'ocupació d'iniciativa social que justifiquin la aplicació de l'esmentada reserva (ja que aquell va ser l'objecte i finalitat de la reserva, segons el legislador europeu).

Sense perjudici de la correcta interpretació d'aquest precepte, el que està comportant en la pràctica és un tancament del mercat tot generant una reserva de tots els contractes administratius sobre aquesta matèria a favor d'EI i CEO. Això no és el que pretén el precepte que estaria identificant un llindar de reserva del 50% (i seria més un màxim que un mínim). Es permet la justificació de que no hi hagi reserva. Però tal i com s'està aplicant a Catalunya això suposa un tancament total del mercat i entitats com Humana, que tot i ser entitats socials però que no són EI o CEO, queden excloses i no poden participar en cap licitació pública. Això també comporta la previsió que els contractes actuals d'Humana, quan concloguin, seran substituïts per nous contractes reservats als quals Humana no podrà accedir. Es preveu una futura expulsió de l'entitat que fou pionera d'aquesta activitat a Catalunya.

---

<sup>3</sup> El mateix Tribunal es va pronunciar en altres recursos sobre el fet de que l'òrgan de contractació **no està obligat a reservar el contracte de gestió de residus tèxtils**. *Vid.* en el mateix sentit, les Resolucions núm. 1654/2022, de 29 de desembre (recurs núm. 1536/2022), núm. 332/2023, de 16 de març (recurs núm. 159/2023), núm. 349/2023, de 16 de març (recurs núm. 191/2023) i núm. 461/2023, de 20 d'abril (recurs núm. 291/2023).

#### I.4. La situació actual de la competència respecte de contractes de recollida i tractament de Residu Tèxtil a Catalunya. Les autoritats competent estan promovent la reserva del 100% d'aquests contractes.

Com s'ha avançat, el mercat català és l'exemple de la aplicació més restrictiva de la reserva legal de la DA 19 de la Llei 7/2022 a Espanya. Això és degut al fet de que en la pràctica s'ha consolidat una situació en la qual es reserven automàticament la totalitat de la licitació de contractes de gestió de residus tèxtils en favor d'EI o CEO.

Això s'il·lustra amb els següents fets:

(i) Guia de l'Agència de Residus de Catalunya que promou la reserva de contractes de recollida i tractament de Residus Tèxtils:

La aplicació restrictiva de la reserva de mercat de la Llei 7/2022 a Catalunya és un fet que està acreditat des del marc institucional. Això es comprova amb la guia elaborada per l'Agència de Residus de Catalunya (d'ara endavant, la "ARC") en abril de 2024 que reculli recomanacions sobre la contractació del servei de recollida i gestió de residus tèxtils (d'ara endavant, la "Guia")<sup>4</sup>.

La Guia, que no és vinculant però difon recomanacions a les entitats locals, ja determina que, sens perjudici de la configuració del contracte públic, s'haurà d'aplicar sempre la reserva de la Llei 7/2022:

*"A l'hora de plantejar el contracte, i tenint en compte el requisit esmentat de la disposició adicional dinovena (DA 19a) de la Llei de residus, es poden donar diferents possibilitats:*

*• Contracte específic: licitació exclusivament del servei de recollida i gestió del residu tèxtil. Aquest contracte hauria de complir el que esmenta la DA 19a de la Llei de residus.*

*• Contractació global amb lot específic: licitació de recollida i gestió de diversos residus, havent-hi un lot específic per al residu tèxtil.*

*[...] El lot específic de recollida i gestió del residu tèxtil hauria de complir el que esmenta la DA 19a de la Llei de residus.*

*• Contractació global sense lot específic: licitació de recollida i gestió de diversos residus, incloent-hi el residu tèxtil. Cal justificar específicament en l'expedient per què, segons la normativa de referència, no es divideix el contracte en lots i com es dona compliment a la DA 19a de la Llei de residus en aquest context."*

La Guia no recomana una configuració del contracte per a que participin la resta dels operadors econòmics que no siguin EI o CEO. De fet, la Guia considera que només aquest tipus d'entitats contribueixin a promoure un increment en la recollida de roba usada:

---

4

[https://residus.gencat.cat/web/.content/home/lagencia/publicacions/prevencio/Guia\\_contractacio\\_servei\\_recollida\\_gestio\\_RE\\_SIDUS\\_TEXTILS.pdf](https://residus.gencat.cat/web/.content/home/lagencia/publicacions/prevencio/Guia_contractacio_servei_recollida_gestio_RE_SIDUS_TEXTILS.pdf)

*“Les empreses que operen en el sector **tenen majoritàriament una finalitat social que cal preservar i que influeix positivament en les ràtios de recollida per la sensibilitat que genera en la població.**”*

Tot i que Humana és una entitat social i podria participar de l'anterior consideració, queda expulsada del mercant perquè no és EI o CEO.

(ii) **Reserva del 100% per l'Ajuntament de Barcelona a favor d'EI i CEO del contracte de recollida i tractament de Residu Tèxtil de Barcelona:**

En línia amb aquesta pràctica restrictiva que s'ha consolidat a Catalunya en el marc de la contractació de la gestió de Residus Tèxtils segons la Guia, s'observarà, com exemple, el cas de la licitació del contracte de servei de recollida i selecció de roba usada a la ciutat de Barcelona:

- Segons la pàgina web del Portal de Contractació Electrònica de l'Ajuntament de Barcelona (<https://licitacions.bcn.cat/site/39/licitacion/licitaciones/detalle?id=3398369>) es comprova que els dos lots del mateix contracte van ser reservats en la seva totalitat i adjudicats en 2022 a una EI.
- Així mateix, i sota la mateixa dinàmica (reserva de la totalitat del contracte), segons la pàgina web de la Plataforma de Serveis de Contractació Pública de Catalunya (<https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/fb98285b-2a78-6995-311a-4dd5d1bb3767/106148036>), es va formalitzar la adjudicació en 2023 la pròrroga de l'esmentat contracte.

(iii) **Reserva del 100% a favor d'EI i CEO de les principals ciutats de Catalunya:**

A la majoria de les ciutats amb més població de Catalunya s'està duent a terme una licitació de contractes de gestió de residus tèxtils en els quals s'està aplicant una reserva per EI. Per exemple aquest és el cas de municipis on el servei de recollida selectiva de roba usada està encarregat a una EI, bé per mitjà d'un contracte reservat (com és el cas de Barcelona) o bé per convenis.

De fet, seguint la pàgina web d'una Cooperativa que és EI i que analitzarem en l'apartat posterior<sup>5</sup>, s'ofereix la ubicació dels seus contenidors en 382 municipis catalans. Això succeeix en municipis amb gran població com Girona<sup>6</sup>, Terrassa<sup>7</sup>, Mataró<sup>8</sup>, i Reus<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://www.robaamiga.cat/es/haz-renacer-tu-ropa/el-contenedor-naranja/>

<sup>6</sup> <https://solidanca.cat/es/inauguramos-una-nueva-tienda-de-ropa-amiga-en-girona/>

<sup>7</sup> <https://monterrasa.cat/es/sociedad/medio-ambiente/terrasa-tercero-municipio-catalunya-ropa-usada-360429/>

<sup>8</sup> <https://solidanca.cat/es/solidanca-inicia-servicio-recogida-voluminosos-domicilio-la-ciudad-mataro/>

<sup>9</sup> <https://www.reus.cat/noticia/la-recollida-de-roba-usada-reus-arriba-als-264958-quilos-el-2020>

(iv) **Previsió de futura reserva del 100% pel Consorci per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental a favor d'El i CEO del contracte de recollida i tractament de Residu Tèxtil:**

És rellevant el fet de que, seguint l'exemple de Barcelona, es pretén reservar el 100% de una futura licitació del contracte de gestió de residus tèxtils del Consorci per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental. Aquest Consorci té un àmbit territorial de 19 municipis en la comarca del Vallès Occidental (a prop de 900.000 persones)<sup>10</sup>. L'impacte potencial d'aquesta possible licitació és el desplaçament efectiu del mercat de la meua representada com prestadora del servei de recollida i gestió en 9 dels 19 municipis que formen part del Consorci per mitjà de conveni. Incloent aquí les potencials implicacions econòmiques que li suposaria degut a la pèrdua dels ingressos derivats de la recollida de 500 tones de roba usada per any.

**1.5. Les entitats beneficiàries a Catalunya de la reserva formen part d'una mateixa cooperativa.**

Des del punt de vista de la competència, és també rellevant identificar quins són els principals actors en el mercat català de roba de segona mà que es beneficien de la reserva. Segons el registre administratiu de gestors de residus de la ARC (<https://sdr.arc.cat/modemp/ListGestors.do>), només hi han 6 entitats que són El que estan autoritzades amb el codi LER 200110, que és el qual permeti la recollida selectiva de roba:

- Andromines Eines Assolides Empresa d'Inserció, S.L. (Barcelona).
- Engrunes Recuperació i Manteniment Empresa d'Inserció, S.L.U. (Montcada i Reixac).
- Fit Textil Empresa d'Inserció, S.L. (Sant Esteve Sesrovires).
- Formació i Treball Empresa d'Inserció, S.L.U. (Constantí).
- Solidança Treball Empresa d'Inserció, S.L. (Sant Just Desvern).
- Troballes Empresa d'Inserció, S.L.U. (Lleida).

Però, aquestes entitats pertanyen a una mateixa cooperativa: en aquest cas, Roba Amiga, Societat Cooperativa Catalana Limitada (<https://www.robaamiga.cat/ca/la-cooperativa/membres/>).

Segons els seus Estatus de 2024 (<https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:eu:b80661ce-4e90-409a-927c-633fdd06b11a>), aquesta Cooperativa **(i)** assumeix funcions de coordinació de les activitats de les seves entitats (que són les abans indicades) en l'exercici d'activitats en el marc de gestió de residus tèxtils (article 2); i **(ii)** que no permet, com a regla general, que cap de les seves entitats participi en activitats que puguin entrar en conflicte o competència amb la Cooperativa (article 8.f).

Per tant es pot comprovar que el resultat d'aquesta reserva del 100% dels contractes, a Catalunya, afavoriran a un únic actor. Això, lògicament, crea una distorsió de la competència que no està justificada.

---

<sup>10</sup> <https://www.residusvalles.cat/ambit-territorial-del-consorci/>

S'estan assignant fons públics en aquestes licitacions no en funció del mèrit i de la experiència, sinó per la forma jurídica de l'entitat en qüestió.

#### **1.6. Conclusió: expulsió d'entitats com Humana del mercat.**

Les dinàmiques abans explicades tenen un mateix desenllaç: el desplaçament del mercat d'aquells operadors econòmics que històricament van contribuir a la creació d'un mercat de roba de segona mà a Catalunya, degut a la reducció dels ingressos derivats de fons públics assignats en les licitacions. En el cas d'Humana aquesta situació és objectivament evident: entre 2022 i 2023 s'ha observat una reducció en el nombre de tones de roba usada que ha recollit a Catalunya (de 4.679 a 4.632). La qual cosa és contradictòria amb el creixement d'aquest mercat a nivell espanyol, en el qual va créixer la demanda fins un 33% en comparació amb l'any 2022<sup>11</sup>.

No es pot oblidar que Humana, en aquest cas, té més de 30 anys d'experiència en la gestió sostenible dels residus tèxtils. Una experiència que ha posat al servei de la implantació d'una activitat de recollida, selecció i transport coherent amb les obligacions de promoure la reutilització de roba de segona mà o usada per mitjà de la recollida en contenidors verds que permetran la seva recuperació per posar-se a la venda en botigues de Humana en tot el territori nacional (Madrid, Barcelona, Sevilla i Granada).

Inclusivament, aquesta experiència s'ha materialitzat amb el compromís de la meua representada per participar activament en el Pacte per a la Moda Circular de la ARC, una iniciativa per la qual Humana s'ha compromès a *(i)* augmentar el percentatge de roba reutilitzada; *(ii)* de promoure el reciclatge, però prioritant el segon ús de la roba; i *(iii)* la classificació local de la recollida que es realitza. A data de març de 2024, Humana està assolint els objectius (i) i (iii) abans indicats. La qual cosa demostra la seva finalitat per a implantar canvis reals en el mercat partint des del seu exemple.

És, per tant, important tenir en compte la situació actual del mercat català i analitzar possibles fets que siguin contràries al Dret de la Competència.

És clar, doncs, que la manca d'anàlisi específic a Catalunya sobre la forma en la qual la aplicació de la reserva de mercat respon a la seva finalitat de facilitar la participació d'entitats com EI podria agreujar la distorsió de la competència dins del mercat de roba de segona mà, ja que s'estaria creant una barrera artificial per qualsevol altre operador econòmic.

En cas contrari Humana, i les altres entitats que no són EI i CEO, seran expulsades del mercat. I això provocarà un mercat sense competència on un únic actor consolidarà la seva posició, el que, sense cap mena de dubte, és perjudicial per a la competència i l'interès general.

---

<sup>11</sup> <https://www.economista.es/retail-consumo/noticias/12159068/02/23/La-demanda-de-moda-de-segunda-mano-crecio-un-33-en-2022.html>

## I.7. Pronunciaments rellevants de l'ACCO i la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència ("CNMC") sobre la reserva.

En aquest sentit és rellevant destacar que l'ACCO s'ha pronunciat sobre aquesta matèria en el seu Informe de regulació núm. 65/2022, sobre l'Avantprojecte de Llei de promoció, foment i ordenació de la economia social i solidària a Catalunya, de 9 de gener de 2023. Concretament, va considerar **que la promoció de les entitats de l'economia social no pot suposar, en cap cas, la aplicació de mesures que acabin discriminant entre licitadors dins els procediments de contractació pública:**

*"...sin obviar que las medidas de promoción y fomento de la ESS no pueden contravenir los principios de objetividad, publicidad y concurrencia que gobiernan todo procedimiento de contratación pública, evitando la discriminación entre licitadores (artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público)."*

Així mateix, la pròpia CNMC, en el seu Informe núm. IPN/CNMC/011/23 sobre l'Avantprojecte de Llei integral d'impuls de la economia social, de 23 de maig de 2023, va recomanar que, per defensar la lliure competència en un context en el qual s'introdueixin reserves en els contractes públics, s'ha d'analitzar si, efectivament, la introducció de les reserves contribueixin a la assignació eficient dels fons públics invertits:

*"Delimitación de los beneficiarios de la reserva: en la medida en que se ha acotado la posibilidad de que solo un determinado perfil de operadores (CEE de iniciativa social y empresas de inserción) dentro del universo de entidades que acometen fines de integración de personas vulnerables puedan beneficiarse de la reserva de licitaciones públicas, se produce una restricción a la competencia que, más allá de sus implicaciones desde el punto de vista de su adecuación a la normativa de la UE de contratación pública (detalladas más arriba), presenta también implicaciones desde un punto de vista interno.*

*Resulta fundamental en este sentido analizar al grado de concurrencia efectiva que se produce en la práctica con esta limitación en las diferentes licitaciones promovidas, verificando si aquella permite una asignación eficiente (buena relación calidad-precio) de los fondos públicos invertidos."*

## I.8. Aquesta situació de la reserva de contractes amb un tancament de mercat és un fenomen insòlit a Europa.

Des de la perspectiva de la Associació dels Gestors de Residus europea<sup>12</sup>, s'ha plantejat que la nova Directiva sobre residus haurà d'establir que les entitats de l'economia social participin en igualtat de condicions que la resta dels operadors econòmics i sense cap tipus de posició privilegiada per accedir a licitacions.

A la vista de la manca de una regulació unitària, cada Estat membre ha implementat les seves polítiques per facilitar la recollida separada i classificació de roba usada, segons els principis de la economia circular<sup>13</sup>. En la seva implementació, s'observa que no es reserva el mercat per entitats de

---

<sup>12</sup> <https://www.residuosprofesional.com/fead-igualdad-condiciones-residuos-textiles/>

<sup>13</sup> Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural de la Generalitat de Catalunya, "Assessment of reuse in public procurement" (2023), <https://agricultura.gencat.cat/web/.content/01-departament/contractacio/compra-publica-verda/compra-verda-economia-circular/diagnosi-reuse.pdf>



l'economia social i que, en qualsevol cas, es pretén licitar els contractes de gestió a les entitats amb experiència (especialment les petites i mitjanes empreses):

- Es té en compte la experiència en matèria de contractes de gestió dels residus tèxtils en els mercats dels Països Baixos, del Regne Unit (Gales) i de Finlàndia.
- En cap dels casos abans indicats, els poders públics van utilitzar o aplicar una reserva del contracte per afavorir a cap tipus d'entitats (tampoc a entitats de l'economia social).
- Tots els supòsits demostren l'ús efectiu de consultes al mercat abans de convocar una licitació, així com la divisió en lots (excepte en Gales) per a facilitar la participació de petites i mitjanes empreses especialitzades en la gestió de residus tèxtils.
- Així mateix, com a part important de la adjudicació, en Gales es prioritza la experiència en la matèria de aplicació dels principis de l'economia circular.

A més, l'esmentat informe considera que el mercat espanyol no és un dels més atractius a nivell europeu per a desenvolupar el mercat de roba de segona mà o usada, i ho considera a partir de criteris, tals com, l'acompliment en matèria de sostenibilitat i una molt baixa taxa de recollida selectiva.

**SEGONA.- BARRERES D'ENTRADA AL DRET D'ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC PER INSTAL·LAR CONTENIDORS, PER A ENTITATS GESTORES DE SERVEIS DE RECOLLIDA I TRACTAMENT DE RESIDUS TÈXTILS (II): CONTRACTES UNITARIS DE RECOLLIDA I GESTIÓ DE RESIDUS (QUE INCLOU, SENSE SEPARACIÓ, ELS RESIDUS GENERALES I EL RESIDU TÈXTIL)**

En alguns municipis s'encarrega la recollida del Residu Tèxtil al **mateix operador del servei de recollida i tractament de les altres fraccions de residus**. És a dir, no es procedeix a una separació en lots de la recollida de residu tèxtil de manera que puguin concórrer entitats especialitzades. Ara bé, tota vegada que les empreses gestores de residus generals no tenen els mitjans adequats per recollir i gestionar el Residu Tèxtil procedeixen a la subcontractació d'alguna de les entitats especialitzades. Ara bé, aquesta subcontractació no sempre es durà a terme mitjançant procediments de pública concurrència que permeti la competència entre diferents operadors.

És més, en ocasions els plecs que regeixen la licitació pública estableixen una obligació especial d'execució, o fins i tot un criteri de valoració d'ofertes, que l'empresa adjudicatària subcontracti la prestació del servei amb EI o CEO d'iniciativa social.

Un exemple il·lustratiu es troba el cas de la Mancomunitat Intermunicipal del Cardener<sup>14</sup> (en el qual hi han 6 municipis que, conjuntament, són a prop de 31 000 persones). Tot i que el contracte en sí mateix no estigui reservat (com són els casos de Barcelona i del Consorci abans descrits), l'impacte potencial d'aquest tipus de pràctiques impedeix que la meua representada, així com la resta dels operadors econòmics, poguessin prestar els seus serveis en la seva totalitat. D'aquí ve que, per mitjà de la subcontractació, s'està creant un avantatge il·legítim per a donar visibilitat a EI que, a dia d'avui, ja

---

<sup>14</sup> <https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/fb91871c-2041-4fdc-befc-9a0ab3639c99/300220069>

gestionen el servei en les ciutats més importats a Catalunya. La qual cosa suposa un impacte econòmic així com reputacional que podria afectar el seu posicionament en aquest mercat.

Per tant es dona un doble fenomen:

- (i) La no separació d'un Lot per al Residu Tèxtil de manera que el gestor del servei general de residus s'ocuparà també d'aquesta fracció de residu. Això impedeix a les empreses especialitzades en el Residu Tèxtil concórrer a la licitació pública. I quedaran a expenses de la subcontractació amb l'adjudicatari del contracte general, el qual no celebrarà una licitació pública i, per tant, no hi haurà una lliure competència per accedir al desenvolupament d'aquesta activitat.
- (ii) En alguns casos, de forma addicional, s'imposa a l'adjudicatari del contracte global de residus subcontractar el 100% del Residu Tèxtil amb EI o CEO.

Cada una d'aquestes restriccions suposa una restricció injustificada a la concurrència. L'òptim seria la separació d'un lot específic per a la recollida i tractament del Residu Tèxtil, i que no quedés a expenses de la subcontractació del operador generalista, sense garanties de publicitat, concurrència, transparència i no discriminació.

**TERCERA.- BARRERES D'ENTRADA AL DRET D'ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC PER INSTAL·LAR CONTENIDORS, PER A ENTITATS GESTORES DE SERVEIS DE RECOLLIDA I TRACTAMENT DE RESIDUS TÈXTILS (III): ABSÈNCIA DE DIVISIÓ EN LOTS I D'UN ENFOC SUPRAMUNICIPAL DE LA GESTIÓ D'AQUESTS SERVEIS**

### **III.1. Manca de divisió en lots que permetin separar la recollida i tractament del Residu Tèxtil (o la separació entre lots reservats a EI/CEO, i lots no reservats).**

Les barreres d'entrada descrites en els dos punts anteriors podrien trobar una solució si s'apliqués l'obligació de separar en lots les parts de l'objecte del contracte públic susceptibles d'una operació independent, segons disposa l'article 99.3 de la LCSP.

En efecte, pel que fa a la reserva a favor d'EI i CEO, en municipis grans es podrien crear lots territorials i reservar-ne només el 50% que indica la DA 19 de la Llei 7/2022 (o el percentatge menor que escaigués). Però aquesta divisió en lots no es produeix (ni tan sols ha succeït en el municipi de Barcelona).

I pel que fa a la concentració de la recollida i gestió de tots els residus en un únic operador, la separació en lots és igualment evident, tota vegada que aquest gestor acaba subcontractant la recollida i gestió del Residu Tèxtil. Seria més lògic que aquest fos un contracte públic independent entre l'entitat local i el gestor de Residu Tèxtil. En tot cas, es demostra que és una part de l'objecte del contracte susceptible de divisió en lots.

### III.2. Manca de coordinació de competències sobre els serveis de recollida i tractament de Residu Tèxtil a nivell supramunicipal.

Les anteriors barreres succeeixen o es justifiquen, en moltes ocasions, en el fet que s'aplica un enfoc del concret municipi i Ajuntament, enlloc d'una visió més àmplia, de mercat i competència.

En efecte, un municipi de dimensió reduïda pot concloure que ha de reservar el 100% del contracte de recollida i gestió de Residu Tèxtil perquè resultaria inviable la divisió en lots. Ara bé, si aquest plantejament de fraccionament a nivell de cada Ajuntament s'estén per tot el territori, a nivell de tots i cada un dels municipis, el resultat serà una reserva a favor d'EI i CEO del 100% a tot el territori (com està succeint). Això és contrari al Dret de la Competència i no té encaix ni empara en la DA 19 de la Llei 7/2022.

Per aquest motiu és necessari acudir a disposicions de la legislació de règim local que habilita, i en alguns casos fins i tot obliga, la coordinació a nivell supramunicipal de la gestió de determinats serveis essencials com és la recollida i tractament de residus.

Si s'aplica una visió supramunicipal, serà més senzill preveure una reserva del 50% del servei o servei (per exemple, a nivell d'una comarca es podria reservar els serveis del 50% dels municipis/població).

El mateix cal dir de l'atorgament conjunt de la recollida i gestió del Residu Tèxtil juntament amb els altres residus. En un determinat i concret municipi la recollida de Residu Tèxtil podria no tenir la suficient entitat per a la separació. Però un enfoc de coordinació a nivell municipal permetria agregar l'activitat en diferents municipis i que llavors tingués la recollida de Residu Tèxtil una substantivitat pròpia.

La legislació de règim local preveu, a aquests efectes, una funció destacada a Diputacions Provincials, Comarques, Consorcis i Mancomunitats en aquesta coordinació en la gestió d'aquests serveis locals. A títol d'exemple trobem l'article 26.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local ("LBRL"). Aquest precepte estableix que les Diputacions Provincials coordinaran la prestació del servei de recollida i tractament de residus en els municipis de població inferior a 20.000 habitants:

*"En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:*

*a) Recogida y tratamiento de residuos. [...]"*

L'aplicació de la DA 19 de la Llei 7/2022, en els termes desviats que s'està produint on acaba tancant-se el mercat al 100% (tot quedant reservat només per a EI i CEO), requereix que exerceixin les seves competències de coordinació. Així podrà evitar-se una situació de tancament de mercat a la vegada que es pugui garantir una reserva adequada per a EI i CEO (màxim del 50%).

**QUARTA.- BARRERES D'ENTRADA AL DRET D'ÚS DE L'ESPAI PÚBLIC PER INSTAL·LAR CONTENIDORS, PER A ENTITATS GESTORES DE SERVEIS DE RECOLLIDA I TRACTAMENT DE RESIDUS TÈXTILS (IV): MANCA D'APLICACIÓ**

## DELS PROCEDIMENTS DE LICITACIÓ DE LA LCSP, PER NO CONSIDERAR L'ACTIVITAT DE RECOLLIDA DE RESIDU TÈXTIL COM UN SERVEI PÚBLIC MUNICIPAL

La legislació de règim local estableix que el servei de recollida i tractament de residus és un servei de competència dels municipis (art. 25.2.b) de la LBRL) i és de prestació obligatòria per a tots ells (art. 26.1.a) de la LBRL). És més, aquest servei és una activitat reservada a favor dels municipis els quals el poden establir en règim de monopoli (art. 86.2 de la LBRL). La legislació en matèria de residus també qualifica l'activitat de recollida i tractament de residus com un servei públic (art. 12.5.a) de la Llei 7/2022).

Això comporta que els negocis jurídics que celebrin les entitats locals referents a la recollida i tractament de residus han de tenir la consideració de contractes típics del sector públic, ja siguin contractes de concessió de serveis (art. 15 de la LCSP) o contractes de serveis (art. 17 de la LCSP).

No obstant això, en un elevat nombre de municipis, la instal·lació de Contenidors en l'Espai Públic es configura com:

- (i) Un negoci patrimonial: es prescindeix del fet que es tracta d'un servei públic de competència municipal, de prestació obligatòria i essencial. Únicament és té en compte l'element patrimonial de l'ocupació del domini públic. Si bé l'atorgament dels drets sobre el domini públic seguiran un procediment de pública concurrència regit per la normativa de patrimoni de les Administracions Públiques, el cert és que això no permet una concurrència plena. No es tindran en compte els criteris ambientals i socials que són essencials en una perspectiva de servei públic (tant pel que fa a la solvència empresarial, als criteris de valoració d'ofertes o a les obligacions d'execució establertes en el contracte). Únicament s'acostuma a tenir en compte el preu/cànon que pagarà l'adjudicatari (i per tant no es tindrà en compte el valor ambiental del que es realitzarà amb el Residu Tèxtil).
- (ii) Convenis d'adjudicació directa: en altres casos els municipis celebren convenis directament amb entitats del tercer sector, atenent a la seva condició d'entitats sense ànim de lucre. Es permet un dret exclusiu d'instal·lació de Contenidors en el municipi sense que s'hagi celebrat cap procediment de pública concurrència.

## CINQUENA.- DEFICIÈNCIES EN ELS PROCEDIMENTS DE PÚBLICA CONCURRÈNCIA PER A L'ATORGAMENT DE DRETS D'ÚS SOBRE L'ESPAI PÚBLIC PER A LA INSTAL·LACIÓ DE CONTENIDORS PER A LA RECOLLIDA DE RESIDU TÈXTIL

Amb independència de les barreres d'entrada abans indicades, es detecten deficiències en els procediments per a l'atorgament dels drets d'ús de l'Espai Públic per a la instal·lació de Contenidors.

Cal insistir que es tracta d'una activitat de servei públic, de competència municipal (a més és un servei de prestació obligatòria i reservat), on les primeres consideracions han de ser sobre les clàusules ambientals i socials:

- (i) Clàusules ambientals:

L'article 4.1 de la Directiva i l'article 8.1 de la Llei 7/2022 estableixen una jerarquia de tractament de residus:

*"[Art. 4.1 Directiva]*

*"Artículo 4*

*Jerarquía de residuos*

*1. La siguiente jerarquía de residuos servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos:*

- a) prevención;*
- b) preparación para la reutilización;*
- c) reciclado;*
- d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y*
- e) eliminación."*

*[Art. 8.1 Llei 7/2022]*

*"Artículo 8. Jerarquía de residuos.*

*1. Las autoridades competentes, en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos, aplicarán para conseguir el mejor resultado medioambiental global, la jerarquía de residuos por el siguiente orden de prioridad:*

- a) Prevención,*
- b) preparación para la reutilización,*
- c) reciclado,*
- d) otro tipo de valorización, incluida la valorización energética y*
- e) eliminación."*

Doncs bé, aquesta jerarquia de residus ha de ser tinguda en compte de cara a la selecció de les millors ofertes. En efecte, una activitat de reutilització del Residu Tèxtil hauria de ser valorada amb una millor puntuació que una activitat de reciclatge. I una de reciclatge hauria de rebre una millor valoració que una activitat de valorització, per exemple.

Cal que els criteris de solvència es fixin per garantir que l'entitat adjudicatària tindrà els mitjans i capacitat per gestionar adequadament un servei públic essencial així com el compliment de les obligacions establertes per la legislació ambiental.

Doncs bé, això no s'està produint. En molts casos les licitacions públiques fan predominar el criteri de valoració del preu/cànon que l'adjudicatari abonarà a l'entitat local per l'ús de l'Espai Públic (enlloc de fixar-se en els criteris ambientals). O no distingeixen entre la valoració dels diferents tractaments del Residu Tèxtil essent indiferent el què es farà amb aquell residu (reutilització, reciclatge, valorització energètica, etc.).

(ii) Clàusules socials:

Les barreres d'entrada a favor d'EI i CEO es justifiquen en la promoció de la generació de treball d'inclusió. Seria doncs raonable que els contractes no es limitessin a establir una reserva, sinó que establissin unes obligacions precises sobre el treball d'inclusió que s'hauria de generar i una fiscalització i comprovació del compliment d'aquesta obligació (el que no s'està produint).

D'altra banda, si aquest és l'objectiu de la barrera d'entrada, en molts casos es podria substituir la reserva a favor d'EI i CEO, per unes condicions d'execució del contracte consistents en la creació de treball d'inclusió (el que podria realitzar tant EI i CEO, com altres entitats que no tinguin aquesta consideració). Això té especialment sentit en un mercat on EI i CEO tenen ja una posició predominant. Així es permetria la concurrència el que, a la fi, redundaria en benefici de l'interès públic, també en els aspectes socials (i ambientals).

**SISENA.- RELLEVÀNCIA I NECESSITAT DE INCLOURE PAUTES RESPECTUOSES DE LA LLIURE COMPETÈNCIA EN LES RECOMANACIONS ESPAI PÚBLIC EN RELACIÓ AMB LES ACTIVITATS DE GESTIÓ DE RESIDUS TÈXTILS**

Aquesta Autoritat va elaborar les Recomanacions Espai Públic amb l'objectiu de crear unes pautes que garanteixin l'atorgament de concessions de l'ús de l'espai públic de manera respectuosa amb la lliure competència.

Segons l'Estudi Lavola (Document núm. 1), la concessió de l'ús de l'espai públic és una de les formes contractuals utilitzades per les entitats locals per atorgar llicències o autoritzacions per instal·lar contenidors de roba usada. De fet, és la pròpia entitat local la qual, per mitjà d'un procediment de concurrència, convoca una licitació per adjudicar la llicència o autorització que permetrà *(i)* la instal·lació de contenidors de roba usada en l'espai públic; així com *(ii)* la seva posterior recollida per classificació i gestió d'acord amb les obligacions en matèria de residus.

Ara bé, les Recomanacions Espai Públic, concretament la seva Recomanació 2, promouen l'ús de procediments de concurrència en els quals es prenen en compte els mèrits i experiència dels potencials beneficiaris de la futura concessió de l'ús públic. Aquesta perspectiva, s'hauria de traslladar també en l'anàlisi sobre l'ús de convenis directes per part de les entitats locals (sense concurs) o bé la aplicació de reserva en la pròpia licitació en el marc de la gestió dels residus tèxtils, els quals limiten la participació de qualsevol operador econòmic que podria contribuir a que l'adjudicatari presti un servei de la millor qualitat per al públic.

D'aquí ve que és necessari introduir una referència específica al mercat de recollida i gestió dels Residus Tèxtils en les Recomanacions Espai Públic. En particular, per donar pautes a les entitats locals que ajudin a dissenyar uns plecs de condicions en aquest mercat en els quals no s'introdueixin barreres artificials que impedeixin la participació de operadors econòmics degut només a la seva forma jurídica (com sí succeeix a Catalunya amb la aplicació automàtica de la reserva de mercat de la Llei 7/2022). Aquesta postura és coherent amb el text de les pròpies Recomanacions:

*"En relació amb aquest aspecte, caldria que les administracions, a l'hora de formular els requisits de concurrència, implementessin bones pràctiques que contribuïssin al manteniment de la necessària neutralitat competitiva, això és, no concedir privilegis, prioritzar o situar en una posició més avantajosa a determinats operadors enfront d'altres, per via de la regulació que en cada cas adoptin (bases, plecs, altres documents dels procediments).*

*Particularment, no s'haurien d'afavorir a determinades empreses o persones físiques, per raó de la seva nacionalitat, lloc de residència, naturalesa, forma jurídica i/o titularitat prèvia d'autoritacions dins un mateix municipi."*

Per això, caldria també valorar la formulació d'unes recomanacions pròpies que siguin aplicables al mercat de recollida i gestió dels residus tèxtil, tal i com s'ha plantejat una dirigida exclusivament a supervisar la gestió dels mercats i les fires (Recomanació 5):

(i) Els procediments per l'atorgament dels drets d'ús de l'Espai Públic per a la instal·lació de Contenedors han d'observar i respectar les garanties i els procediments previstos en la normativa de contractació pública. La modalitat d'adjudicació o d'atorgament haurà d'ésser compatible amb la lliure competència, la transparència i la igualtat de tracte entre entitats interessades i licitadores. La prestació del servei de recollida i tractament de roba usada és un servei públic municipal i s'ha d'afavorir la concurrència plena de qualsevol entitat interessada.

(ii) Les entitats locals han d'evitar la aplicació automàtica de la reserva del 100% dels contractes de gestió de residus tèxtils en favor d'EI o CEO. La DA 19 de la Llei 7/2022 no imposa la obligació de reservar en qualsevol cas tots els contractes de gestió de residus tèxtils.

És necessari que els poders adjudicadors analitzin la situació del mercat i en el seu cas justifiquin la no aplicació de la reserva. Cas contrari, s'estaria implantant una barrera efectiva i real a la lliure competència que impedeix la participació d'altres entitats especialitzades o amb experiència en la matèria que no estaria justificada.

(iii) Les entitats locals haurien de dissenyar els plecs de clàusules que regeixen els contractes de gestió de residus tèxtils de manera que es garanteixi la recollida separada d'aquesta fracció específica de residus. Això afavoreix la participació d'altres operadors i respecta la lliure competència quan s'evita la concentració en un mateix operador de la prestació del servei de gestió de totes les fraccions de residus.

(iv) Amb la finalitat d'evitar barreres per la participació d'altres entitats que no tinguin la forma jurídica d'EI o CEO, els poders adjudicadors haurien de vetllar per dividir en lots els contractes de gestió de residus tèxtils.

Enlloc de concentrar la prestació del servei de recollida de roba usada en un mateix operador dins d'una ciutat o municipi, es podria dividir l'objecte del contracte en lots territorials (quan l'extensió del municipi ho permeti) o bé entre diferents operadors (de manera que es previngui la subcontractació posterior).

(v) Les entitats supramunicipals haurien d'exercir les seves competències en matèria de gestió de residus i promoure fórmules de coordinació per a coordinar la prestació d'aquest servei en l'àmbit de municipis amb població inferior a 20.000 habitants a Catalunya. S'evitaria així el fraccionament en la adjudicació i prestació del servei, la qual és una situació on és més probable que es reservi la totalitat del contracte en cadascun dels municipis en favor d'EI o CEO.

(vi) Els plecs de condicions que regeixen els procediments per a l'atorgament dels drets d'ús de l'Espai Públic per a la instal·lació de contenidors haurien d'introduir clàusules o condicions que garanteixen una concurrència plena.

En particular, haurien de dissenyar-se els esmentats plecs per a valorar, en el seu cas, la capacitat dels licitadors per a gestionar i tractar correctament els residus tèxtils tenint en compte les obligacions que imposa la jerarquia de residus (enlloc de només tenir en compte el criteri preu/cànon).

A més, es suggereix que els plecs estableixin, amb caràcter preferent, condicions especials d'execució orientades a la creació de llocs de treball d'inclusió enlloc de reservar directament en favor d'EI o CEO (de forma que puguin participar altres entitats).

(vii) Les Administracions públiques han de vetllar per impulsar, promoure i supervisar la correcta aplicació de la reserva de mercat, així com la adjudicació dels contractes de gestió de residus tèxtils. En qualsevol cas, les accions de foment no podran suposar en la introducció de barreres o límits a la concurrència plena d'entitats especialitzades o amb experiència que no tinguin la forma d'EI o CEO a Catalunya.

En particular, els poders adjudicadors han de fiscalitzar i supervisar el compliment de les condicions dels contractes de gestió de residus tèxtils. Cal que es verifiqui periòdicament si les entitats adjudicatàries compleixen amb les obligacions derivades de la normativa en matèria de residus o amb les obligacions de caràcter social creades per afavorir la inclusió de determinats sectors socials en la prestació del servei.

La implementació d'aquests punts en el contingut de les Recomanacions Espai Públic pretenen garantir la competitivitat i la lliure competència en el marc del desenvolupament de la activitat de recollida i gestió dels residus tèxtils per mitjà de l'ús de l'espai públic.

Tot i que s'aconsella que aquesta ACCO investigués la situació del mercat català de roba usada, des de Humana es considera necessari que es prengui en consideració de forma específica la situació de la roba usada a Catalunya dins de les Recomanacions Espai Públic per a futures concessions o convenis.



En virtut de l'anterior, a l'Autoritat Catalana de la Competència

**SOL·LICITO:** Que tingui per presentat aquest escrit, juntament amb els documents que s'acompanyen, els admeti, i, en el seu mèrit, tingui per formulades les al·legacions del present escrit en relació a les Recomanacions Espai Públic sotmeses a consulta pública als efectes oportuns i, si ho considera adient, dugui a terme un estudi sobre la situació del mercat de recollida i tractament de Residu Tèxtil a Catalunya (a fi de detectar situacions contràries a la competència i formular recomanacions i bones pràctiques que permetin la lliure concurrència i competència), d'acord amb l'article 2.4 de la Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència.

Barcelona, a 30 de setembre de 2024.

**HUMANA FUNDACIÓN PUEBLO PARA PUEBLO**