

# **INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE CONVENIO CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 33 DEL REAL DECRETO 1055/2022 DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES**

**INF/CNMC/141/25**

09/07/2025

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

## INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE CONVENIO CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 33 DEL REAL DECRETO 1055/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES

Expediente nº: INF/CNMC/141/25

### CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

#### Presidenta

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### Consejeros

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D<sup>a</sup>. María Vidales Picazo

#### Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 9 de julio de 2025

Vista la solicitud de informe remitida por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 29 de mayo de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#) (LCCNMC), la Sala de Competencia del Consejo, acuerda emitir el presente informe.

### 1. ANTECEDENTES

Una eficaz gestión de residuos es parte esencial de la estrategia de la Unión Europea para lograr una economía circular y climáticamente neutra antes de 2050, reduciendo la generación de residuos y fomentando la sostenibilidad de los productos. Esta gestión se basa en el principio “**el que contamina paga**” que asigna la responsabilidad a los productores (responsabilidad ampliada del productor, RAP) y según el cual las empresas deben gestionar los residuos

generados por sus productos de manera individual (SIRAP) o participando en sistemas de gestión colectiva (SCRAP)<sup>1</sup>. Esta responsabilidad afectaba hasta ahora a envases domésticos y, a partir del 1 de enero de 2025, afecta también a envases comerciales e industriales<sup>2</sup>.

Hasta el año 2022 el marco regulador de residuos en España estaba definido por la Ley 11/1997 y el Real Decreto 782/1998. A partir de esta fecha, y como consecuencia de la transposición de las directivas europeas sobre residuos y plásticos de un solo uso, el marco regulador español se actualiza con la [Ley 7/2022](#), de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados y el [Real Decreto 1055/2022](#), de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

El Real Decreto 1055/2022 tiene como ejes principales la reducción de envases innecesarios, la responsabilidad compartida por la que productores y distribuidores deben asumir la gestión de los envases que ponen en el mercado, la obligación de instaurar sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) si no se alcanzan los objetivos de recogida selectiva de botellas de plástico y el establecimiento de metas concretas de reciclaje y valorización de materiales.

Para garantizar una gestión eficaz y coordinada de los residuos de envases, el **artículo 33 del Real Decreto 1055/2022 establece que los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor deben firmar convenios con las administraciones públicas en el plazo de 12 meses desde la obtención de su autorización para operar.**

De esta manera, los SCRAPs compensan económicamente a las entidades locales por los costos de recogida separada, transporte y tratamiento de los residuos de envases<sup>3</sup>. Los convenios deben detallar las condiciones técnicas, económicas y operativas para la recogida, clasificación y tratamiento de los

---

<sup>1</sup> En la práctica, la responsabilidad ampliada del productor se ha organizado en sistemas colectivos. Por ello, aunque el borrador de convenio se refiere a sistemas de responsabilidad ampliada del productor, que engloban sistemas individuales y colectivos, en este informe nos referiremos directamente a sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAPs) por ser un término comúnmente conocido y por el que se ha optado en la práctica.

<sup>2</sup> La [Directiva \(UE\) 2018/852](#) estableció la RAP para todos los envases (incluidos comerciales e industriales) a partir de 2025. Los productores deben asumir los costes que ocasiona el envase a lo largo de su ciclo de vida, incluyendo la etapa posterior al consumo del producto y desechado del envase (recogida, transporte, valorización, reciclado, etc.).

<sup>3</sup> Las entidades locales son responsables de la gestión de los residuos de envases domésticos (de acuerdo con la normativa de régimen local y de envases) y, cuando así lo prevean sus ordenanzas municipales, son también responsables de los residuos de envases comerciales.

residuos por lo que la negociación en igualdad de condiciones entre SCRAPs competidores es un elemento esencial para el buen funcionamiento del sistema.

En España, hasta el momento, la **responsabilidad ampliada del productor para envases ha estado monopolizada por dos SCRAPs** (cada uno gestionando un tipo de residuo diferente): Ecoembes para envases ligeros y papel-cartón y Ecodivrio para vidrio<sup>4</sup>. Ambos firmaron convenios con las administraciones públicas, los cuales deben ahora ser renegociados para dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades. El escenario se hace más complejo aún ya que los nuevos SCRAPs que han solicitado autorización para operar deben negociar y firmar convenios con las administraciones públicas para poder operar en el mercado<sup>5</sup>.

Todo ello plantea diversos retos que la normativa no clarifica en todos sus aspectos, como indicó esta Comisión en el Estudio sobre la gestión de residuos de envases ([E/CNMC/004/21](#)). Además de este detallado estudio del sector, la CNMC ha publicado diversos informes relacionados con los residuos en general y con los residuos de envases en particular<sup>6</sup>, identificando barreras que

<sup>4</sup> En cambio, en otros países como Alemania, Austria, Italia o Francia compiten varios SCRAP desde hace años. Véase el Estudio E/CNMC/004/21 sobre gestión de residuos de envases.

<sup>5</sup> El estado de tramitación de las autorizaciones de los SCRAPs puede consultarse en la [web del MITECO](#). En la nota sobre la situación de la autorización de los SCRAPs de productos de envases y residuos de envases que a fecha de este informe se encuentra en la web se indica: *“En la fecha de la nota solo está autorizado el SCRAP PROCIRCULAR. Para los SCRAP: Sigre, Ecodivrio y Envalora ya se ha elevado el informe de la Comisión de Coordinación (ICC) para su aprobación. En cuanto a Ecoembes doméstico ya se han recibido los comentarios del borrador del ICC y se espera elevar en los próximos días el informe definitivo para su aprobación. Por su parte, el borrador de ICC de Ambientavases ya ha sido circulado a las CCAA. En el caso del SCRAP Ubica, ya se cuenta con la evaluación de la documentación y la propuesta de resolución presentada y está pendiente de envío a todas las CCAA el borrador del ICC. Para el resto de SCRAP: Ecotic, Sigfite, Ecoembes comerciales, Implica, Genci, Fundación Ecolec envases, Recyclia envases y cartón Circular, se ha remitido la documentación y propuesta de resolución a todas las CCAA, quedando pendiente de evaluación y de ICC. Y quedan pendiente de remisión de la documentación correspondiente de AEVAE y Punto Greta”.*

<sup>6</sup> El informe INF/CNMC/118/25 sobre el borrador de convenio entre Ecoembes y el Gobierno de Canarias. El informe [IPN/CNMC/041/21](#) sobre el Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases, alertó sobre el riesgo de posible intercambio de información comercial sensible entre SCRAPs y la falta de claridad en las precisiones del informe de la Comisión de Coordinación, que podrían afectar al principio de validez nacional de la autorización. El [IPN/CNMC/013/20](#) sobre el Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados vio riesgos en la información sensible que pueden manejar los SCRAPs y valoró negativamente la autorización para ciertas actividades. Puede consultarse otros informes relacionados, por ejemplo: [IPN/CNMC/029/23](#) sobre neumáticos y gestión de sus residuos, [IPN/CNMC/021/23](#) de gestión de los residuos de los productos del tabaco; [IPN/CNMC/008/20](#) sobre pilas y acumuladores o el [PRO/CNMC/001/21](#) sobre la eficacia nacional de la autorización para la creación de SCRAPs.

obstaculizan la competencia y eficiencia en el sector y emitiendo recomendaciones para mejorar su funcionamiento. Por otra parte, la actividad de esta Comisión desde la óptica de la defensa de la competencia se ha centrado en evitar intercambios de información sensible, sancionar abusos y el reparto geográfico del mercado, así como velar por la transparencia en las subastas de residuos<sup>7</sup>.

## 2. CONTENIDO

La solicitud de informe consta de un borrador de convenio y dos escritos de ECOTIC envases<sup>8</sup> y PROCIRCULAR<sup>9</sup>. El convenio se compone de una parte expositiva (con diez cláusulas), catorce estipulaciones y doce anexos.

Las estipulaciones se refieren a los siguientes aspectos:

- Objeto. Regular el marco de colaboración en la gestión de residuos de envases en el ámbito geográfico de una comunidad autónoma. Para ello establece (i) los compromisos del Gobierno de la comunidad autónoma, de las EE.LL. que se adhieran y de los SCRAPs de envases domésticos y SCRAPs de envases comerciales, así como de las entidades que tengan atribuida en su nombre la competencia en la gestión de residuos domésticos y, en su caso, comerciales, y (ii) las condiciones económicas que regirán las relaciones.
- Adhesión de las entidades locales (EE.LL.). Podrán adherirse al convenio en el plazo máximo de 3 meses desde la firma, lo que implicará la aceptación de todos los pactos y estipulaciones e indicando si, de acuerdo con sus ordenanzas, van a realizar la gestión de los envases comerciales. Podrá hacerse en tres modalidades diferentes: (i) SCRAP organiza totalmente y financia; (ii) SCRAP financia; (iii) SCRAP organiza parcialmente y financia.
- Alcance. Establecer los compromisos de todas las partes firmantes, los mecanismos de adhesión, las compensaciones económicas que los SCRAP abonarán a las EELL y su operativa de cálculo, especificaciones técnicas de los requisitos de calidad de los materiales recuperados, cuantía a financiar

---

<sup>7</sup> Véanse los expedientes [A 350/04 ECOVIDRIO](#), [537/02 Reciclado de vidrio](#) y [S/0021/21 Subasta de ECOEMBES](#).

<sup>8</sup> De acuerdo con su página web, ECOTIC envases es un Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor centrado en la gestión de envases y sus residuos.

<sup>9</sup> De acuerdo con su página web PROCIRCULAR es un SCRAP multimaterial para dar servicio a las empresas envasadoras de cualquier sector para la gestión de todo tipo de envases: domésticos, comerciales e industriales.

por los SCRAP para campañas de información, mecanismos de colaboración y plan de caracterizaciones.

- Compromisos de los SCRAPs de residuos de envases. Entre otros, responsabilizarse de la gestión de residuos de envases puestos en el mercado por los productores que integran el SCRAP, cumplir con los objetivos de recogida separada y reciclado establecidos en la normativa vigente, y compromisos según la modalidad elegida (solo financiar, organizar parcialmente y financiar, organizar totalmente y financiar), pagar las facturas emitidas por las EE.LL., proponer un plan anual de caracterizaciones, suscribir las adendas que permitan la incorporación de otros SCRAPs.
- Compromisos del Gobierno de la comunidad autónoma. Informar a las EE.LL. de la firma del convenio y a los SCRAPs de todas las adhesiones que se produzcan, promover campañas de información, y responder por los compromisos según la modalidad de gestión elegida (mayor o menor participación del SCRAP).
- Compromisos de las EE.LL. Se definen los diferentes compromisos según la modalidad elegida (mayor o menor participación del SCRAP).
- Comisión de Seguimiento. Estará integrada por 9 representantes (3 del Gobierno autonómico, 3 de las EE.LL. y 3 de los SCRAPs firmantes elegidos por ellos mismos) y las decisiones se tomarán por unanimidad, excepto “en caso necesario”, donde se podrá utilizar la mayoría de 2/3.
- Entrada en vigor y vigencia. Al día siguiente a la fecha de publicación en el Boletín Oficial correspondiente y vigencia de cuatro años, con posibilidad de prórrogas anuales con un máximo de cuatro años adicionales.
- Naturaleza y régimen jurídico. El convenio tiene naturaleza administrativa, resolverá las controversias en el seno de la Comisión de Seguimiento y mediante arbitraje; en su defecto, se recurrirá al arbitraje de una institución u organización independiente de reconocido prestigio (Experto Independiente) y, las cuestiones aún sin resolver serán competencia del orden jurisdiccional contenciosos-administrativo.
- Modificación del convenio. Se realizará por unanimidad excepto en lo referente a la adhesión de un nuevo SCRAP autorizado, EE.LL. no adherida previamente o cambio de modalidad de gestión. Se revisará, entre otras circunstancias, en caso de establecimiento de sistemas SDDR y cuando entre en aplicación el Reglamento (UE) 2025/40 de envases y residuos de envases.
- Extinción del convenio y efectos de resolución anticipada. Causas habituales de extinción (agotamiento plazo vigencia, acuerdo unánime de los firmantes,

incumplimiento grave, decisión judicial que declare la nulidad, respecto de un SCRAP en el caso de que quede sin vigencia su autorización), otras causas previstas en el convenio o en la normativa aplicable. En caso de resolución anticipada, corresponderá a los SCRAPs firmantes el abono de las cantidades pendientes de percibir que correspondan.

- Suscripción del convenio por SCRAPs autorizados distintos de los inicialmente firmantes. Podrán adherirse SCRAPs tras la firma presentando un escrito de solicitud al Gobierno autonómico en el que asuman expresamente el cumplimiento de todos los compromisos, que se materializará mediante la firma de una adenda.
- Integridad y eficacia. La firma del convenio queda condicionada a la plena vigencia de la correspondiente autorización de cada SCRAP.

Los doce anexos enumeran distintos aspectos del convenio como información de partes firmantes, compensaciones económicas, facturación y pago, procedimientos de seguimiento y control de actividades, campañas de comunicación, modelo de adhesión para las EE.LL. y SCRAPs, especificaciones de cada SCRAP, mecanismo de coordinación de SCRAPs y población generadora de costes. **Sin embargo, la mayoría de los anexos constan exclusivamente del título, sin un desarrollo del contenido de este.**

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

El sector de los residuos de envases presenta ciertos elementos que lo hacen de especial relevancia para la economía y sociedad, y también desde la perspectiva de competencia y regulación eficiente: su histórica situación de monopolio, la especial relevancia para el medio ambiente, la salud pública y la economía y la existencia de diversas barreras de entrada. La coordinación entre todos los participantes presenta un gran reto y es, asimismo, de vital importancia para lograr competencia efectiva (como ya lo señaló esta Comisión en el estudio sobre la gestión de residuos de envases). Por este motivo, los términos de esta coordinación deben quedar claramente definidos en la normativa actualmente en proceso de modificación, así como en el borrador de convenio marco objeto de este informe, y en el resto de convenios que pudieran firmarse con las administraciones públicas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El Real Decreto de envases se encuentra en fase de tramitación, finalizando la consulta pública el pasado 5 de junio de 2025. La modificación pretende adaptarse al Reglamento (UE)

Por ello, **se valora positivamente el esfuerzo por redactar un borrador de convenio elaborado en el seno del Grupo de Trabajo de Envases, así como la solicitud de informe realizada a esta Comisión.** Esta iniciativa estaría alineada con una de las recomendaciones del Estudio [E/CNMC/004/21](#), en concreto la VII, que proponía la elaboración de un convenio tipo o base a nivel estatal que sirviera como referencia en la negociación entre SCRAPs y AA.PP. En cuanto al contenido, igualmente se valora positivamente que el Convenio incluya una estipulación expresa que prevé la adhesión de los SCRAPs, establezca que la financiación será proporcional a la cuota de mercado de cada sistema y permita la adhesión de nuevos SCRAPs sin posibles vetos<sup>11</sup>.

Sin embargo, hay **numerosos aspectos que no están desarrollados con la mínima concreción para poder determinar su afectación a la competencia**, pues en el clausulado la referencia es genérica y los anexos correspondientes no tienen prácticamente redacción. Entre estos aspectos destacan, por su importancia en la organización del sistema de gestión de residuos: el método para asignar costes y responsabilidades entre SCRAPs (anexo III), la forma de facturación (anexo IV), los procedimientos de seguimiento y control de actividades<sup>12</sup> (anexo V) y los mecanismos de coordinación de SCRAPs (anexo XI). **Se recomienda desarrollar el contenido de estos aspectos esenciales.**

Sobre varios de estos aspectos consulta a esta Comisión la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental en su petición de informe. En concreto sobre la organización de la gestión de residuos, la contratación de gestores, la coordinación entre SCRAP, la fijación de compensaciones económicas o la posibilidad de negociar un convenio marco únicamente con un SCRAP (al que se podrían adherir posteriormente otros) o si debe garantizarse la participación de todos los SCRAP autorizados desde el inicio del proceso de negociación.

Analizaremos cada uno de ellos a continuación:

En primer lugar, en cuanto a la **organización de la gestión de residuos de envases**, de acuerdo con el estudio de la CNMC, son dos los principales

---

2025/40, que introduce cambios importantes en la gestión de envases y residuos, como mayores exigencias en reciclabilidad, reutilización y contenido reciclado, así como desarrollar la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

<sup>11</sup> La cláusula 13ª indica que los SCRAP autorizados podrán adherirse al convenio presentando un escrito al Gobierno autonómico el cual lo comunicará a todos los SCRAP que forman parte del convenio y a todas las EELL adheridas (no incluye posibilidad de veto de ningún miembro).

<sup>12</sup> El anexo V sí enumera los diferentes procedimientos, pero tampoco desarrolla el contenido de los mismos.

modelos existentes en los países de nuestro entorno. Por una parte, el **modelo organizativo**, adoptado en Alemania y Austria, que traspasa la responsabilidad de la recogida y tratamiento a los SCRAPs y donde en general no se produce flujo financiero entre SCRAPs y EE.LL.<sup>13</sup>. Si se opta por este modelo debe tenerse en cuenta que solo las actividades de recogida de residuos y su traslado a un centro de almacenamiento son actividades con carácter de monopolio natural local. A partir de ese punto, cada SCRAP debería responsabilizarse de una cantidad de residuos proporcional a su cuota de mercado y elegir libremente, en régimen de competencia, quién le presta las actividades de selección y separación y a quién le vende el material resultante. Sin perjuicio del respeto a la autonomía de las diferentes administraciones públicas participantes, si se optase por un sistema organizativo, y para garantizar su viabilidad, debería adoptarse en todo el territorio nacional, regulándose en dicho ámbito un adecuado entramado administrativo de supervisión y control.

Por otra, el **modelo financiero**, adoptado en España, Italia y Francia, mantiene la responsabilidad de recogida y tratamiento en las EE.LL., las cuales realizan estas actividades de forma directa o indirecta y son financiadas por los SCRAPs según lo acordado en los convenios. En el modelo financiero los SCRAPs solo tienen capacidad de influir sobre la forma de prestación de la recogida y tratamiento a través de la negociación de los convenios, y en la práctica son habituales las diferencias entre AA.PP. y SCRAPs respecto a la eficiencia y costes asociados.

Cabe recordar en este punto que la redacción actual del Real Decreto de Envases (no el texto que pudiera estar tramitándose para su reforma) opta por un **modelo mixto**: es por defecto un sistema financiero (la gestión corresponde a las EE.LL.) que, sin embargo, puede pasar a ser de carácter organizativo en algunas zonas a partir de las negociaciones de los SCRAPs con las AA.PP. en algún ámbito municipal. Podrían coexistir de este modo sistemas “organizativos” y “financieros” en distintas partes del territorio, lo que plantearía una gran complejidad que puede hacer muy difícil su gestión y el mantenimiento de un marco equilibrado de competencia.

**Desde una óptica de competencia, el modelo organizativo presenta potenciales eficiencias que no están presentes a priori en el modelo financiero. En cualquier caso, de cara a no introducir complejidad excesiva**

---

<sup>13</sup> Los SCRAPs gestionan las actividades de recogida y tratamiento y deciden sobre aspectos organizativos y financieros: medios materiales y humanos empleados, tecnologías aplicadas, frecuencia en la prestación del servicio o capacidad y ubicación de las plantas de tratamiento.

**en la gestión, se recomienda que el modelo a seguir se decida de forma consensuada a nivel nacional, aplicándose al conjunto de las administraciones públicas implicadas.**

En cuanto a la **contratación de los gestores de residuos**, se recuerda que están sometidos al régimen de autorización los gestores que realicen operaciones de recogida y tratamiento de residuos, así como las instalaciones (artículo 33 de la Ley 7/2022). Hasta el momento, la adjudicación de los materiales resultantes de las plantas de tratamiento puede realizarla el SCRAP o el ente local, según se haya pactado en el convenio<sup>14</sup>. En cualquier caso, si se opta por que la adjudicación la realice el SCRAP es esencial establecer un sistema de adjudicación electrónico que garantice los principios de publicidad, concurrencia e igualdad y asegure la libre competencia<sup>15</sup>.

En cuanto a la **coordinación entre SCRAPS**, como se indicó en el citado Estudio de envases de esta Comisión (Recomendación V), sería aconsejable **establecer un organismo de coordinación y supervisión** no solo para resolver conflictos, sino también para prevenirlos y ayudar en la coordinación entre SCRAPS. La asignación a un tercero independiente de las competencias sobre el reparto y liquidación de responsabilidades entre SCRAPS, tanto logísticas como financieras, y de la resolución de diferencias, dotaría de credibilidad y transparencia al sistema. Se considera que la administración estatal sería la mejor posicionada, en estrecha colaboración con la autoridad de competencia.

Otra de las cuestiones planteadas es la **fijación de compensaciones económicas**. A este respecto el estudio de la CNMC señala la importancia de desarrollar la regulación en detalle, en particular el coste y la cantidad de residuos que le corresponderá financiar y recoger a cada SCRAP, cuánto ha financiado y recogido *de facto* cada uno o cuánto deben compensarse los SCRAPS entre sí. En concreto, se recomienda **utilizar la cuota de mercado como criterio básico de reparto de responsabilidades y asignar la responsabilidad del cálculo de las cuotas de mercado y del reparto de costes y de cantidades de residuos a un ente público independiente de los SCRAPS.**

---

<sup>14</sup> Si la adjudicación corresponde al ente local pero la planta de tratamiento es de gestión indirecta el ente local puede ceder la venta del material a la empresa concesionaria.

<sup>15</sup> Así lo establece el artículo 22.1.d) del Real Decreto 1055/2022 de envases y residuos de envases.

Además, para garantizar una competencia efectiva entre aquellos, se debe permitir el acceso a los inputs esenciales a todos los SCRAPS en condiciones justas, razonables y no discriminatorias, especialmente a la plataforma de facturación<sup>16</sup>. A este respecto, sería necesario que todos los SCRAPS tengan acceso no solo a la consulta de los datos sino también a la posibilidad de tratamiento de estos.

Por último, en relación con la **negociación de convenios**, en virtud del principio de neutralidad competitiva todos los SCRAP deben encontrarse en igualdad de condiciones en la negociación. La firma de un convenio por un SCRAP al que posteriormente se adhirieran otros no parece la fórmula más adecuada porque en la práctica es difícil no otorgar una ventaja competitiva al firmante en primer lugar, en detrimento de futuros adheridos.

Por ello, la alternativa óptima para garantizar la competencia efectiva sería la **firma del convenio con todos los SCRAPS operativos**, al que podrán adherirse posteriormente los SCRAPS que cumplan los requisitos para operar. Si en la negociación del convenio participan varios SCRAPS es más probable que las condiciones que se establezcan en el convenio no contengan discriminaciones injustificadas y se equilibre el poder de negociación entre los propios SCRAPS.

Adicionalmente, se comentan otros aspectos concretos del convenio que a juicio de esta Comisión serían susceptibles de mejora.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1. Comisión de Seguimiento y número de representantes de los sistemas (cláusula 7ª).

La cláusula 7ª se refiere a la constitución de la Comisión de Seguimiento del convenio, su composición y funciones. Estará formada por nueve integrantes: tres representantes del Gobierno autonómico, tres de las entidades locales y tres de los SCRAP firmantes *“que serán elegido por ellos mismos para que legítimamente les representen”*.

---

<sup>16</sup> La plataforma constituye un instrumento necesario para la trazabilidad de los residuos y el cálculo de la financiación del sistema. La plataforma ha sido creada por Ecoembes y en ella las administraciones vuelcan los datos de recogida.

La elección de los representantes de los SCRAP podría suscitar controversias que dificulten la formación de la Comisión de Seguimiento. Para prevenirlo, sería conveniente identificar un mecanismo aplicable en caso de falta de acuerdo, así como la necesidad de rotación de los miembros y el plazo de la misma.

En cuanto a las decisiones y acuerdos, se adoptarán por consenso de todas las partes (siendo necesaria la presencia de al menos un representante de cada grupo), excepto “*en caso necesario para evitar situaciones de inoperatividad*”, en cuyo caso se podrán adoptar acuerdos por mayoría cualificada de 2/3. Parece razonable optar por una alternativa que evite situaciones de bloqueo, pero es confuso saber en qué situaciones podría optarse por la mayoría cualificada, por lo que se recomienda definir estas situaciones (si no es posible todas, al menos algunas de ellas).

**Se recomienda establecer una alternativa en caso de falta de acuerdo entre SCRAPs para elegir a sus representantes en la Comisión de Seguimiento (por ejemplo, recurrir al arbitraje independiente) y definir, en la medida de lo posible, las situaciones en las que sería posible optar por mayoría cualificada en lugar de consenso.**

### 3.2.2. Experto Independiente (cláusula 9ª)

La cláusula 9ª hace referencia a una institución u organización independiente de reconocido prestigio (denominado ente Independiente), “*que se decidirá de mutuo acuerdo por la Comisión de Seguimiento*”, para recurrir al arbitraje cuando no se llegue a un acuerdo sobre una cuestión litigiosa en el seno de la Comisión de Seguimiento.

Dado que el nombramiento del experto independiente se realizará en un momento de conflicto y cuando se han agotado otras vías de entendimiento, podría ser difícil llegar a consenso para nombrarlo. Se sugiere que quede definido desde la firma del convenio qué institución cumpliría esta función.

En caso de que se establezca un organismo coordinador (ver observaciones generales) podría valorarse atribuirle la función de experto independiente.

Por tanto, **se recomienda determinar en el convenio qué institución se determina como experto independiente** al que se refiere la cláusula 9ª del convenio.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La gestión de residuos de envases ha sufrido importantes transformaciones en los últimos años tanto a nivel europeo como nacional: los productores de producto deben asumir mayores responsabilidades y para más tipos de residuos, nuevos SCRAPS están entrando en el mercado y la normativa se encuentra en revisión.

Alcanzar una competencia efectiva en el sector representa un considerable reto que requiere un marco claro y bien estructurado. Deberá plasmarse en la modificación de la normativa de envases actualmente en revisión y debe establecerse también en el borrador de convenio marco objeto de este informe y en el resto de los convenios a firmar con las administraciones públicas.

En primer lugar, se valora positivamente el esfuerzo por redactar un borrador de convenio, en línea con lo recomendado por la CNMC, y también se valora positivamente que contenga una estipulación expresa que prevé la adhesión de los SCRAPS, establezca que la financiación será proporcional a la cuota de mercado de cada sistema y permita la adhesión de nuevos SCRAPS sin posibles vetos.

Por otro lado, dado que el borrador de convenio deja sin definir cuestiones relevantes, se recomienda desarrollar el contenido de estas como, por ejemplo, el método para asignar costes y responsabilidades entre SCRAPS (anexo III), la forma de facturación (anexo IV), los procedimientos de seguimiento y control de actividades (anexo V) y los mecanismos de coordinación de SCRAPS.

En concreto, respecto a las cuestiones planteadas en la consulta formulada por el Ministerio se realizan las siguientes recomendaciones:

- Organización del sistema de gestión de residuos. Desde una óptica de competencia, el modelo organizativo presenta potenciales eficiencias que no están presentes a priori en el modelo financiero. En cualquier caso, de cara a no introducir complejidad excesiva en la gestión, se recomienda que el modelo se decida de forma consensuada a nivel nacional, aplicándose al conjunto de las administraciones públicas implicadas.
- Contratación de los gestores de residuos. Si se opta porque la adjudicación la realice el SCRAP, es esencial establecer un sistema de adjudicación electrónico que garantice los principios de publicidad, concurrencia e igualdad y asegure la libre competencia.

- Coordinación entre SCRAPs. Sería aconsejable establecer un organismo de coordinación y supervisión no solo para resolver conflictos, sino también para prevenirlos y coordinar todo el sistema.
- Fijación de compensaciones económicas. Se recomienda utilizar la cuota de mercado como criterio básico de reparto de responsabilidades, asignar la responsabilidad del cálculo de las cuotas de mercado y del reparto de costes y de cantidades de residuos a un ente público independiente de los SCRAPs y permitir el acceso a los inputs esenciales a todos los SCRAPs, especialmente a la plataforma de facturación (tanto para consulta como para tratamiento de los datos) en condiciones justas, razonables y no discriminatorias.
- Negociación del convenio. La alternativa óptima para garantizar la competencia efectiva sería la firma del convenio con todos los SCRAP operativos, al que podrán adherirse posteriormente los SCRAPs que cumplan los requisitos para operar.

Adicionalmente, se realizan las siguientes recomendaciones particulares:

- Establecer una alternativa en caso de falta de acuerdo entre SCRAPs para elegir a sus representantes en la Comisión de Seguimiento (por ejemplo, recurrir al arbitraje independiente) y definir las situaciones en las que sería posible optar por mayoría cualificada en lugar de consenso.
- Determinar en el convenio qué institución se designa como experto independiente para acudir al arbitraje en caso de falta de acuerdo.