

Reciclaje y regulación: un marco normativo eficiente y competitivo para una economía más circular y sostenible

Lara Tobías Peña
Raquel Tárrega
Alexandra Lirón
Alfonso Camba¹

6.1. Introducción

La gestión de los residuos de envases, apoyada en un buen marco normativo, constituye un pilar fundamental para impulsar el reciclaje y facilitar la transición hacia una economía más sostenible y circular. Las cifras revelan la magnitud de este desafío: la Unión Europea genera anualmente alrededor de 84 millones de toneladas de residuos de

¹ Las opiniones del artículo pertenecen a los autores y no representan necesariamente la posición de la institución en donde trabajan.

envases, lo que equivale a aproximadamente 189 kilos por habitante. En España, esta cifra asciende a 8,6 millones de toneladas, con una media de 183 kilos por persona al año. Esta ingente cantidad de residuos no solo ejerce una notable presión sobre el medio ambiente, sino que también supone un desperdicio de recursos útiles. Por ello, la transición hacia una economía circular, que reincorpore los materiales en el ciclo productivo y minimice los desechos, se ha erigido en una prioridad a nivel global.

Para avanzar en este camino y dejar atrás el modelo de «usar y tirar» es imprescindible un firme compromiso institucional y social en favor de una gestión de residuos de calidad, que fomente el reciclaje y minimice lo enviado a vertederos. En este contexto, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) publicó en 2024 el *Estudio sobre la gestión de residuos de envases* (CNMC, 2024), con el objetivo de analizar el sector, identificar desafíos y realizar recomendaciones concretas que permitan mejorar esta actividad esencial para la transición hacia una economía circular.

Este estudio se ha publicado en un momento en el que el sector del reciclaje de envases se halla en plena transformación, impulsada por reformas legislativas y las crecientes exigencias medioambientales. Estas reformas han ampliado la Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) a los residuos de envases comerciales e industriales. Por otro lado, Ecoembes y Ecovidrio, los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAPs) que han gestionado el reciclaje de envases domésticos hasta ahora en España, dejaron de ser monopolistas *de facto* en 2024 tras la entrada de nuevos operadores, lo que supone el inicio de una nueva etapa con competencia que brinda una excelente oportunidad para seguir mejorando la actividad.

La experiencia en otros sectores indica que la entrada de competencia produce grandes mejoras en su funcionamiento (véase Rodríguez *et al.*, 2024), impulsando el crecimiento y beneficiando a los ciudadanos, incluyendo aquellos con menor renta (Tobías *et al.*, 2021). En el caso de la gestión de residuos de envases, lo observado a nivel internacional apunta en la misma línea, mostrando que la competencia entre SCRAPs puede aumentar la eficiencia, reducir costes y mejorar el reciclaje (Ahlers *et al.*, 2021; Bundeskartellamt, 2012).

Sin embargo, la CNMC (2024), así como Tobías Peña *et al.* (2024), identifican que la normativa española no está preparada para una competencia eficiente entre SCRAPs, al no prever y, por tanto, no regular numerosos aspectos derivados de la coexistencia de varios SCRAPs. La existencia de SCRAPs competidores transforma su relación con las Administraciones

públicas (AA. PP.), haciendo necesario replanteárselas. Igualmente, es imprescindible que exista un nuevo sistema de coordinación entre ellos. Estos retos, de gran calado, deben afrontarse con la convicción de que, para conseguir un funcionamiento eficiente, justo y competitivo en el sector, es imprescindible que tanto el marco normativo como las autoridades lo promuevan activamente.

El presente artículo examina estas cuestiones, muy relevantes dada la indudable trascendencia del sector, su actual momento de transformación en España y los cambios normativos recientes. En concreto, partiendo del estudio de la CNMC (2024), en el artículo se revisa la normativa y situación de la gestión de residuos de envases y se proponen alternativas para seguir impulsando mejoras en el sector, con especial atención a las reformas necesarias para lograr una competencia efectiva.

6.2. RAP y gestión de residuos de envases

Los principios rectores de la gestión de los distintos flujos de residuos en España se encuentran en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, «Ley de Residuos»)², si bien los detalles relativos a cada tipo de residuos son fijados por normas de desarrollo. En el caso de los envases, se rigen por el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases (en adelante, «R.D. de Envases»). La Ley de Residuos y el R.D. de Envases vinieron a sustituir a la anterior regulación, vigente desde 1997.

El marco normativo sitúa a los productores de productos envasados como los principales responsables de la gestión de los residuos que generan sus productos. Esta obligación encuentra su fundamento en el principio europeo de «quien contamina paga» y se articula a través del sistema de RAP. La RAP asigna a los productores, entre otras, la responsabilidad de financiar y organizar, total o parcialmente, la recogida y tratamiento de los residuos de envases³. Así, los productores de bienes envasados deben hacerse cargo del envase y asumir los costes que este ocasiona a lo largo de su ciclo de vida.

En España, los envases domésticos están sometidos a RAP desde 1997, pero la Ley de Residuos de 2022 extiende esta responsabilidad también a los

2 Traspone la Directiva (UE) 2018/851 (de modificación de la Directiva Marco de Residuos) y la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (Directiva sobre plásticos de un solo uso).

3 La lista completa de obligaciones está recogida en el art. 17 del R.D. de Envases.

productores de envases comerciales e industriales a partir del 1 de enero de 2025.

Los productores pueden cumplir esta obligación de dos maneras: mediante sistemas individuales de responsabilidad ampliada del productor (SIRAP) o adhiriéndose a sistemas colectivos (SCRAPs), que agrupan a varios productores y organizan de forma conjunta la gestión de los residuos. En la práctica, hasta ahora todos los productores sujetos a RAP se han adherido a un SCRAP, ante la inviabilidad técnica y económica de asumir la RAP individualmente.

Cualquier SCRAP que desee operar debe obtener una autorización previa de la comunidad autónoma en la que vaya a tener su sede social⁴. Este procedimiento puede extenderse seis meses, prorrogables por otros seis, y el silencio administrativo es negativo. La normativa exige que el SCRAP solicitante presente información sustancial sobre su capacidad financiera y operativa, y planes que detallen cómo se llevará a cabo la recogida, tratamiento y reciclaje de residuos de envases. La Ley de Residuos de 2022 ha establecido la eficacia nacional de las autorizaciones, aunque estas pueden incluir especificaciones territoriales propuestas por diferentes comunidades autónomas.

Este procedimiento puede extenderse seis meses, prorrogables por otros seis, y el silencio administrativo es negativo. La normativa exige que el SCRAP solicitante presente información sustancial sobre su capacidad financiera y operativa, y planes que detallen cómo se llevará a cabo la recogida, tratamiento y reciclaje de residuos de envases. La Ley de Residuos de 2022 ha establecido la eficacia nacional de las autorizaciones, aunque estas pueden incluir especificaciones territoriales propuestas por diferentes comunidades autónomas.

Hasta 2024, en España han estado operativos dos sistemas que han actuado *de facto* como monopolistas (aunque la normativa no impedía la entrada de otros), al estar especializados en la gestión de distintos tipos de envases: Ecovidrio, para los envases domésticos de vidrio, y Ecoembes, para los envases domésticos ligeros y de papel-cartón. En 2024 se produjo la entrada de un nuevo SCRAP para la gestión de los residuos de todo tipo de envases (domésticos, comerciales e industriales)⁵, mientras que en el ámbito de envases comerciales e industriales un SCRAP ha sido autorizado

4 Art. 50.2 de la Ley de Residuos y art. 20 del R.D. de Envases.

5 Procircular, impulsado por la multinacional Grupo Reclay (<https://procircular.es/>).

en 2025 para operar⁶, a la vez que otros SCRAPs cuentan con autorizaciones provisionales, pendientes de ser definitivas⁷.

La RAP de envases implica que en su gestión intervienen múltiples actores públicos y privados —desde productores y consumidores hasta entidades locales y gestores de residuos—, y está marcada por una compleja interacción entre los SCRAPs y las AA. PP. Además, existen diferencias sustanciales entre los envases domésticos, por un lado, y comerciales e industriales, por otro.

6.2.1. La gestión de los residuos de envases domésticos

En virtud de la normativa de residuos de envases y de régimen local⁸, las entidades locales (EE. LL.) son responsables de la gestión de los residuos domésticos, así como de los residuos comerciales cuando así lo prevén sus ordenanzas municipales.

La Ley de Residuos de 2022 introduce una importante novedad en el reparto de responsabilidades entre las EE. LL. y los SCRAPs, al permitir que los últimos asuman la organización total o parcial de la gestión de los residuos, si así lo acuerdan en la negociación de los convenios que rigen sus relaciones⁹. La asunción de la gestión por parte de los SCRAPs puede abarcar todas o algunas de las siguientes actividades: recogida, transporte, clasificación, venta de residuos o su tratamiento. Hasta 2022, las EE. LL. habían pactado, en algunos casos, la cesión de la venta de los residuos resultantes de la recogida y/o clasificación, y la cesión casi completa de la recogida de los contenedores de vidrio¹⁰. Sin embargo, la Ley de Residuos de 2022 abre la puerta a que sean los SCRAPs quienes organicen las actividades de recogida, transporte y tratamiento de los residuos de envases, como ocurre en otros países como Alemania o Austria, si bien a fecha de junio de 2025 ningún municipio ha acordado todavía su cesión.

6 Envalora, impulsado por la asociación Cicloplast (<https://envalora.es/>).

7 Implica, impulsado por la asociación Confecoi (<https://somosimplica.com/>) o Genci, impulsado por el SCRAP de aceites usados Sigaus (<https://www.gencies/home>), entre otros.

8 Art. 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y art. 32 del R. D. de Envases.

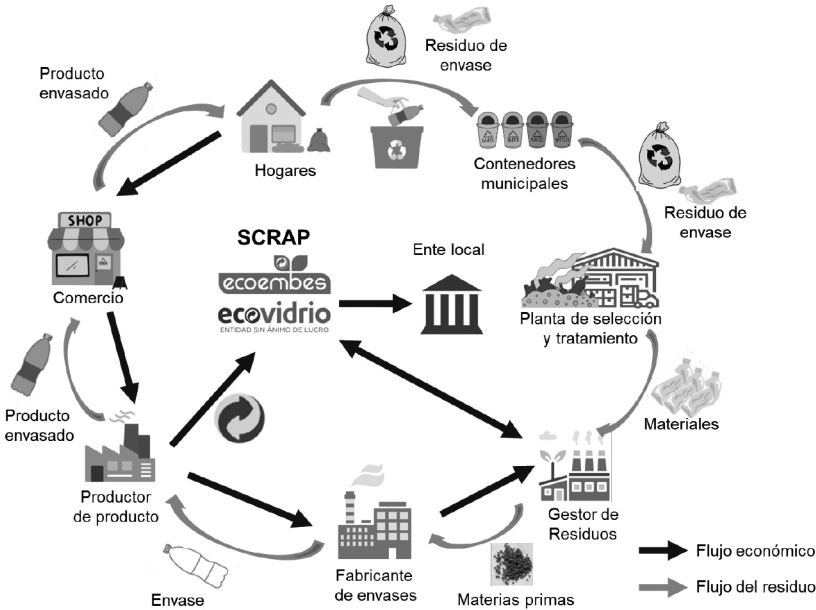
9 Art. 331 del R.D. de Envases.

10 Según CNMC (2024), con datos de 2023, ningún convenio vigente con Ecoembes preveía que este SCRAP se encargase de la recogida, si bien el 57,8% de los mismos estipulaban que Ecoembes se encargase de la adjudicación de los materiales resultantes de la recogida y/o clasificación del contenedor amarillo. Respecto a Ecovidrio, el 99,7% de los convenios firmados por Ecovidrio le otorgaban la recogida, y todos ellos preveían que el SCRAP también se encargase de la entrega del material.

En la gestión de los residuos pueden distinguirse dos tipos de flujos: el flujo físico y el flujo económico (véase la figura 6.1).

Figura 6.1

Gestión de los residuos de envases domésticos



Fuente: CNMC (2024).

El flujo físico de los residuos de envases domésticos sigue un proceso bien definido, que abarca desde la puesta en el mercado de los productos envasados, su consumo y eventual conversión en residuos, hasta su recogida, clasificación, tratamiento y reciclaje. La cadena de valor puede dividirse en varias etapas clave:

1. Puesta en el mercado: las empresas productoras introducen productos envasados en el mercado, que serán consumidos por los hogares.
2. Recogida y transporte: los envases, una vez convertidos en residuos, son depositados por los hogares en contenedores distintos en función de su material y son recogidos por las EE. LL. La recogida selectiva es fundamental para facilitar el reciclaje posterior.

3. Tratamiento y clasificación: tras la recogida, los residuos se trasladan a plantas de tratamiento, donde son clasificados según su tipo de material —aluminio, acero, polietileno tereftalato (PET), brik o cartón para bebidas, polietileno de alta densidad (PEAD), plástico flexible y otros plásticos—. En 2022, en España, se recogieron 2.639.850 toneladas de residuos de envases domésticos, de las cuales el 61,6% fue gestionado por Ecoembes y el 38,4% correspondió a Ecovidrio (CNMC, 2024). La clasificación precisa es esencial para maximizar la eficiencia del reciclaje.
4. Reciclaje u otros tratamientos del material: los materiales clasificados se envían a instalaciones de reciclaje, donde se transforman en nuevos productos o materias primas. Otro posible destino de los residuos de envases es la valorización energética, que consiste en el tratamiento térmico de los residuos para su transformación y obtención de energía. Por último, los residuos que no se pueden reciclar o recuperar deben ser tratados para reducir su volumen y toxicidad antes de su disposición final en vertedero.

Este flujo físico varía significativamente en función del tipo de material de los envases (plásticos, vidrios, metales, cartón, etc.) y cada material tiene diferentes implicaciones económicas en cuanto a su tratamiento y reciclaje.

Asimismo, el flujo económico es igualmente importante y se refiere a cómo se financia la cadena de valor de la gestión de residuos. En virtud de la RAP, los productores son los responsables de financiar la gestión de los residuos de sus envases, para lo que se adhieren a los SCRAPs. Los SCRAPs cobran unas tarifas a sus empresas adheridas en función de la cantidad y características de los envases que ponen en el mercado (comúnmente conocidas como las «tarifas del punto verde»), con las que financian a las EE. LL.

Un aspecto crucial es la negociación de los convenios entre los SCRAPs y las AA. PP. Estos convenios regulan los términos financieros y operativos de la recogida de residuos de envases, determinando las responsabilidades de cada parte en la cadena de gestión. Se suscriben preferentemente con la comunidad autónoma correspondiente, que garantizará la participación de las EE. LL. en la negociación y en el seguimiento, o, alternativamente, directamente con la entidad local, previo conocimiento y conformidad de la comunidad autónoma¹¹.

¹¹ Art. 44.2 de la Ley de Residuos y art. 33.2 del R.D. de Envases.

Las negociaciones de estos convenios han sido una fuente habitual de tensiones entre los SCRAPs y las AA. PP., siendo las cuestiones económicas las más controvertidas. En muchos casos, las AA. PP. consideran que las compensaciones ofrecidas por los SCRAPs no son suficientes para cubrir los costes reales de la recogida y tratamiento de residuos. A su vez, los SCRAPs a menudo consideran que los municipios podrían ser más eficientes y, por tanto, reducir costes. Estas discrepancias se producen, además, en un contexto de fuerte asimetría en el poder negociador en favor de los SCRAPs. Las AA. PP. tradicionalmente han tenido mayor presión para firmar los convenios con los SCRAPs, dado que la normativa les asigna, por defecto, la responsabilidad de la gestión de los residuos de envases. Aunque la responsabilidad financiera es de los SCRAPs, en virtud de la RAP¹² esta se concreta en los convenios, de modo que no se produce un desembolso económico de los SCRAPs a las AA. PP. hasta que no se haya firmado el convenio. Por otro lado, los SCRAPs tienen personal especializado para la negociación de los convenios que conoce en profundidad las características de las actividades de gestión de residuos, mientras que, en muchos casos, las Administraciones autonómicas o locales carecen de personal especializado. Por último, tradicionalmente han existido desencuentros en las negociaciones acerca de qué conceptos deben financiar los SCRAPs.

El R.D. de Envases de 2022 trata de paliar este desequilibrio negociador a través de distintas vías. En primer lugar, fija un plazo máximo de 12 meses desde la concesión de la autorización a los SCRAPs para que firmen convenios con todas las Administraciones competentes, evitando dilaciones innecesarias en las negociaciones¹³. En segundo lugar, especifica en detalle qué deben financiar los SCRAPs¹⁴. En tercer lugar, en caso de desacuerdo, la normativa prevé que las partes recurran al arbitraje¹⁵. Sin embargo, la medida más potente prevista en la nueva normativa es la posibilidad de que las partes acuerden la cesión de las actividades de gestión de residuos de envases (recogida, transporte, separación y clasificación, y entrega) a los SCRAPs, lo que supondría que ellos decidan cómo organizarlas y financiarlas, limitándose el convenio a detallar la previsión de utilización y condiciones de uso de espacios públicos¹⁶.

12 Art. 17 del R.D. de Envases.

13 Art. 44.1 de la Ley de Residuos y arts. 33 y 36.4 del R.D. de Envases.

14 Arts. 34 y 40.2 del R.D. de Envases en conexión con el art. 23.4.

15 Art. 44.3 de la Ley de Residuos y art. 33.3 y 33.4 del R.D. de Envases.

16 Art. 33 del R.D. de Envases.

Estas mejoras introducidas por el R.D. de Envases podrían equilibrar el poder negociador, si bien el plazo de 12 meses podría resultar muy ajustado para negociar los convenios con las numerosas AA. PP. involucradas. Por ejemplo, según datos de CNMC (2024), Ecoembes tiene 147 convenios y Ecovidrio 875. La experiencia muestra que las negociaciones han tardado, históricamente, hasta 2 años, sin contar el tiempo de elaboración de los borradores.

6.2.2. La gestión de los residuos de envases comerciales e industriales

A diferencia de la gestión de los residuos de envases domésticos, la gestión de los residuos de envases comerciales e industriales ha sido, y continúa siendo, privada¹⁷. Hasta la aprobación de la Ley de Residuos de 2022, los responsables de su gestión han sido los poseedores de los residuos, es decir, los comercios e industrias que adquirían los productos envasados. Una vez consumido o utilizado su contenido, los comercios e industrias debían encargarse de su correcta gestión, para la cual firmaban acuerdos con los gestores de residuos que consideraban oportuno. Esto ha permitido el desarrollo de un mercado competitivo en el que los comercios e industrias negociaban con multitud de gestores de residuos y contrataban con el que les ofrecía mejores condiciones. Por lo tanto, los flujos físicos y económicos coincidían.

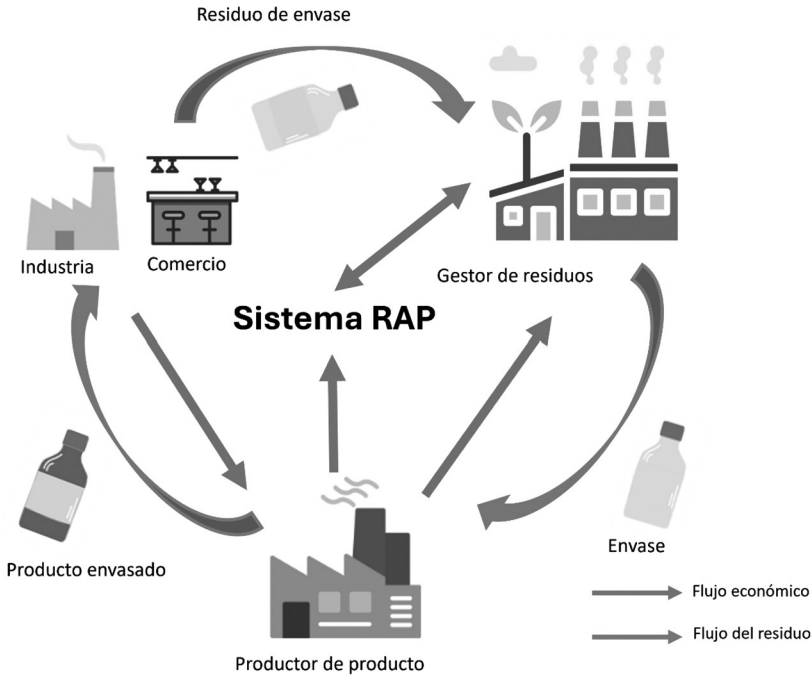
La Ley de Residuos modifica los flujos económicos al extender la RAP a los productores de envases comerciales e industriales. A partir del 1 de enero de 2025, los productores de los productos son los responsables de financiar los costes asociados a la gestión de sus residuos, debiendo crear sistemas de RAP (individuales o colectivos) a través de los cuales contratan a gestores de residuos para su tratamiento. De este modo, los comercios e industrias poseedores de los residuos deben entregarlos a los gestores indicados por los SCRAPs. Para simplificar la gestión en la práctica, el R.D. de Envases prevé que los SCRAPs puedan firmar acuerdos con los poseedores de los residuos para que sean ellos lo que asuman, en nombre de los productores, la responsabilidad de la organización y de la gestión de los residuos, si bien la responsabilidad financiera siempre recae sobre los productores¹⁸ (véase la figura 6.2).

17 Con la excepción de los residuos de envases comerciales en municipios que hayan asumido su gestión. En ese caso, deben ser depositados en los contenedores municipales y son gestionados de la misma manera que los residuos de envases domésticos.

18 Arts. 36.6 y 42.5. del R.D. de Envases.

Figura 6.2

Gestión de los residuos de envases comerciales e industriales a partir de 2025



Fuente: elaboración propia a partir de CNMC (2024).

6.3. Potencial cambio de modelo: de un modelo financiero a un modelo organizativo

Observando los sistemas de los países de nuestro entorno, se pueden diferenciar dos modelos de gestión de residuos: el modelo «financiero» y el modelo «organizativo».

En el modelo financiero adoptado, hasta ahora, en España, y también en Italia o Francia, la recogida, transporte y tratamiento de residuos de envases es responsabilidad de las EE. LL. Estas se encargan de organizar y prestar los servicios de forma directa o indirecta¹⁹, y los SCRAPS financian estas actividades según lo acordado en los convenios.

¹⁹ Art. 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

El modelo organizativo, adoptado en países como Alemania y Austria, se caracteriza por transferir la responsabilidad de la recogida, transporte y tratamiento de residuos de envases a los SCRAPs. Los SCRAPs tienen que gestionar la cadena completa de estos residuos y tomar las decisiones tanto organizativas como financieras (dentro de los límites acordados con las AA. PP. competentes). Las cuotas pagadas por los productores a los SCRAPs financian esta gestión, y no hay flujo financiero entre los SCRAPs y las AA. PP.

De este modo, el elemento diferenciador del modelo organizativo es que las AA. PP. no intervienen en la gestión de los residuos de envases, salvo para fijar criterios mínimos (como el modelo de recogida, la capacidad de recogida por habitante y año o la densidad de infraestructura necesaria²⁰). Los SCRAPs deciden cómo organizar las actividades de recogida y tratamiento, contratando a empresas prestadoras de estos servicios a través de procedimientos competitivos. Esto les permite mejorar la eficiencia en estas actividades, que pueden suponer entre un 60% y un 80% de sus costes (OCDE, 2016), siendo posible, a su vez, ofrecer a sus empresas adheridas menores tarifas, diferenciándose así de sus competidores (Autorité de la Concurrence, 2016).

Sin embargo, para que el modelo organizativo tenga éxito, es imprescindible un complejo y potente entramado regulatorio e institucional, que implique a las AA. PP. de todos los niveles administrativos (estatal, regional y local).

Las actividades de recogida y transporte de residuos tienen características de monopolio natural local, lo que implica que no es económicamente eficiente que sean prestadas por más de un operador. Los países que han optado por un modelo organizativo han introducido fuertes salvaguardas regulatorias para limitar el efecto derivado de la asunción de estas actividades en régimen de monopolio por parte de un SCRAP. En concreto, en estos países se regulan complejos sistemas de reparto, que dividen el territorio nacional en zonas de recogida. Se asigna la responsabilidad de organizar la recogida y transporte de los residuos de envases hasta un punto de almacenamiento a cada SCRAP en una parte del territorio proporcional a su cuota de mercado, durante un periodo de tiempo limitado. La cuota de mercado de cada SCRAP es calculada y publicada periódicamente por una Administración pública de ámbito nacional, generalmente vinculada al Ministerio de Medio Ambiente. Además, los SCRAPs deben elegir a los prestadores del servicio a través de una licitación competitiva en la que no se les permite

20 Véase CNMC (2024).

participar mediante filiales o empresas asociadas. Asimismo, se regulan sistemas de liquidación para el reparto de los costes económicos y para determinar qué cantidad de residuos corresponde a cada SCRAP y cómo deben entregarse. Las actividades de clasificación, separación y reciclaje, que no tienen naturaleza de monopolio natural, corresponden a cada SCRAP, para lo cual recurren al mercado en competencia.

La nueva normativa de residuos, al permitir que los SCRAPs acuerden con las AA. PP. asumir las responsabilidades de gestión a través de los convenios, opta por un sistema mixto, que parte de un sistema financiero por defecto, pero permite que algunas partes del territorio se gestionen bajo un modelo organizativo, en función de lo que fije cada convenio. La CNMC (2024) no tiene constancia de ningún país con un modelo mixto.

Esta nueva configuración plantea retos de calado. En primer lugar, al delegar en los convenios la decisión de quién organiza la gestión, asigna la responsabilidad de optar por un modelo financiero u organizativo a un nivel administrativo inferior al estatal. Podría darse la situación de que algún SCRAP se convirtiera en monopolista en algunas partes del territorio nacional, sin límite temporal y sin posibilidad de que otro SCRAP asumiera estas actividades, salvo que se negociara un nuevo convenio. No existe en la normativa ninguna previsión que pudiera impedir la extensión del poder de mercado de un mismo SCRAP a través de los convenios. En segundo lugar, la redacción actual del R.D. de Envases implica que un SCRAP podría asumir, vía convenio, todas las actividades de gestión, incluidas las actividades de clasificación, separación y entrega del material, que son susceptibles de ser prestadas en competencia, y de hecho así lo han sido en las últimas décadas para la gestión de los residuos de envases comerciales e industriales. Esto podría cerrar estos servicios a la competencia. Por último, el R.D. de Envases delega el reparto de los costes entre sistemas en un acuerdo entre SCRAPs, sin prever intervención alguna por parte de las AA. PP. Esto podría generar incertidumbre y conflictos entre sistemas, perjudicando el funcionamiento del sector.

6.4. Propuestas de mejora del marco regulatorio

La adaptación del marco normativo español a las nuevas exigencias europeas, con la aprobación de la Ley de Residuos y el R.D. de Envases de 2022, abre nuevas oportunidades para avanzar en la consecución de los objetivos medioambientales. Muestra de ello es el interés de diversas organizaciones por entrar en el mercado de la gestión de los residuos y la ruptura fáctica del monopolio histórico de Ecoembes y Ecovidrio con la entrada de nuevos SCRAPs.

Sin embargo, la regulación española todavía adolece de carencias importantes, que ponen en duda la capacidad de aprovechar los beneficios derivados de la competencia, como así lo atestigua la CNMC (2024). Este organismo identifica varias áreas en las que cabe plantear propuestas de mejora, destacándose a continuación aquellas más relacionadas con los retos que plantea la necesaria coordinación entre SCRAPS y otros agentes.

6.4.1. Barreras de entrada: limitaciones y propuestas

El proceso de autorización para nuevos SCRAPS es uno de los principales obstáculos para la entrada de nuevos operadores. Los nuevos SCRAPS deben someterse a un procedimiento complejo y prolongado, con requisitos administrativos estrictos y un plazo de tramitación de hasta 12 meses, donde opera silencio negativo.

La CNMC recomienda revisar este proceso para facilitar la entrada de nuevos sistemas. En primer lugar, se puede crear un sistema de consulta y asistencia para los solicitantes, de modo que puedan recibir orientación durante la preparación de sus solicitudes. En segundo lugar, se puede valorar modificar el sentido del silencio administrativo para la autorización de nuevos SCRAPS de negativo a positivo, lo que facilitaría la entrada de nuevos actores en caso de que las Administraciones no cumplan los plazos establecidos.

Asimismo, la CNMC advierte de que la obligación de que los SCRAPS firmen convenios con todas las AA. PP. antes de transcurridos 12 meses desde la autorización puede suponer una barrera de entrada. Como referencia de la magnitud del reto que supone, según datos de la CNMC (2024), Ecoembes cuenta con 147 convenios con AA. PP. que requirieron, de media, 5,3 meses de negociación. Ecovidrio, por su parte, ha suscrito 875 convenios con AA. PP., con una media de negociaciones de hasta 2 años. La normativa introduce este límite para reequilibrar el poder de negociación en favor de las AA. PP. y evitar dilaciones innecesarias. Sin embargo, la CNMC advierte de que puede convertirse en una barrera significativa de entrada, ya que un nuevo operador necesita tiempo para negociar y firmar convenios con múltiples entidades locales y autonómicas. Por ello, se recomienda eliminar el límite temporal de 12 meses para la firma de convenios con las AA. PP., y valorar alternativas para facilitar las negociaciones, como la elaboración de un convenio tipo.

Por último, se recomienda facilitar la capacidad de los productores para cambiar entre SCRAPS.

6.4.2. Coordinación entre agentes públicos y privados: una necesidad imperativa

Una de las principales debilidades de la normativa actual es que apenas regula la coexistencia de SCRAPs competidores, delegando el reparto de responsabilidades entre ellos a acuerdos entre los sistemas²¹, lo que plantea riesgos en términos de competencia. La experiencia comparada muestra que la regulación debe concretar los aspectos básicos de funcionamiento del mercado, fijar las reglas de las relaciones entre SCRAPs, prever criterios para repartir y liquidar responsabilidades entre ellos, supervisar el correcto desempeño de los sistemas de RAP, resolver potenciales conflictos y regular la interacción entre los SCRAPs y las AA. PP.

Como mínimo, existe incertidumbre acerca de:

- Cómo se relacionarán los SCRAPs competidores con las AA. PP. No está claro si deberá firmarse un convenio con cada nuevo SCRAP o si existirá la posibilidad de que los nuevos se adhieran a los ya firmados. Tampoco está claro si deberán revisarse los convenios ya existentes con la entrada de nuevos sistemas.
- Cómo se repartirán los costes de la gestión entre SCRAPs o cómo se realizará el reparto físico de residuos correspondiente a cada uno.
- Quién debe supervisar y resolver los conflictos sobre los flujos financieros y de residuos.

Por ello, la CNMC considera necesario incluir un capítulo específico en el R.D. de Envases que regule la coexistencia de SCRAPs competidores.

Para resolver la incertidumbre acerca de las relaciones entre los SCRAPs competidores y las AA. PP., la CNMC recomienda introducir un sistema de convenio único con cada AA. PP., con compensación financiera entre SCRAPs basada en las cuotas de mercado, así como elaborar un convenio tipo a nivel estatal, que sirva como referencia en las negociaciones y permita acelerarlas.

Para aclarar el reparto de responsabilidades entre SCRAPs, la CNMC propone usar la cuota de mercado como criterio básico de reparto, fijada en una resolución del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. También recomienda establecer un organismo de coordinación y

21 Art. 211.e) del R.D. de Envases.

supervisión, que resuelva conflictos en colaboración con la autoridad de competencia.

En cuanto a la introducción de un modelo de gestión mixto, la CNMC alerta de la falta de previsión del legislador respecto a los riesgos que plantea en términos de competencia. Por ello, considera imprescindible que la regulación tenga en cuenta los siguientes elementos:

- Optar por un modelo financiero u organizativo afecta a la estructura del mercado más allá del ámbito municipal o autonómico, por lo que no debe depender de las negociaciones de los convenios. Es una decisión que debe tomarse a nivel nacional.
- Solo las actividades de recogida y transporte de residuos tienen características de monopolio natural local, por lo que las actividades de clasificación, separación y entrega del material deben prestarse en libre competencia, aunque se opte por un modelo organizativo.
- La elección de un modelo organizativo requeriría establecer y repartir zonas de recogidas entre SCRAPs competidores en base a sus cuotas de mercado. También requeriría regular detalladamente la elección del SCRAP responsable, la forma de contratar a empresas prestadoras de los servicios de manera competitiva o el tiempo tras el cual debe asignarse la zona a un nuevo SCRAP.
- La participación de un SCRAP en las actividades de recogida y transporte de residuos en su zona generaría conflictos de interés y no debería permitirse.

La CNMC advierte, asimismo, de que es necesario dotar a las AA. PP., particularmente CC. AA. y EE. LL., de los medios materiales y personales necesarios para poder abordar los retos expuestos.

6.4.3. Fomentar la competencia en la adjudicación de residuos

En función de lo acordado en los convenios, la adjudicación de los residuos de envases recuperados de las plantas de separación y tratamiento puede realizarla el SCRAP o la entidad local. En la práctica, Ecoembes es el encargado de la adjudicación del 57,8% de los materiales procedentes de la recogida del contenedor amarillo, mientras que Ecovidrio se encarga de la adjudicación de la totalidad de los residuos recogidos del contenedor de vidrio (CNMC, 2024). Por lo tanto, los SCRAPs son uno de los principales proveedores de materia prima para los gestores de residuos.

Para completar el ciclo de los residuos de envases de una forma eficiente, es vital que la entrega de material se realice en condiciones competitivas. El R.D. de Envases introduce la obligación de establecer un sistema de adjudicación en formato electrónico que garantice los principios de publicidad, concurrencia e igualdad, y asegure la libre competencia y la trazabilidad de los residuos adjudicados hasta su tratamiento completo²². No obstante, la CNMC recomienda un mayor desarrollo normativo que aborde con mayor detalle el funcionamiento del sistema de adjudicación, y que adopte buenas prácticas de países de nuestro entorno. A modo de ejemplo, en Alemania se regulan los detalles del sistema de adjudicación electrónica y además se encomienda el desarrollo y funcionamiento de la plataforma electrónica a un proveedor de servicios independiente, que también debe encargarse de la ejecución técnica de las licitaciones competitivas.

Por otro lado, los gestores de residuos que realicen tratamientos finalistas sobre los residuos de envases y vendan sus productos envasados y/o embalados podrían quedar sujetos a la RAP y, por lo tanto, buscar su adhesión a un SCRAP, lo que podría generar conflictos de interés. La CNMC recomienda prestar especial atención a los mecanismos establecidos para evitar potenciales conflictos de interés entre los SCRAPs y estos gestores.

6.5. Conclusiones

A lo largo del artículo se han revisado algunos desafíos que enfrenta la gestión de residuos de envases en España. El punto de partida del sector es la ausencia de competencia entre SCRAPs hasta 2024, que perjudica tanto a los operadores como a los consumidores (CNC, 2009; CNMC, 2021). Una mayor competencia en la gestión de residuos permitiría un sistema de gestión más eficaz, innovador y eficiente, un mayor número de oferentes de materiales para reciclaje y una mayor capacidad de elección para los productores de producto, lo que, en última instancia, podría traducirse en menores precios para los consumidores. Por lo tanto, la entrada de competencia en 2024 supone una oportunidad para promover avances en el sector. No obstante, el sector necesita cambios para alcanzar los mejores resultados posibles, en particular en lo que se refiere a la coordinación entre los SCRAPs y las AA. PP. Esto constituye un gran reto dada la complejidad de la actividad y el ineludible y delicado equilibrio entre coordinación y competencia entre los múltiples actores involucrados.

22 Art. 22.1.d) del R.D. de Envases.

Para que la competencia sea un éxito, la coexistencia entre SCRAPs competidores debe regularse de forma detallada. Así, se mitigaría el riesgo de conflictos o, alternativamente, de una coordinación excesiva entre competidores que derive en incumplimientos de la legislación de competencia. Las barreras burocráticas, la falta de recursos en las instituciones y la ausencia de un sistema de convenio único entre SCRAPs y AA. PP. son otros obstáculos que deben afrontarse y superarse. Asimismo, la regulación debe prevenir conflictos de interés y asegurar que los procedimientos de adjudicación de residuos sean competitivos, lo que permitirá un uso más eficiente de los recursos y una mejor gestión medioambiental.

La entrada de competencia es un momento delicado para un sector. Conlleva grandes cambios y, en el proceso, se establecen las bases de su funcionamiento futuro. Es por ello crucial aprovechar el momento actual para seguir asentando unos fundamentos sólidos en el sector de la gestión de los residuos de envases. El éxito de la competencia supondría un gran paso en el camino hacia una economía más sostenible y circular, procurando mayores cotas de bienestar para la ciudadanía, además de beneficios para las empresas y para la sostenibilidad de las arcas públicas.

6.6. Referencias bibliográficas

Ahlers, J., Hemkhaus, M., Hibler, S. y Hannak, J. (2021). *Analysis of Extended Producer Responsibility Schemes: Assessing the performance of selected schemes in European and EU countries with a focus on WEEE, waste packaging and waste batteries*. Adelphi. <https://adelphi.de/en/publications/analysis-of-extended-producer-responsibility-schemes>

Autorité de la Concurrence (2016). *Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes*. <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/avis/concernant-louverture-de-la-filiere-de-traitement-des-emballages-menagers-plusieurs-eco>

Bundeskartellamt (2012). *Sektoruntersuchung duale Systeme*. <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Duale%20Systeme%20-%20Abschlussbericht.html>

CNC (2009). *Resolución. Expte. S/0206/09, Ecoembalajes España*. <https://www.cnmc.es/expedientes/s020609>

CNMC (2021). IPN/CNMC/041/21 *Informe sobre el Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases*. <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc04121>

CNMC (2024). *Estudio sobre la gestión de residuos de envases* (E/CNMC/004/21). <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00421>

OCDE (2016). *Extended Producer Responsibility: An Updated Guidance for Efficiency Waste Management*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/extended-producer-responsibility_9789264256385-en.html

Rodríguez López, J., Tobías Peña, L. y Camba Crespo, A. (2024). Políticas de oferta e inflación: Reformas procompetitivas para estabilizar los precios y proteger el poder adquisitivo. *Boletín Económico de ICE*, 3169. <https://doi.org/10.32796/bice.2024.3169.7740>

Tobías Peña, L. y Camba Crespo, A. (2021). Competencia y regulación eficiente para impulsar un crecimiento inclusivo. *Boletín Económico de ICE*, 3141. <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3141.7320>

Tobías Peña, L., Tárrega, R., Lirón, A. y Camba, A. (2024). Compite en verde: abriendo a la competencia el reciclaje de envases. *Boletín Económico de ICE*, 3176. <https://doi.org/10.32796/bice.2024.3176.7850>