

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 09 de diciembre de 2025

LA ACTUAL REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS: UN FRENO A LA COMPETENCIA

THE CURRENT REGULATION OF ADMINISTRATIVE AGREEMENTS OF HOUSEHOLD PACKAGING WASTE MANAGEMENT: AN OBSTACLE TO COMPETITION

Autor: Álvaro Gómez Expósito, Abogado en Baño León Abogados, Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, Investigador del Grupo LEGAMBIENTAL

Fecha de recepción: 14/10/2025

Fecha de aceptación: 04/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00454>

Resumen:

La nueva regulación de la responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos ha evidenciado el papel decisivo que están llamados a jugar los convenios de gestión. Estos convenios inciden directamente en cómo se determinan y reparten los costes y en la coordinación de la prestación del servicio de recogida de basuras; pero más allá de su función técnica, lo cierto es que pueden incidir también en las condiciones en que puede desarrollarse la competencia entre operadores. El recurso a convenios individuales ha predominado hasta ahora, pero su mantenimiento plantea riesgos: desigualdad en la negociación, complejidad administrativa y reforzamiento de posiciones dominantes. Este trabajo analiza las implicaciones jurídicas y prácticas de dicha opción regulatoria y explora hasta qué punto una revisión del modelo puede

contribuir a una gestión más transparente, eficiente e igualitaria del sistema de residuos de envases.

Abstract:

The new regulation on extended producer responsibility for household packaging has highlighted the decisive role of management agreements. These agreements have a direct impact on how costs are determined and distributed and on the coordination of waste collection services; but beyond their technical function, the fact is that they can also influence the way competition develops in the sector. The use of individual agreements has predominated until now, but maintaining that system entails some important risks: inequality in negotiations, administrative complexity and the reinforcement of dominant positions. This paper analyses the legal and practical implications of this regulatory option and explores the extent to which a review of the model can contribute to a more transparent, efficient and equitable management of the packaging waste system.

Palabras clave: Residuos de envases domésticos. Competencia. Convenios de gestión.

Keywords: Household packaging waste. Competence. Administrative agreements.

Índice:

1. Introducción: el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada del productor *puede* fomentar la competencia
2. El mercado de gestión de residuos de envases domésticos
 - 2.1. ¿Cómo se organizaba tradicionalmente el mercado de gestión de residuos de envases domésticos?
 - 2.2. ¿Qué impacto tuvo la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos?
 - 2.3. ¿Cuál es el estado de la cuestión tras la aprobación del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de Envases y Residuos de Envases?
 - 2.4. Breve apunte sobre la aprobación del Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases
3. La regulación de los convenios de gestión de residuos de envases domésticos: breve referencia a su evolución y estado actual

4. La problemática práctica de suscribir convenios individuales en el sector de los residuos de envases domésticos
 - 4.1. Consideración preliminar: modelos de convenios de gestión
 - 4.2. Las primeras experiencias en los residuos de envases domésticos: la tradicional suscripción de convenios individuales
 - 4.3. La suscripción de convenios en otros flujos de residuos: las experiencias en residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y en residuos de pilas y acumuladores
 - 4.4. La (previsible) continuidad del sistema de convenios individuales en el sector de residuos de envases domésticos: diferencias con el sector de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
 - 4.4.1. ¿Por qué la implementación de un régimen de responsabilidad ampliada en envases domésticos no tuvo las mismas consecuencias en términos de competencia que en aparatos eléctricos y electrónicos?
 - 4.4.2. ¿Por qué la actual modificación del régimen de responsabilidad ampliada de envases domésticos tampoco tendrá las mismas consecuencias en términos de competencia que en aparatos eléctricos y electrónicos?
 - 4.5. Los problemas de perpetuar el tradicional sistema de convenios individuales en el sector de residuos de envases domésticos: un evidente freno a la introducción efectiva de competencia
5. La experiencia alemana: desde el reglamento Töpfer a la Verpackg
 - 5.1. Consideración preliminar: sistemas organizativos y financieros
 - 5.2. El Reglamento Töpfer: los inicios de la responsabilidad ampliada de los productores de envases
 - 5.2. El Reglamento de 1998 y sus posteriores modificaciones: una progresiva apertura a la competencia
 - 5.4. El papel de la Comisión y del Tribunal de Justicia: el debilitamiento del monopolista a golpe de sentencia
 - 5.4.1. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de julio de 2009 (asunto C 385/07 P)
 - 5.4.2. La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de mayo de 2007 (asunto T-289/01)
 - 5.5. La Ley alemana de envases (VerpackG): regulación actual
 - 5.6. Consideraciones finales
6. El sistema de convenio único como solución a los problemas de competencia
7. Conclusiones
8. Bibliografía

Index:

1. Introduction: establishing an extended producer responsibility scheme *can* promote competition
2. The household packaging waste management market
 - 2.1. How was the household packaging waste management market traditionally organised?
 - 2.2. What impact did the adoption of an extended producer responsibility scheme for household packaging have?
 - 2.3. What is the current regulation in Royal Decree 1055/2022 of 27 December on Packaging and Packaging Waste?
 - 2.4. Brief note on the adoption of Regulation (EU) 2025/40 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2024 on packaging and packaging waste
3. The regulation of agreements on the management of household packaging waste: a brief reference to its evolution and current status
4. The practical problem of signing individual agreements in the household packaging waste sector
 - 4.1. Preliminary consideration: management agreement models
 - 4.2. Initial experiences in household packaging waste: the traditional signing of individual agreements
 - 4.3. The signing of agreements in other waste streams: experiences in waste electrical and electronic equipment and waste batteries and accumulators
 - 4.4. The (predictable) continuity of the system of individual agreements in the household packaging waste sector: differences with the waste electrical and electronic equipment sector
 - 4.4.1. Why did the implementation of an extended responsibility scheme for household packaging not have the same consequences in terms of competition as it did for electrical and electronic equipment?
 - 4.4.2. Why will the current modification of the extended responsibility scheme for household packaging also not have the same consequences in terms of competition as in electrical and electronic equipment?
 - 4.5. The problems of perpetuating the traditional system of individual agreements in the household packaging waste sector: a clear obstacle to the effective introduction of competition
5. The German experience: from the Töpfer Regulation to the Verpackg
 - 5.1. Preliminary consideration: organizational and financial systems
 - 5.2. The Töpfer Regulation: the beginnings of extended producer responsibility for packaging

- 5.2. The 1998 Regulation and its subsequent amendments: a gradual opening up to competition
- 5.4. The role of the Commission and the Court of Justice: the weakening of the monopoly through court rulings
 - 5.4.1. The ruling of the European Court of Justice of 16 July 2009 (case C 385/07 P)
 - 5.4.2. Judgment of the Court of First Instance of 24 May 2007 (Case T-289/01)
- 5.5. The German Packaging Act (VerpackG): current regulation
- 5.6. Final considerations
6. The single agreement system as a solution to competition problems
7. Conclusions
8. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN: EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR *PUEDE* FOMENTAR LA COMPETENCIA

La decisión de establecer un régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto supone poner el acento no tanto en el sujeto que consume el producto (productor del residuo); sino, en un estadio previo, en el sujeto que lo produce (productor del producto). En efecto, como consecuencia de la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto, será este último quien deba asumir el coste de gestionar esos futuros residuos (e, incluso, según los casos, quien asuma también esa gestión material en sí, y no sólo su financiación)¹, sin perjuicio de otras obligaciones que le puedan ser exigibles.

¹ Para un análisis en profundidad de la responsabilidad ampliada del productor del producto puede verse, entre otros, SACHS, N.M., “Planning the funeral at the birth: extended producer responsibility in the European Union and the United States”, *Harvard Environmental Law Review*, n° 51, 2006, pp. 51-98; SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad ampliada del productor del producto: especial referencia a la legislación de residuos”, en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Aranzadi, 2014, pp. 379-439; CUBEL SÁNCHEZ, P., *La responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 113 y ss.; SERRANO LOZANO, R., “La gestión municipal de residuos en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto”, *Cuaderno de Derecho Local*, n° 46 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), 2018, pp. 104-126; ENTRENA RUIZ, D., “Protección ambiental y libre mercado: la incidencia de la responsabilidad ampliada de los productores de residuos sobre el servicio público local en el marco de la racionalización de la administración local (los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos como ejemplo)”, en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), *Derecho ambiental en tiempo de crisis*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 335-348; DE LA VARGA PASTOR, A., “La

De esta manera, lo que se pretende es que el productor del producto internalice los costes de la gestión integral de sus productos, preocupándose no sólo por los costes de diseño, producción y comercialización; sino también por los de disposición final. La idea que en todo momento subyace no es otra que la del principio quien contamina paga². El *quid* de la cuestión está precisamente en que es esa internalización del coste la que hará que el productor del producto se preocupe por prevenir la generación de residuos y por fomentar la reutilización y el reciclaje desde el mismo momento en que diseña sus productos. Se comprende con facilidad cómo el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada del productor contribuye a la protección del medio ambiente.

Y es que no cabe duda de que la protección del medio ambiente es la finalidad principal que justifica la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada por el Gobierno central³. Sin embargo, ello no significa que ésta tenga que ser la única finalidad buscada. A nuestro juicio, nada impide que, a la hora de

responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y el ordenamiento jurídico español”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A. y VENCE DEZA, X. (Dirs.), *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*, Aranzadi Thomson-Reuters, 2021, pp. 203-233; PERNAS GARCÍA, J.J., “Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54 y 60)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº extra-21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 387-479; ENTRENA RUIZ, D., “La responsabilidad ampliada del productor del producto”, en PALOMAR OLMEDA, A. y DESCALZO GONZÁLEZ, A. (Dirs.), *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Aranzadi Thomson-Reuters, 2022, pp. 291-327; POVEDA GÓMEZ, P., “La responsabilidad ampliada del productor como instrumento que garantiza la más eficaz gestión de los residuos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, nº 104-105, 2023, pp.76-85; SANTAMARÍA ARINAS, R.J., *Técnicas jurídicas para la economía circular (Informe DERIEC 2022)*, Aranzadi, 2023, pp. 220-225; y, CONDE ANTEQUERA, J., *La gestión de los residuos. Del servicio público a la regulación*, Marcial Pons, 2024, pp. 257-299.

² ALENZA GARCÍA, J.F., “Los principios de la política de residuos”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 23, 2012, pp. 249-250.

³ Sobre esta competencia, insistimos, de carácter estatal puede verse, entre otros, PERNAS GARCÍA, J.J., “Responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, pp. 395-396; y, POVEDA GÓMEZ, P., “La responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, pp. 80-83.

implementar estos regímenes, se persigan *también* otros objetivos legítimos⁴, como, por ejemplo, la promoción de la competencia⁵.

Para explicar cómo el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada *puede* contribuir a fomentar la competencia nos serviremos del ejemplo de los residuos de envases domésticos⁶. Como se sabe, el sector de los residuos domésticos presenta unas características que lo hacen especialmente reticente a la competencia, puesto que, por un lado, se trata de un sector profundamente asentado en la idea del servicio de interés económico general⁷; y, por otro lado,

⁴ La STJUE de 10 de julio de 2025 (asunto C-254/23), que resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional eslovaco, exige explicar con un poco más de detalle esta afirmación. En el año 2000, se introdujo en Eslovenia un sistema de responsabilidad ampliada que, poco a poco, propició la coexistencia, en régimen de competencia, de varios SCRAPs. La responsabilidad de cada SCRAP se fijaba, por parte del Ministerio de Medio ambiente, atendiendo a la cuota de mercado de cada uno. Sin embargo, la determinación de dichas cuotas fue objeto de numerosos y continuos litigios, dando lugar a importantes problemas medioambientales por la falta de recogida de residuos y por su acumulación. En ese contexto, el Estado de Eslovaquia estableció que cada flujo de residuos sería gestionado por un único SCRAP, instaurando de nuevo un sistema monopolista supervisado por un organismo público. Pues bien, ocurre que el TJUE, en su reciente Sentencia de 10 de julio de 2025, a la que acabamos de referirnos, ha validado dicha decisión, admitiendo la posibilidad de que un Estado miembro cree una organización única y sin ánimo de lucro para gestionar, de manera monopolística, la gestión de los residuos de envases, siempre que dicha medida esté justificada por la protección del medio ambiente y la salud pública y respete los principios de proporcionalidad y no discriminación. Dicho en otros términos: la finalidad principal del establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada debe ser la protección del medio ambiente y de la salud pública, por lo que, para que sea admisible que dicho régimen persiga, de manera añadida, otros intereses o bienes jurídicos legítimos, es necesario que se garantice esa protección del medio ambiente.

⁵ El artículo 8 bis de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, al regular los requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, reconoce que la relación que esta institución tiene con la competencia. Véase la citada STJUE de 10 de julio de 2025 (asunto C-254/23), cuando reconoce que “(...) del considerando 22 de la Directiva 2018/851 se infiere que los requisitos mínimos establecidos en el artículo 8 bis de la Directiva 2008/98 tienen por objeto, en particular, garantizar unas condiciones de competencia equitativas (...)” (aptdo. 182).

⁶ Sobre el concepto de “envase” puede verse, entre otros, PERNAS GARCÍAS, J.J., “El concepto de envase como elemento determinante del ámbito de aplicación de la normativa de envases y residuos de envases”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 89-114.

⁷ Véase al respecto el Libro Verde de la Comisión sobre los servicios de interés general, de 21 de mayo de 2003; así como, entre otras, las STJUE de 21 de marzo de 1996 (asunto C-39/95); de 10 de noviembre de 1998 (asunto C-360/96); de 23 de mayo de 2000 (asunto C-209/98); y, de 16 de julio de 2009 (asunto C-385/09).

su condición de monopolio local limita, en términos de eficiencia, la posibilidad de incorporar operadores de manera indiscriminada⁸.

Sin duda, son estas particulares condiciones, unidas a su innegable impacto ambiental, lo que ha explicado la intensa intervención que tradicionalmente ha desplegado la Administración en este sector. Intervención que, desde finales del siglo pasado, viene marcada por el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada. Es precisamente esta institución la que, como ya hemos notado en otro lugar⁹, ha sido una de las cuestiones objeto de un mayor desarrollo en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (en adelante, LRSCEC), y en el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases (en adelante, RERE); y, de hecho, está aún por ver cuáles son los efectos que tiene en este ámbito la reciente aprobación del Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases¹⁰.

⁸ Nos referimos a las fases de recogida y clasificación de las basuras domésticas. Como bien explica FORTES MARTÍN, A., *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*, Iustel, 2018, pp. 86-87, “la prestación del servicio de recogida de residuos domésticos viene constituyendo (...) un monopolio natural (y jurídico) a favor de un sujeto encargado en exclusiva de la recogida (con independencia del posterior tratamiento) de los residuos”, lo que determina que, para una adecuada prestación del servicio “carece por completo de sentido que un residuo domiciliario, en tanto que basura orgánica generada en los hogares, se someta a un mismo y simultáneo régimen de gestión (recogida) por parte de dos (o más) prestadores distintos”; y, de hecho, “alguna experiencia previa ha demostrado que la prestación por más de una empresa ha dado lugar a episodios graves de mala gestión del servicio”. El autor se refiere, como explica a continuación, a la llamada “crisis de las basuras”, que tuvo lugar en Nápoles y otras ciudades de la región italiana de Campania, donde varias empresas se encargaban simultáneamente de la recogida y tratamiento de los mismos residuos en las mismas regiones, lo que dio lugar, por distintas razones, a una deficiente prestación del servicio, que incluso desembocó en la interrupción del servicio de recogida y tratamiento de basuras y fue objeto de dos pronunciamientos del TJUE: la Sentencia de 4 de marzo de 2010 (asunto C-297/08) y la Sentencia de 16 de julio de 2015 (asunto C-653/13). Es importante tener en cuenta que, en aquel supuesto, en el que, como decimos, confluyeron numerosos elementos que, incluso, incluyen la presencia del crimen organizado, la competencia entre las empresas no se limitaba al tratamiento de los residuos domésticos; sino también a su recogida, que, reiteramos, presenta limitaciones físicas evidentes, como es la imposibilidad de duplicar el sistema de contenedores.

⁹ GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos de envases domésticos: novedades regulatorias y estado de la cuestión”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, p. 189.

¹⁰ Sobre el papel que esta nueva norma está llamada a jugar en el proceso de armonización del Derecho de residuos puede verse la excelente exposición de DE SADELEER, N., “Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos de envases: ¿armonización completa o

En este contexto, el de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos, los convenios de gestión son una herramienta clave. No puede pasarse por alto que, al fin y al cabo, es en ellos donde se va a determinar el modo en el que las Administraciones Públicas van a participar en la gestión de los residuos de envases domésticos y el modo en el que los sistemas de responsabilidad ampliada van a financiar (y, en su caso, también gestionar) esos residuos. Por ello, una deficiente regulación de estos convenios puede constituirse como un verdadero *hándicap* para el (deseado) favorecimiento de la competencia¹¹.

El objetivo de este trabajo es, precisamente, analizar si la actual regulación de los convenios de gestión de residuos de envases domésticos¹² constituye un

parcial?”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 13-37.

¹¹ No es casualidad que el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en su Consulta previa del nuevo Real Decreto de envases y residuos de envases, haya justificado la aprobación de un nuevo texto normativo no sólo en la necesidad de adaptar la regulación vigente al Derecho europeo; sino, específicamente, en “Establecer un marco de coordinación/regulación entre Sistemas de Responsabilidad Ampliada del Productor en materia de competencia”, entre otras razones.

¹² Es importante tener en cuenta que, aunque las referencias que aquí realizamos se refieren, por simplificar, a los residuos de envases domésticos; muchas de ellas son, en ocasiones, extrapolables también a los residuos de envases comerciales. No puede pasarse por alto que el artículo 12.5.e) LRSCEC reconoce, en su apartado 2º, la competencia de las Entidades Locales para gestionar también los residuos comerciales no peligrosos según lo dispuesto en su correspondiente ordenanza municipal. Dicho precepto admite la posibilidad de que cada Administración Local decida, primero, si quiere asumir también la gestión de (determinados) residuos comerciales no peligrosos; y, segundo, en caso de que así lo desee, que determine si el comerciante deberá forzosamente entregar esos residuos a la Entidad Local o, por el contrario, si podrá decidir si quiere entregárselos a esta última o a un gestor autorizado privado. Sin embargo, la imposición de un sistema de entrega forzosa de estos residuos comerciales a la Administración Local debe motivarse en criterios de mayor eficiencia y eficacia económicos y ambientales. De hecho, la jurisprudencia se ha mostrado especialmente vigilante en este punto (véase, entre otras, las Sentencias del TSJ de País Vasco de 19 de marzo de 2014 [ROJ STSJ PV 2030/2014]; del TSJ de las Islas Baleares de 10 de junio de 2015 [ROJ STSJ BAL 489/2015], de 17 de junio de 2015 [ROJ STSJ BAL 493/2015 y 577/2015], de 30 de junio de 2015 [ROJ STSJ BAL 533/2015], y de 7 de julio de 2015 [ROJ STSJ BAL 637/2015]; y, del TSJ de Andalucía de 30 de junio de 2015 [ROJ STSJ AND 4747/2015]), sin perjuicio de que estemos, no cabe duda, ante un análisis eminentemente casuístico (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2020 [ROJ STS 3506/2020]). En coherencia con todo lo anterior, el artículo 20.3 LRSCEC, al determinar las obligaciones del productor inicial u otro poseedor de un residuo comercial no peligroso, establece la obligación de que éste proceda a su entrega a la Entidad Local correspondiente o a un gestor debidamente autorizado “en los términos que establezcan las ordenanzas de las entidades locales”. Es por todo ello que, en definitiva, cuando la Entidad Local asuma, en el modo que

freno a la promoción de competencia en el sector. Para ello, en primer lugar, se analiza cómo ha evolucionado el mercado de gestión de los residuos de envases domésticos (apartado II). A continuación, se ofrece una aproximación al régimen jurídico de los convenios (apartado III) y se examina su impacto en la competencia (apartado IV). Finalmente, se parte de la experiencia alemana (apartado V) para proponer posibles soluciones a los problemas detectados (apartado VI).

2. EL MERCADO DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS

Cuando hablamos del “mercado de gestión de residuos de envases domésticos” nos referimos, por un lado, a los operadores que demandan servicios de gestión de esos residuos, precisamente porque sobre ellos pesa la obligación de recogerlos, transportarlos y valorizarlos (o, en su caso, eliminarlos); y, por otro lado, a los operadores que ofrecen esos servicios de gestión de esos residuos. El primer grupo integra la demanda; mientras que el segundo, la oferta.

Sin embargo, lo dicho hasta ahora no aclara del todo quiénes integran este mercado y, en realidad, sólo hace aflorar más preguntas: ¿quiénes son esos sujetos obligados a gestionar los residuos de envases domésticos?; y, ¿quiénes son los que materialmente los gestionan? Para responder a estas preguntas es necesario detenernos brevemente en la evolución de la regulación de los residuos de envases domésticos.

2.1. ¿CÓMO SE ORGANIZABA TRADICIONALMENTE EL MERCADO DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS?

Tradicionalmente, tratándose de un tipo de residuo doméstico (antes denominado urbano¹³) eran las Entidades Locales quienes asumían como competencia propia la recogida y, en su caso, el tratamiento de estos residuos. Dicha competencia se materializó, a la luz de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

sea, la gestión también de los residuos de envases comerciales, muchas de las reflexiones que aquí apuntamos para los envases domésticos, serán íntegramente extrapolables a ellos. Sobre la asunción, por parte de las Entidades Locales, de la gestión de los residuos comerciales asimilables a los domésticos puede verse, entre otros, ORTEGA BERNARDO, J., “Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022, de Residuos (arts. 12 y 12)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° extra-21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 122-125.

¹³ FORTES MARTÍN, A., *La gestión contractual del servicio...*, *op.cit.*, pp. 38-39.

Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), a través del establecimiento de una serie de servicios mínimos, de prestación obligatoria para los municipios en atención a su población¹⁴: el artículo 26 LBRL impone a todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes la obligación de prestar el servicio de “tratamiento de residuos” (apartado 1.b), junto con la limpieza viaria y la recogida de basuras (apartado 1.a), cuya prestación constituye una obligación de todos los municipios, cualesquiera que sea su población.

No cabe duda de que la obligación de recoger, transportar y tratar los residuos de envases domésticos descansaba sobre las Entidades Locales, y así lo corroboraba la legislación de residuos al atribuirles a estas Administraciones la competencia en materia de “residuos urbanos” (artículo 3.3 de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos). Dicha previsión se ha mantenido posteriormente tanto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (artículo 4.3), donde todavía se hablaba de “residuos urbanos”; como en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (artículo 12.5.a) y en la vigente LRSCEC (artículo 12.5.a), donde ya se habla de “residuos domésticos”. Sin embargo, como más adelante se dará cuenta de ello, el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada en materia de residuos de envases domésticos exige matizar la anterior afirmación¹⁵.

De todo ello cabe colegir que, tradicionalmente, los sujetos obligados a gestionar los residuos de envases domésticos eran las Administraciones competentes para ello: las Entidades Locales. Pero, además, ocurría que eran esas mismas Entidades Locales quienes determinaban el modo en el que el servicio se iba a llevar a cabo, lo que indudablemente incluye determinar quién va a llevarlo a cabo (artículo 85.2 LBRL). En algunos casos, eran ellas mismas

¹⁴ Hablamos indistintamente de “Entidad Local” y “municipio”, dejando al margen, por simplificar, aquellos supuestos en los que el servicio se presta de forma asociada, mancomunada o consorcial (artículos 44, 57 y 58 LBRL) o bajo la coordinación de las Diputaciones Provinciales (artículo 26.2.a) LBRL); e, incluso, por las Comunidades Autónomas (véase al respecto, por ejemplo, el artículo 25 de la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia; o, los artículos 15, 16 y 17 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad).

¹⁵ ORTEGA BERNARDO, J., “Los modelos actuales de gestión de residuos: modelo público para los residuos urbanos, modelo de gestión privada para los residuos peligrosos y modelo de monopolios privados para la gestión separada de los envases y residuos de envases”, en MENÉNDEZ REXACH, Á. y ORTEGA BERNARDO, J. (Dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Consejo Económico y Social, 2011, p. 84.

quienes directamente o a través de un medio propio¹⁶ podían encargarse de la gestión material de los residuos; y, en otros, lo hacían a través de un contratista, de conformidad con lo previsto en la legislación de contratos públicos¹⁷.

En puridad, poco sentido tiene hablar de “mercado” en el primer supuesto, donde la misma Entidad Local que necesitaba gestionar los residuos de envases domésticos era quien se ocupaba materialmente de su recogida, transporte y tratamiento. En el segundo supuesto, por el contrario, sí se introduce un componente competitivo a través de las licitaciones públicas.

2.2. ¿QUÉ IMPACTO TUVO LA APROBACIÓN DE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR DE ENVASES DOMÉSTICOS?

Como hemos apuntado, la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos tiene un innegable impacto en el modo en el que se organiza el mercado de esos residuos y en los operadores que en él intervienen. Para explicar esta afirmación conviene remontarnos brevemente a la aprobación de la Ley 11/1997, de 24 de abril de Envases y Residuos de Envases (en adelante, LERE) y de su reglamento, pues fueron aquellas las normas que, por primera vez en nuestro Derecho interno, establecieron las bases de lo que tiempo después acabaríamos llamando “responsabilidad ampliada del productor del producto”¹⁸.

En efecto, fueron aquellas normas las que obligaron a los envasadores y comerciantes de productos envasados a responsabilizarse de la disposición final de sus envases domésticos¹⁹. Y, en concreto, establecieron dos mecanismos para dar por cumplida dicha responsabilidad: bien adhiriéndose a un sistema de depósito, devolución y retorno (artículo 6 LERE), bien participando en un sistema integrado de gestión de residuos (artículos 7 a 11 LERE).

¹⁶ Véase al respecto ALONSO MAS, M.J., “La utilización de medios propios en el campo de la gestión de residuos”, en REVUELTA PÉREZ, I. y OCHO MONZÓ, J. (Dirs.), *Economía circular y responsabilidad social*, Thomson Reuters, 2021, pp. 119-166.

¹⁷ El análisis más completo del contrato de servicio de recogida de residuos domésticos es, sin duda, el de FORTES MARTÍN, A., *La gestión contractual del servicio...*, *op.cit.*, pp. 261-465.

¹⁸ SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad...”, *op. cit.*, p. 381.

¹⁹ Hablamos, en concreto, de “envases domésticos” debido a que la DA 2ª LERE exceptuaba de dicho régimen tanto a los residuos de envases comerciales como a los industriales, sin perjuicio de que decidieran someterse a esas obligaciones voluntariamente o que fuera de aplicación la “contra-excepción” que preveía esa misma disposición adicional en su apartado 5º.

Cuando la LERE y su reglamento establecieron dicho régimen, responsabilizaron de esas “obligaciones extendidas” (como son la financiación y, en su caso, gestión de los residuos resultantes) a los productores de envases domésticos y ya no a las Entidades Locales. Ello supuso que el número de sujetos responsables se incrementase, aunque la cantidad de residuos a gestionar se mantuviese invariada. Dicho de otro modo: la aprobación de lo que ahora conocemos como un régimen de responsabilidad ampliada del productor de un producto dedicado al uso doméstico supuso un incremento del número de demandantes, aunque la demanda agregada se mantuvo; puesto que las necesidades de servicios de gestión en sí no aumentaron, sino que dejaron de estar agrupadas bajo la figura de las Administraciones municipales para dispersarse en tantos sujetos como productores de envases domésticos hubiera.

Siendo cierto lo anterior, esa “dispersión” debe ser inmediatamente matizada, puesto que la norma disponía que, para aquellos casos en los que la gestión de los residuos de envases domésticos no se organizase a través de un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR)²⁰, los productores debían constituir un sistema integrado de gestión (SIG). Aunque del tenor literal del precepto parecía desprenderse que el SDDR estaba llamado a convertirse en la regla general²¹, la realidad fue justo la contraria. A grandes rasgos, los SIG eran personas jurídicas sin ánimo de lucro que integraban a los agentes económicos que operaban en los sectores interesados (fabricantes, envasadores, comerciantes y distribuidores; excluidos consumidores y Administraciones Públicas) y que, previa autorización por el órgano autonómico competente, se encargaban de financiar y/o gestionar la recogida periódica y el adecuado tratamiento de los residuos de envases domésticos a fin de dar cumplimiento a los objetivos de reciclado y valorización previstos en la normativa²².

²⁰ Para un desarrollo pormenorizado de los orígenes del SDDR y también de su actual configuración normativa, nos remitimos a RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., “El establecimiento del sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) a la luz de la reciente legislación de residuos”, REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 153-186.

²¹ El correcto entendimiento de esta cuestión exige partir de una premisa básica y es la siguiente: como norma general, el establecimiento de un SDDR presenta mayores ventajas medioambientales que la gestión de residuos a través de un SIG, puesto que el SDDR pone el acento en la reutilización de los envases. Sin embargo, la gestión que durante las últimas dos décadas han llevado a cabo los SIG en este sector ha estado más centrada en el tratamiento del residuo, y no tanto en su reutilización. Ya lo apuntó críticamente DE LA VARGA PASTOR, A., “La responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, p. 218, cuando afirmó que “Existe la contradicción de que los mismos que hacen negocio con la gestión de los residuos deben promover su reducción” y apuntó a la oposición del operador incumbente al establecimiento de un SDDR (p. 226).

²² Véase al respecto ALENZA GARCÍA, J.F., *El sistema de la gestión de residuos urbanos en el Derecho Español*, INAP-BOE, 1997, pp. 516-518; MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO

En efecto, el triunfo del SIG, frente al SDDR, fue innegable, hasta el extremo de que los productores se agruparon en torno a dos únicos SIG no competidores entre sí, ECOEMBES y ECOVIDRIO, dedicados a diferentes tipos de residuos de envases domésticos. La “dispersión” en la demanda de servicios de gestión de residuos que, como habíamos apuntado, *podía* propiciar el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada quedó así completamente anulada, puesto que toda la demanda que antes concentraban las Entidades Locales ahora estaba agrupada en torno a un SIG, que, por utilizar los atinados términos en los que se expresó ORTEGA BERNARDO, actuaba como un verdadero “monopolio de demanda”²³. Si bien, lo anterior no significó, ni mucho menos, la completa desvinculación de las Administraciones Locales.

En realidad, aunque a la luz de la normativa eran los productores de envases domésticos quienes debían responsabilizarse de la disposición final de sus productos, en algunos casos esa “responsabilidad” se limitaba a una cuestión financiera; y, en otros, incluía también asumir la gestión material de esos residuos²⁴. El papel que, en consecuencia, asumía la Administración Local dependía necesariamente del que iba a asumir el SIG en ese municipio o región, lo que debía determinarse en los convenios de gestión a los que venimos refiriéndonos. De esta manera, aunque la demanda de servicios de gestión provenía, siempre y en todo caso, del SIG; la intervención de la Administración Local podía “solaparse” asumiendo ella misma (directa o indirectamente, a través de un contratista) las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de esos residuos. De nuevo se evidencia cómo esa “dispersión” a la que hemos aludido no precisa más que ser constantemente matizada.

Por lo demás, la oferta continuó estando constituida por los diferentes gestores, públicos o privados, que se ocupaban de recoger, transportar y tratar los residuos de envases domésticos. La cuestión estaba precisamente en quién seleccionaba a esos gestores, para lo que, de nuevo, había que atender a quién había asumido la organización de la gestión de los residuos en el correspondiente convenio. Se planteaban, esencialmente, dos opciones: o bien era la Administración quién continuaba asumiendo la organización de la gestión

J., *Nuevo ordenamiento de la basura*, Trivium, 1998, pp.193-208; ROSA MORENO, J., “La gestión de envases y residuos de envases: un reto para la próxima centuria”, en SOSA WAGNER, F. (Coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. 3, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 3680-3682; y, SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos de envases*, Dykinson, 2007, pp. 100-109.

²³ ORTEGA BERNARDO, J., “Los modelos actuales de gestión...”, *op.cit.*, p. 85.

²⁴ Sirva como ejemplo el caso de ECOVIDRIO que, en algunos municipios y regiones, sí asumió la recogida y el transporte de los residuos de envases de vidrio.

de los residuos, de manera que el sistema no difería en esencial del que hemos calificado como “tradicional”, con la única particularidad de que, en este caso, los SIG estaban obligados a financiar el sobre coste derivado de la gestión de esos residuos²⁵; o bien era el propio SIG quien seleccionaba al gestor a través de unas licitaciones que estaban llamadas a inspirarse en los principios de transparencia, libre competencia e igualdad, aunque no fueron pocos los problemas que al respecto se advirtieron²⁶.

2.3. ¿CUÁL ES EL ESTADO DE LA CUESTIÓN TRAS LA APROBACIÓN DEL REAL DECRETO 1055/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES?

En la actualidad, el RERE persiste en la idea de responsabilizar al productor del envase doméstico de financiar y, en su caso, gestionar la disposición final de su producto (artículos 28 y ss.). Sin embargo, muchas son las novedades que introduce el RERE en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del producto, siguiendo la estela marcada por la LRSCEC.

²⁵ El artículo 10.2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, aludía a esa idea de “sobre coste”, entendido como la diferencia entre el coste ordinario de gestión de los residuos y el coste de gestión particular de los residuos de envases (“Los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero controlado, establecido en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, y el sistema de gestión regulado en la presente sección, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras”).

²⁶ Buena prueba de ello es la Resolución de la CNMC de 13 de diciembre de 2023 (Expediente S/0021/21, asunto Subastas de ECOEMBES). En aquel asunto, la CNMC investigó distintas irregularidades cometidas por ECOEMBES en sus procedimientos de adjudicación de residuos de envases plásticos que atentaban contra los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia; e, incluso, podían constituir un abuso de posición de dominio (prohibido, como se sabe, por el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y el artículo 102 TFUE). Tanto fue así que ECOEMBES se comprometió a implantar un nuevo procedimiento de adjudicación electrónica gestionado por un proveedor externo e independiente, reducir los plazos de tramitación, permitir a las empresas mejorar sus ofertas en una segunda ronda y limitar al 40% el máximo de zonas que pueden adjudicarse a un único reciclador. Todo ello con el objetivo de poner fin al procedimiento sancionador a través de un acuerdo de terminación convencional que se materializó precisamente en esa Resolución de 13 de diciembre de 2023. El procedimiento de adjudicación descrito en estas páginas obedece, por tanto, a aquella resolución y constata, como decimos, la necesidad de mantenerse vigilante en este tipo de procedimientos.

Para empezar, la LRSCEC, al igual que ya hacía su predecesora, admite la posibilidad de que cada productor decida dar cumplimiento a las obligaciones que dimanen del régimen de responsabilidad ampliada de manera individual, por sí mismo a través de un sistema individual (SIRAP); o, por el contrario, si prefiere hacerlo de manera agrupada o asociada junto a otros productores, a través de un sistema colectivo (SCRAP) (artículo 38.1)²⁷. La tendencia a la agrupación de los productores se sigue manteniendo, aunque al admitir la posibilidad de que el productor del envase cumpla individualmente con todas sus obligaciones en la materia -como decimos, posibilidad prevista desde la aprobación de la anterior Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados- esa tendencia puede verse atemperada, o al menos es así teóricamente. Y, decimos “teóricamente” porque, en la práctica, la inmensa mayoría de productores, en éste y otros flujos de residuos, han optado por constituir sistemas colectivos, por cuestiones de economías de escala²⁸.

De hecho, la situación es particularmente llamativa en el sector de los residuos de envases domésticos donde, hasta hace más bien poco²⁹, únicamente se habían constituido dos sistemas colectivos no competidores entre ellos: ECOEMBES y ECOVIDRIO. Obviamente, cuanto mayor sea la tendencia a la colectivización en los productores, menor será esa dispersión derivada del establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada que hemos comentado anteriormente; y, a su vez, cuanto menor sea el número de sistemas colectivos autorizados, todavía menor será esa dispersión, pudiendo llegar a ser nula cuando, como ocurre, únicamente opera un sistema colectivo con posición total de dominio al agrupar a todos los productores inscritos³⁰.

²⁷ En idéntico sentido puede verse el artículo 17.3 del RERE.

²⁸ La CNMC ha reconocido que “Los productores, en tanto que el cumplimiento mediante sistemas individuales puede resultar complejo y muy costoso, no tienen otra alternativa para el cumplimiento de sus obligaciones que adherirse al único SIG existente, conforme las condiciones contractuales y las tarifas fijadas por este, teniendo escaso margen de negociación en este proceso; además, en lo que respecta a la asignación de material a los gestores de residuos, esta se realiza conforme a los procedimientos y los requisitos fijados el SIG, debiendo los gestores de residuos aceptar estas condiciones si quieren acceder al material.” (Informe de 1 de diciembre de 2021 sobre el Proyecto de Real Decreto de envases y residuos de envases, IPN/CNMC/041/21).

²⁹ Véase, al respecto, la «Nota sobre la situación de la autorización de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de envases y residuos de envases», emitida por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en un contexto, como el actual, de “transición” a la plena aplicación del RERE en materia de responsabilidad ampliada (DT 3ª). Nos remitimos a lo dicho ya sobre esta Nota en GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 204-205.

³⁰ La CNMC ha reconocido en diversas ocasiones la posición de dominio total de ECOEMBES: Resolución de 2 de abril de 2019 (Expte S/0636/18, asunto ECOEMBES);

Pues bien, la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, incorporada a nuestro Ordenamiento interno a través del RERE, parece querer fomentar la efectiva introducción de competencia en el sector de los residuos de envases, para lo que, a nuestro juicio, es necesario romper con esa situación de monopolio instaurada. De hecho, entre los objetivos de la norma figura específicamente el de “garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad” (artículo 1.1); y, como se dice a renglón seguido, “a tal fin” se establecen diferentes medidas, entre las que cabe destacar, puntualizamos nosotros, el régimen de responsabilidad ampliada del productor, que no en vano constituye uno de los ejes centrales de la reforma operada por la citada Directiva³¹. Para ello, a nuestro juicio, no basta con reconocer el derecho de los productores a cambiar de un SIRAP a un SCRAP³², y viceversa; y también su derecho a crear nuevos SCRAPS y moverse entre ellos (artículo 17.4 RERE)³³. La efectividad de dicho derecho es ciertamente nula cuando únicamente existe un SCRAP instaurado. Entendemos que es necesario fomentar la desconcentración del mercado de gestión de residuos de envases domésticos, propiciando la creación de nuevos SCRAPS y haciendo que la competencia entre ellos sea una realidad; y, para ello, varios son los cambios normativos que pueden acometerse³⁴. No obstante lo anterior, como ya se ha apuntado, centraremos nuestra atención en la mejorable regulación de los convenios de gestión de residuos.

y, previamente, Resolución de 25 de abril de 2011, (Expediente S/0206/09, asunto ECOEMBALAJES ESPAÑA, S.A).

³¹ Véase igualmente el Considerando 27, que reconoce que “los objetivos de la presente Directiva, a saber, por un lado, prevenir o reducir todo impacto de los envases y residuos de envases en el medio ambiente, contribuyendo así a un nivel de protección medioambiental elevado y, por otro, garantizar el funcionamiento del mercado interior, evitar la creación de obstáculos al comercio y también la distorsión y restricción de la competencia en la Unión”.

³² Importa destacar que el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha reconocido en su Consulta previa del nuevo Real Decreto de envases y residuos de envases la necesidad de modificar el actual RERE para “Flexibilizar la posibilidad de cambio de SCRAP de los productores para dinamizar la competencia entre SCRAPS”, lo que, sin duda, es un claro reconocimiento de que la actual regulación del derecho a cambiar de sistema de responsabilidad ampliada es, a todas luces, insuficiente.

³³ Idéntico derecho reconoce también el artículo 50.1.b) LRSCEC.

³⁴ Véase al respecto las recomendaciones contenidas en el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024, titulado “Estudio sobre la gestión de residuos de envases” (E/CNMC/004/21).

Por lo demás, en cuanto se refiere a la oferta de servicios de gestión de residuos, la cuestión sigue siendo quién selecciona al gestor que se encargará de recoger, transportar y tratar los residuos, para lo que hay que atender, una vez más, al contenido del convenio³⁵. El actual artículo 33.1 RERE, de forma mucho más clara que las normas que le precedieron, establece cuáles son los modos de gestión admisibles, a saber: (i) la gestión íntegramente asumida por la Entidad Local; (ii) la gestión íntegramente asumida por el sistema de responsabilidad ampliada; y, (iii) la gestión parcialmente asumida por unos y otros. De esta manera, en función de cuál es el modo de gestión acordado en el convenio, bien será la Entidad Local quien gestione (total o parcialmente) los residuos de envases domésticos, por sí misma o indirectamente a través de un contrato de servicios (artículo 85.2 LBRL); bien será el SCRAP quien lo haga (total o parcialmente) por sí mismo, a través de una entidad administradora con personalidad jurídica propia y diferenciada pero que deberá actuar bajo su dirección o a través de un gestor autorizado con el que contrate la realización de esas actividades de gestión (artículo 50.3 LRSCEC). Va de suyo que, en caso de que sea la Administración quien seleccione al gestor a través de un contrato público, dicha licitación se inspirará en los principios de igualdad, libre competencia y transparencia (entre otros, artículo 1.1 LCSP); pero lo cierto es que idénticos principios deberá observar la licitación organizada por el SCRAP, en caso de que sea éste quien se encargue de la organización total o parcial de la gestión de estos residuos (y no sólo de su financiación). No es casual que el RERE se esfuerce en reconocer la necesidad de que en los acuerdos que se concierten con los gestores se eviten “prácticas anticompetitivas” y se respeten los principios de “publicidad, concurrencia e igualdad con el fin de garantizar la libre competencia” (artículo 21.1.d) RERE)³⁶; puesto que, al fin y al cabo, la constitución de un SCRAP, en tanto que agrupa a múltiples productores de producto, supone, por varios motivos, un reto para el Derecho de la Competencia³⁷.

³⁵ Para un desarrollo pormenorizado del contenido mínimo de esos convenios y, en particular, de los diferentes modos de gestión de los residuos de envases domésticos, nos remitimos a GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 207 y ss.

³⁶ Nótese que, en particular, en cuanto se refiere a los SCRAPs, tanto el artículo 50 LRSCEC como el artículo 22.1.d) RERE imponen el establecimiento de un sistema de adjudicación electrónico de los residuos de envases para su posterior gestión “que garantice los principios de publicidad, concurrencia e igualdad, asegure la libre competencia y la trazabilidad de los residuos adjudicados hasta su tratamiento completo”.

³⁷ ALONSO GARCÍA, E., “Derecho de la competencia y medio ambiente”, en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Dirs.), *Diccionario de Derecho ambiental*, Iustel, 2006, p. 461.

2.4. BREVE APUNTE SOBRE LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO (UE) 2025/40 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2024, SOBRE LOS ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES

El recientemente aprobado Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, que modifica la Directiva (UE) 2019/904 y deroga la Directiva 94/62/CE, está llamado a jugar un papel determinante en el sector de los residuos de envases. Muchos y muy variados son los cambios que introduce en cuestiones tan diversas como son los objetivos de reducción de residuos per cápita; la obligación de utilizar envases reutilizables o reciclables; las restricciones específicas al uso de envases innecesarios; el SDDR³⁸; o, el etiquetado ambiental³⁹, entre otros.

De hecho, también el régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases se ve afectado por la aprobación del Reglamento (UE) 2025/40. A grandes rasgos, esos cambios pretenden ampliar el alcance y reforzar la eficacia de esta capital institución a través de medidas tales como la ampliación subjetiva de la noción de “productor” sometido a responsabilidad ampliada⁴⁰; la

³⁸ Sobre las novedades que introduce el Reglamento (UE) 2025/40 en materia del SDDR puede verse RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., “El establecimiento del sistema de depósito...”, *op.cit.*, pp. 163-167.

³⁹ Para un análisis completo del etiquetado ambiental y del sistema armonizado que introduce el Reglamento (UE) 2025/40 nos remitimos a REVUELTA PÉREZ, I., “El etiquetado «ambiental» de los envases y sus residuos: los avances del RD 1055/2022 y del Reglamento (UE) 2025/40”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 115-152.

⁴⁰ Véase el artículo 3.15 del Reglamento (UE) 2025/40 que define como “productor” a “todo fabricante, importador o distribuidor que, independientemente de la técnica de venta utilizada, incluso por medio de contratos a distancia, se encuentre en alguno de los casos siguientes: a) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro y comercialice por primera vez desde el territorio de dicho Estado miembro y en ese mismo territorio envases de transporte, envases de servicio o envases de producción primaria, tanto envases de un solo uso como reutilizables; b) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro y comercialice por primera vez desde el territorio de dicho Estado miembro y en ese mismo territorio productos envasados en envases distintos a los que se refiere la letra a); c) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro o en un tercer país y comercialice por primera vez en el territorio de otro Estado miembro, directamente a los usuarios finales, envases de transporte, envases de servicios o envases de producción primaria, tanto envases de un solo uso como reutilizables, o productos envasados en otros envases; d) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro o en un tercer país y comercialice, por primera vez y directamente a usuarios finales, en el territorio de otro Estado miembro productos envasados en envases distintos de los contemplados en la letra c); o, e) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado

obligación de los productores de financiar también el coste del etiquetado de los recipientes de recogida selectiva y el coste de realizar caracterizaciones de los residuos municipales; la obligación de los productores de inscribirse en los registros nacionales de productores de cada uno de los Estados miembros en cuyo territorio comercialicen envases o productos envasados ⁴¹; o, la introducción de nuevas obligaciones de información, entre otras.

Sin perjuicio de la relevancia de estas modificaciones, en cuanto aquí interesa, el Reglamento (UE) 2025/40 no altera las ideas básicas sobre las que se construye el régimen de responsabilidad ampliada y que aquí hemos utilizado para determinar quiénes son los oferentes y los demandantes de servicios de gestión de residuos de envases domésticos. En realidad, a nuestro juicio, para poder determinar cuál es el verdadero impacto del Reglamento (UE) 2025/40 en nuestra legislación interna, habrá que esperar a que se apruebe un nuevo Reglamento de envases y residuos de envases⁴². No puede pasarse por alto que, si bien hablamos de un Reglamento europeo, inmediatamente aplicable en todos los Estados miembros sin necesidad de norma que lo trasponga (288 TFUE), son muchas las cuestiones que armoniza tan sólo parcialmente, a la espera de los correspondientes desarrollos nacionales⁴³; e, igualmente, son

miembro y desembale productos envasados sin ser un usuario final, a menos que el productor, tal como se define en las letras a), b), c) o d), sea otra persona”. En términos prácticos, este precepto amplía el ámbito subjetivo de la responsabilidad ampliada, puesto que pasan a ser productores, por ejemplo, los fabricantes o importadores de envases de transporte (palés, cajas plegables, bidones, etc.), de servicio (bolsas o recipientes llenados en el punto de venta) o de producción primaria (para productos agrícolas), aunque no vendan producto alguno dentro, siempre que los pongan por primera vez en el territorio del Estado miembro; y también quienes desembran sin ser usuarios finales. No obstante lo anterior, la propia norma aclara, en su Considerando 122, que, para evitar cargas innecesarias a pequeños comercios que rellenan envases de transporte/servicio/producción primaria en el punto de venta, el “productor” a estos efectos debe ser el fabricante/distribuidor/importador que los pone por primera vez desde el territorio del Estado miembro, por ser ése quien mejor puede cumplir las obligaciones derivadas del régimen de responsabilidad ampliada.

⁴¹ Esta obligación ha sido duramente criticada por ALONSO MAS, M.J., “El nuevo reglamento europeo de envases: ¿garantía o restricción de la libre circulación de mercancías?” en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 52 y ss., quien la considera desproporcionada.

⁴² Como ya hemos notado aquí, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ya ha manifestado su intención de aprobar un nuevo Reglamento de envases y residuos de envases que se adapte a la nueva regulación europea, a través del trámite de Consulta previa, que finalizó el pasado 5 de junio de 2025.

⁴³ DE SADELEER, N., “Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos...”, *op.cit.*, pp. 28 y ss.

varios los preceptos que pueden requerir de actos de ejecución de las Instituciones Europeas o de lo Estados miembros para su efectiva aplicación⁴⁴.

3. LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS: BREVE REFERENCIA A SU EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL

Tradicionalmente, el legislador ha prestado escasa atención a la regulación de estos convenios administrativos, a pesar de su relevancia. Ni la legislación común de residuos ni la regulación específica en materia de residuos de envases se han ocupado de regular en detalle la cuestión.

La primera norma que aludió a los convenios de colaboración entre Administraciones y SIGs fue la LERE. Aquella norma se limitó (i) a reconocer el papel de los convenios como instrumento para determinar cómo iba a participar la Administración en los sistemas integrados (artículo 9); y, (ii) a especificar qué parte del coste de gestión de esos residuos debía ser asumido por los sistemas integrados (artículo 10). Dichas previsiones fueron concretadas con la aprobación del Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de Envases y Residuos de Envases, que (i) destacaba el papel preponderante de las Comunidades Autónomas sobre el de las Entidades Locales (artículo 9); (ii) desarrollaba un poco más el contenido mínimo de esos convenios (artículo 9 bis); y, (iii) detallaba ese "coste adicional" que debían sufragar los sistemas integrados a la Administración (artículo 10)⁴⁵.

Al mismo tiempo, por clara influencia de las anteriores normas, la figura de los convenios administrativos se introdujo también la legislación común de residuos vigente en aquel momento: la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Su artículo 8 se refería a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas y sistemas integrados, en los que se debería concretar el modo en el que los productores del producto debían dar cumplimiento a sus obligaciones. La regulación contenida en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que derogó a la anterior y deslegalizó la legislación aprobada en materia de residuos de envases, no ahondó mucho más en la cuestión. Baste decir que tan sólo se contenían en ella dos referencias a estos convenios: la primera, que se limitaba a recoger la obligación de los sistemas individuales y colectivos de "Celebrar acuerdos con las administraciones cuando éstas

⁴⁴ DE SADELEER, N., "Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos...", *op.cit.*, pp. 19 y ss.

⁴⁵ Sobre el cálculo de ese "sobrecoste" o "coste adicional" puede verse SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos...*, *op.cit.*, pp. 105-107.

intervengan en la organización de residuos” (artículo 32.5.e); y, la segunda, que sancionaba su incumplimiento (artículo 46.3.f).

No obstante lo anterior, la situación ha cambiado sustancialmente con la aprobación, primero, de la LRSCEC y, después, del RERE. El artículo 44 LRSCEC reconoce en términos mucho más claros el papel de los convenios como instrumento para regular el modo en el que las Administraciones Públicas deben intervenir en la gestión de unos residuos domésticos afectados por la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada. Y, a continuación, el precepto, en su apartado 3º, se remite a posteriores desarrollos reglamentarios, que deberán concretar, para cada tipo de residuo de que se trate, cuestiones como “el plazo máximo en el que deberán quedar suscritos los convenios”, “los parámetros y la operativa de cálculo que permitan identificar los costes que se deben compensar a las Administraciones Públicas” y el modo de resolución de “las discrepancias (...) mediante arbitraje”.

En desarrollo precisamente de ese precepto, la aprobación del RERE ha traído consigo una regulación mucho más detallada de estos convenios en el ámbito de los residuos de envases domésticos. En efecto, el artículo 33 RERE se encarga de concretar (i) cuál es el objeto de estos convenios y, por remisión al Anexo X RERE, cuál es también su contenido mínimo (apartado 1º); (ii) cuáles son los modos en los que se puede organizar la gestión de residuos de envases domésticos (apartado 1º); (iii) quiénes son las partes signatarias del convenio y cuál es el papel que deben jugar Comunidades Autónomas y Entidades Locales (apartados 2º y 5º); (iv) cuál es el plazo mínimo en el que deben suscribirse estos convenios (apartado 3º); (v) cuál es el modo en el que deberán solventarse los problemas que puedan surgir durante la negociación de estos convenios (apartado 4º); y, (vi) cuáles son las obligaciones mínimas de transparencia que deben observarse tras suscribir estos convenios (apartado 6º). A todo ello cabe añadir el contenido del artículo 34 RERE y de los Anexos XI y XII RERE, que se encargan de concretar cuáles son los costes que deberán sufragar los sistemas de responsabilidad ampliada; y, como ya hemos apuntado, el contenido del Anexo X RERE.

Se trata, sin duda, de una mejora regulatoria de calado; sin embargo, todavía son muchas las cuestiones pendientes de ser resueltas, tal y como ya hemos analizado en otro lugar⁴⁶. De hecho, tanto es así que un análisis de todas esas cuestiones excedería por mucho las pretensiones de este trabajo; razón por la

⁴⁶ Para un análisis más detallado de cuáles son las novedades regulatorias que ha introducido la LRSCEC y, fundamentalmente, el RERE en esta materia, véase GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 187-258.

que, en adelante, nos centraremos únicamente en lo que hemos denominado como el “problema del sistema de convenios múltiples o individuales”.

4. LA PROBLEMÁTICA PRÁCTICA DE SUSCRIBIR CONVENIOS INDIVIDUALES EN EL SECTOR DE LOS RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS

4.1. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR: MODELOS DE CONVENIOS DE GESTIÓN

La legislación en materia de residuos reconoce la obligación de los sistemas de responsabilidad ampliada de suscribir convenios con las Administraciones Públicas para determinar el modo en el que deben financiar y/o organizar la gestión de los residuos, en este caso, de los residuos de envases domésticos. Sin embargo, ni la LRSCEC ni el RERE aclaran si la idea es que cada sistema de responsabilidad ampliada suscriba un convenio propio con cada Administración Pública con la que actúe; o, por el contrario, si deben ser todos los sistemas de responsabilidad ampliada quienes suscriban un único convenio con cada Administración Pública⁴⁷.

Dicha “ambigüedad” o “indeterminación” da cabida tanto a un sistema de convenio múltiple o individual como a un sistema de convenio único o colectivo. Antes de determinar cuál es el modelo que efectivamente se ha implantado en el sector de los residuos de envases domésticos (y también en otros flujos de residuos), ahondemos con un poco más de detalle en estos conceptos.

La primera distinción convenio múltiple-convenio único pone el acento en el número de convenios suscritos en una misma región o ámbito geográfico: cuando hablamos de “convenio múltiple” enfatizamos la idea de que son varios los convenios que se han suscrito en una misma región, mientras que cuando

⁴⁷ Tanto el artículo 44.1 LRSCEC como los artículos 21.1.c), 29.3 y 33.1 RERE se refieren, sin mayores concreciones, a *los convenios*, en plural. Sin embargo, como decimos, nada aclara dicha referencia, puesto que tanto si lo que se pretende es que cada sistema colectivo suscriba su propio convenio como si lo es la suscripción de un único convenio por Administración Pública, tiene sentido que hablemos de convenios, en plural. En efecto: en el primer caso, habrá más de un convenio, tantos como combinaciones existan entre sistemas de responsabilidad ampliada y Administraciones Públicas; y, en el segundo caso, habrá también más de un convenio (aunque menos que en el primero), tantos como Administraciones Públicas involucradas, independientemente del número de sistemas que operen en cada una de ellas.

hablamos de “convenio único” enfatizamos la idea de que, en ese ámbito geográfico, tan sólo se ha suscrito un convenio.

La segunda distinción convenio individual-convenio colectivo pone el acento en el número de sistemas que suscriben el mismo convenio con la Administración Pública competente: cuando hablamos de “convenio individual” tan sólo un sistema de responsabilidad ampliada suscribe el convenio; mientras que cuando hablamos de “convenio colectivo” son varios sistemas de responsabilidad ampliada los que han negociado conjuntamente con la Administración Pública para suscribir un mismo convenio.

En adelante, utilizaremos las nociones de “convenio múltiple” y “convenio individual”, por un lado; y, “convenio único” y “convenio colectivo”, por otro lado, como una suerte de sinónimos. Ambas categorías pueden actuar como dos binomios, que reflejarían, respectivamente, la misma realidad, en función del prisma desde el que se analice la cuestión. Como regla general, cuando decimos que en un territorio hay convenios múltiples hablamos de convenios individuales, puesto que cada sistema de responsabilidad ampliada habrá suscrito su propio convenio con la Administración competente y, por ello, en ese territorio coexistirán varios convenios⁴⁸. Y, cuando decimos que en un territorio hay un único convenio hablamos de un convenio colectivo, que habrá tenido que ser suscrito por todos los sistemas de responsabilidad ampliada que operan en el ámbito territorial de la Administración Pública signataria⁴⁹.

4.2. LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS EN LOS RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS: LA TRADICIONAL SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS INDIVIDUALES

Como hemos dicho, el sector de los envases domésticos fue el primero en el que se implantó un régimen de responsabilidad ampliada y, en consecuencia, fue también el primero que nos ofreció ejemplos de convenios de gestión, suscritos entre los entonces denominados SIG y las Administraciones Públicas con competencia en la materia.

Esos primeros convenios fueron convenios individuales, donde cada SIG suscribía su propio convenio con cada Administración Pública. Más allá de la “generalidad” o “ambigüedad” con la que la normativa entonces vigente preveía la obligación de los SIG de firmar estos convenios, existe una razón

⁴⁸ Salvo que, como excepción, alguno de esos convenios se haya suscrito por más de un sistema de responsabilidad ampliada.

⁴⁹ Como excepción, únicamente podrá hablarse de “convenio único” y, a su vez, de “convenio individual” (y no de “convenio colectivo”) cuando en ese ámbito territorial actúe un único sistema de responsabilidad ampliada, como operador monopolista.

fundamental que explica por qué en esta primera experiencia proliferaron los convenios individuales: en el sector de envases domésticos no existía competencia, puesto que tan sólo se habían autorizado dos SIG que no competían entre ellos. En efecto, ECOEMBES agrupaba a todos los productores de envases de papel-cartón, madera, metales, plásticos ligeros y otros; y, ECOVIDRIO hacía lo propio con los productores de envases de vidrio.

En estas circunstancias, resulta lógico que, cada uno de ellos, se dedicase a suscribir un convenio individual con cada Administración, que atendiera a las particularidades de cada material, lo que ha propiciado que, al tiempo de entrar en vigor el RERE, en junio de 2024⁵⁰, ECOEMBES tuviera suscritos 147 convenios con diferentes Administraciones y ECOVIDRIO tuviera 875⁵¹.

4.3. LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS EN OTROS FLUJOS DE RESIDUOS: LAS EXPERIENCIAS EN RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS Y EN RESIDUOS DE PILAS Y ACUMULADORES

La regulación del régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases ha sido, sin duda, el precedente que ha inspirado la expansión de esta institución a otros flujos de residuos, como son, entre otros, los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEEs) y los residuos de pilas y acumuladores⁵². Puesto que también los hogares producen tanto RAEEs como residuos de pilas y acumuladores, es de interés detenernos brevemente a analizar cómo se ha organizado la participación de las Administración en la gestión de estos residuos.

En cuanto al primer grupo de residuos, los RAEEs se regulan en el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y

⁵⁰ Hablamos de junio de 2024 y no del 29 de diciembre de 2022, que fue cuando, según la DF 5ª RERE, entró en vigor el RERE, por una sencilla razón: lo que nos interesa ahora es el momento en el que las normas que introduce el RERE en materia de responsabilidad ampliada del productor comenzaron a aplicarse a aquellos sistemas de responsabilidad ampliada ya instalados. En este sentido, la DT 3ª RERE dispone lo siguiente: “El resto de productores de producto [aquellos que con anterioridad a la entrada en vigor de la norma ya tuvieran la obligación de participar en un sistema integrado de gestión] constituirán o adaptarán los sistemas integrados de gestión a lo previsto en este real decreto antes del 30 junio de 2024. A estos efectos, antes del 30 de junio de 2023, se presentará a la autoridad competente la comunicación del sistema individual o la solicitud de autorización como sistema colectivo de responsabilidad ampliada.”

⁵¹ Véase al respecto el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21).

⁵² SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad...”, *op. cit.*, pp. 381-382.

electrónicos⁵³, modificado por el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, para incorporar al Ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos⁵⁴.

La norma diseña diferentes alternativas de recogida de estos residuos, pues ésta podrá organizarse por las Entidades Locales (artículos 19 y ss.), por los distribuidores (artículos 22 y ss.), por los productores (artículos 25 y ss.) y por los gestores de residuos (artículo 28)⁵⁵. Es importante tener en cuenta que no se trata de canales excluyentes entre sí; sino complementarios, puesto que la norma diseña una red de recogida diversificada precisamente para facilitar al ciudadano la entrega adecuada de RAEEs y garantizar que estos residuos sean adecuadamente tratados⁵⁶. Nos detenemos ahora, en cuanto aquí nos interesa, en la recogida organizada por las Entidades Locales.

El artículo 19 del Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, una vez más, hace una genérica referencia a la suscripción de “acuerdos” para organizar la recogida y gestión de estos residuos. En concreto, dice el precepto que “(...) las Entidades Locales podrán suscribir acuerdos con los distribuidores de su ámbito territorial para que éstos realicen la entrega de RAEE doméstico en las instalaciones municipales, siempre que en las ordenanzas municipales o, en su caso, en las normas de funcionamiento de prestación del servicio de recogida domiciliaria de residuos, se identifiquen los lugares y horarios para hacerlo (...)”. De nuevo, al igual que ocurría en materia de residuos de envases, la normativa se presenta ambigua; pero, en este caso, ello ha dado lugar, en función del momento y el lugar, a la suscripción tanto de convenios

⁵³ Sobre dicho reglamento y sus antecedentes normativos puede verse CUBEL SÁNCHEZ, P., *La responsabilidad ampliada del productor de aparatos...*, *op.cit.*, pp. 15 y ss.

⁵⁴ REVUELTA PÉREZ, I., “Transposición del paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea mediante normas reglamentarias”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° 21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 689-690.

⁵⁵ Véase al respecto CUBEL SÁNCHEZ, P., *La responsabilidad ampliada del productor de aparatos...*, *op.cit.*, pp. 200-205.

⁵⁶ Piénsese, por ejemplo, en un ciudadano que se compra un nuevo microondas o lavadora, y necesita deshacerse del anterior electrodoméstico, para lo que podrá llevarlo al punto limpio habilitado al efecto por el municipio o incluso entregárselo al distribuidor que le ha vendido el nuevo.

individuales, entre un SCRAP y una Administración, como a la suscripción de convenios colectivos⁵⁷, entre varios SCRAPs y una Administración.

En cuanto al segundo grupo de residuos, los de pilas y acumuladores se regulan en el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, también modificado por el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero⁵⁸, antes citado. En este caso, su artículo 8, que regula los SCRAPs en materia de residuos de pilas y acumuladores, hace también expresa mención a estos convenios al afirmar que “los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada establecerán convenios de colaboración con Entidades Locales y Comunidades Autónomas cuando éstas intervengan en la organización de la gestión de los residuos de pilas o acumuladores”; y, al añadir a continuación que “En dichos convenios se establecerán además de los objetivos de gestión de residuos, las condiciones de recogida, almacenamiento, tratamiento y eliminación de los materiales contenidos en las pilas, acumuladores y baterías usados” (apartado 3º).

De nuevo, la realidad práctica evidencia cómo la ambigüedad de la norma ha propiciado la existencia tanto de convenios individuales, entre un SCRAP y una Administración, como de convenios colectivos⁵⁹, entre varios SCRAPs y una Administración.

4.4. LA (PREVISIBLE) CONTINUIDAD DEL SISTEMA DE CONVENIOS INDIVIDUALES EN EL SECTOR DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS: DIFERENCIAS CON EL SECTOR DE RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS

Como hemos apuntado, el RERE ha adoptado una perspectiva eminentemente continuista a la hora de enunciar la obligación de los sistemas de responsabilidad ampliada de suscribir convenios de gestión con las Administraciones Públicas competentes. En efecto, al igual que la LRSCEC y las normas que la precedieron, los artículos 21.1.c), 29.3 y 33.1 RERE se refieren a la obligación

⁵⁷ Tal es el caso, por ejemplo, del Convenio de colaboración suscrito por la Agencia de Residuos de Cataluña; el Convenio marco de colaboración suscrito en 2010 por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León; el Convenio suscrito en 2021 por el Ayuntamiento de Madrid; o, el Convenio marco de colaboración suscrito en 2015 por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

⁵⁸ REVUELTA PÉREZ, I., “Transposición del paquete legislativo...”, *op.cit.*, pp. 689-690.

⁵⁹ Tal es el caso, por ejemplo, del Convenio suscrito en 2019 por el Gobierno de las Islas Baleares; del Convenio marco de colaboración suscrito en 2012 por la Comunidad Autónoma de Galicia; y, del Convenio marco de colaboración suscrito en 2018 por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

de los sistemas de responsabilidad ampliada de suscribir convenios de gestión de manera genérica, en plural, sin especificar si dichos convenios deben ser individuales o colectivos.

De esta manera, la normativa en materia de residuos de envases domésticos no predetermina ni un sistema de convenio individual ni un sistema de convenio único. En su lugar, admite cualquiera de los dos sistemas, de forma tal que sean los propios actores quienes decidan qué modelo debe imponerse. Precisamente en ese contexto, no es casualidad que, a mediados de 2023, tanto ECOEMBES como ECOVIDRIO remitieron propuestas de convenios individuales a las diferentes Administraciones Públicas, conscientes de que la entrada en vigor del nuevo régimen de responsabilidad ampliada que establecía el RERE iba a exigir adecuar los convenios vigentes en aquel entonces (DT 3ª) y conscientes también de que la aplicación del RERE iba a propiciar el surgimiento de nuevos competidores.

A nuestro juicio, la pregunta determinante es la siguiente: ¿el establecimiento de un sistema de convenio individual o de un sistema de convenio único tiene algún impacto en la promoción de la competencia en el sector de residuos de envases? Pues bien, con carácter previo a ahondar en esa cuestión, conviene apuntar que, a la vista de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Real Decreto de envases y residuos de envases, parece ser que ésta fue una pregunta que no se planteó el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el proceso de elaboración del RERE⁶⁰; y, tal vez, la razón por la que no se la planteó está en lo ocurrido en otros flujos de residuos.

En efecto, el ejemplo de los RAEEs puede ayudarnos a entender las razones por las que, al parecer, no se valoró el impacto que podría tener la regulación de estos convenios en la promoción de la competencia. Si atendemos al Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, o, a su predecesor, el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, podemos observar cómo ninguno de ellos impone ni un sistema de convenio individual ni un sistema de convenio único, de modo similar al RERE. Sin embargo, esa “indeterminación” no ha impedido que se constituyesen diferentes actores (primero, SIGs; y, después, SCRAPs), que compitiesen entre ellos y que se relacionasen con las Administraciones, en unas ocasiones, a través de convenios individuales y, en otras, de convenios colectivos.

Con ese precedente normativo, tal vez el Ministerio consideró que la regulación de los convenios de gestión en residuos de envases domésticos no tenía impacto

⁶⁰ Nada se dice al respecto en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Real Decreto de envases y residuos de envases.

alguno en el fomento de la competencia. Nuestra postura es, no obstante, radicalmente distinta, tal y como demostraremos más adelante. Vaya por delante que, de hecho, varias son las diferencias que existían y existen entre los RAEEs y los residuos de envases domésticos, que ayudan a explicar por qué una previsión que tal vez fue inocua en aquel sector no tiene por qué serlo también en el sector de residuos de envases domésticos.

4.4.1. ¿Por qué la implementación de un régimen de responsabilidad ampliada en envases domésticos no tuvo las mismas consecuencias en términos de competencia que en aparatos eléctricos y electrónicos?

Tal y como venimos diciendo, el sector de los envases domésticos fue el primero en el que se implantó un régimen de responsabilidad ampliada, que, posteriormente, se expandió a otros flujos⁶¹, como son los aparatos eléctricos y electrónicos. Sin embargo, el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada tuvo muy distintas consecuencias en términos de competencia en uno y otro sector: mientras que en el primero únicamente se constituyeron dos SIGs no competitivos entre ellos, que dominaban el mercado⁶²; en el segundo, sí hubo competencia entre SIGs o SCRAPS.

Varias circunstancias nos ayudan a explicar tan distinto resultado:

- Diferencias físicas del residuo: Los envases y los aparatos eléctricos y electrónicos presentan evidentes diferencias físicas que han condicionado el modo en el que los actores han organizado la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos resultantes. Los primeros son bastante homogéneos y su composición es relativamente simple, lo que determina que tengan un valor unitario mucho más reducido. Por el contrario, bajo la denominación de “aparato eléctrico y electrónico” se incluyen una gran variedad de productos de composición, tamaño y valor muy heterogéneos; muchos de ellos, de hecho, incluyen entre sus componentes elementos peligrosos y/o especialmente valiosos por su escasez (como, por ejemplo, tierras raras), que justifican un tratamiento menos uniforme o, mejor dicho, que explican la existencia de

⁶¹ SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad...”, *op. cit.*, pp. 381-382.

⁶² Véase, por ejemplo, las Resoluciones de la CNMC de 25 de abril de 2011, (Expediente S/0206/09, asunto ECOEMBALAJES ESPAÑA, S.A) y de 2 de abril de 2019 (Expte S/0636/18, asunto ECOEMBES), donde se reconoce precisamente esa posición de dominio total de ECOEMBES.

diferentes procesos de tratamiento, según el tipo de RAEE de que se trate.

- Diferencias logísticas en la cadena de gestión del residuo: Las diferentes condiciones físicas de unos y otros residuos ayudan a entender por qué la cadena de gestión de los residuos de envases domésticos difiere tanto de la de los RAEEs. En efecto, mientras la producción en masa que caracteriza a los residuos de envases justifica el establecimiento de un sistema regular que cubra una amplia extensión del territorio; los RAEEs se generan de manera mucho más puntual, lo que puede justificar sistemas más individualizados y específicos de recogida, con una logística más compleja. Contrasta así el sistema de recogida en masa de los residuos de envases que llevan a cabo las Entidades Locales con los diferentes canales de recogida que prevé el propio Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, como son la recogida organizada por las Entidades Locales (artículos 19 y ss.), por los distribuidores (artículos 22 y ss.), por los productores de esos aparatos (artículos 25 y ss.) o por los gestores de residuos debidamente autorizados (artículo 28).
- Diferencias en el valor de los residuos: De nuevo, las diferencias físicas de estos residuos explican la existencia de diferencias económicas en la gestión de unos y otros residuos. Como se sabe, los residuos pueden ser una fuente potencial de ingresos, al poder reintroducirse en el mercado como materias primas secundarias en sustitución de otras materias primarias⁶³; sin embargo, no todos los residuos tienen el mismo potencial económico. El elevado valor potencial de los RAEEs, fruto de la posibilidad de recuperar de ellos materiales y componentes escasos, genera un incentivo mucho mayor para que su recogida y tratamiento diferenciado sea efectivamente acorde al principio de jerarquía de opciones. Por el contrario, la gestión de los envases domésticos suele implicar costes elevados, razón por la que los intereses comerciales de los gestores suelen centrarse más en reducir esos costes y no tanto asegurar su reutilización y maximizar el valor recuperado. Este factor condiciona tanto la estructura del sistema como el comportamiento de los actores involucrados, y nos ayuda a explicar por qué el SDDR ha tenido tan escaso desarrollo en materia de envases domésticos, pese

⁶³ La institución del fin de la condición de residuo está llamada a jugar un papel fundamental en la promoción de la economía circular al permitir, en términos de seguridad técnica y ambiental, reintroducir residuos completamente valorizados en el mercado. Sobre esta figura véase, entre otros, GÓMEZ EXPÓSITO, Á., *El fin de la condición de residuo en el Derecho español*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 124 y ss.

a ser un sistema ambientalmente mucho más sostenible, que garantiza un mejor y mayor cumplimiento del principio de jerarquía de opciones

- Diferencias en la conducta de los operadores económicos: La homogeneidad propia de los envases domésticos nos ayuda a entender también por qué las grandes empresas productoras de envases convergieron en un mismo actor en atención al tipo de material utilizado (como se sabe, ECOEMBES y ECOVIDRIO), centrados en simplificar sus obligaciones y reducir costes gracias a la consecución de economías de escalas. Sin embargo, en RAEES, hubo más diversidad de actores, también por la heterogeneidad de los productos en cuestión (grandes electrodomésticos, pequeños electrodomésticos, iluminación...), todos ellos con muy distintos intereses, lo que fomentó la creación de diferentes SIGs, que pudieran adaptarse mejor a las necesidades específicas de cada tipo de productor y ofrecer así precios más competitivos.
- Diferencias institucionales: El papel que adoptaron las Administraciones Públicas en materia de envases domésticos desde finales del siglo pasado también ha sido muy distinto del que adoptaron a la hora de regular los RAEs. La implicación directa que tradicionalmente han tenido las Entidades Locales en la gestión de residuos de envases domésticos explica por qué propiciaron también la creación de grandes actores monopolísticos. No puede pasarse por alto que la existencia de un único interlocutor simplificaba sobremanera las negociaciones que debían llevar a cabo las Administraciones Públicas para suscribir aquellos primeros convenios de gestión, negociados en un contexto especialmente novedoso y, a su vez, complejo, por la asimetría de información que hoy en día continúa existiendo entre unos y otros⁶⁴. Por el contrario, en RAEs, el papel que desde el principio asumió la Administración se centró mucho más en la supervisión y el control de los diferentes actores que participaban en el mercado, a pesar de que el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, al que ya hemos hecho referencia, continuaba previendo la posibilidad de que las Entidades Locales llevaran a cabo la recogida municipal de los residuos.

⁶⁴ PERNAS GARCÍA, J.J., "Responsabilidad ampliada del productor...", *op.cit.*, p. 451, apunta esa desigualdad de información, que juega claramente en detrimento de las Administraciones Públicas.

- Diferencias en los objetivos perseguidos por la norma: A finales del siglo pasado, cuando se aprobó la LERE, España no tenía todavía una estructura consolidada de recogida selectiva de residuos y la finalidad principal buscada por el legislador era cumplir su obligación de transposición de la Directiva 94/62/CE para evitar sanciones por incumplimiento. Por ello, la aplicación de la norma dio lugar a un modelo único, centralizado y más fácil de coordinar con las Entidades Locales que intervenían en la gestión de los residuos; y ello a pesar de que la norma no se oponía a la creación de varios SIG. Sin embargo, el contexto normativo en el que se aprobó el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos, fue muy distinto. Ya no es sólo, como hemos dicho, que el sector electrónico es más fragmentado, especializado, técnico y heterogéneo que el de envases; sino que, además, en cuanto ahora interesa, cuando se aprobó el citado Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, y, sobre todo, el posterior, Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, que derogó al anterior, tanto las instituciones europeas como las nacionales habían asumido que el régimen de responsabilidad ampliada podía ser un mecanismo útil para fomentar la eficiencia, la innovación, el control de costes y también la competencia.

4.4.2. ¿Por qué la actual modificación del régimen de responsabilidad ampliada de envases domésticos tampoco tendrá las mismas consecuencias en términos de competencia que en aparatos eléctricos y electrónicos?

Todas esas diferencias nos ayudan a entender no sólo por qué el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada en residuos de envases domésticos no tuvo, a finales del siglo pasado, los mismos efectos en términos de competencia que años después tuvo en RAEEs; sino también por qué la modificación del régimen de responsabilidad ampliada introducida en el RERE está llamada a tener, a nuestro juicio, unos efectos limitados en términos de competencia.

Parece ser que el RERE fía la efectiva introducción de competencia en el sector de envases domésticos al derecho de los productores de cambiar el sistema, individual o colectivo, que han elegido. Sin embargo, no basta con que los productores puedan elegir, en primer lugar, si desean constituir un SIRAP o constituir o adherirse a un SCRAP; y, a continuación, con que puedan modificar dicha decisión y cambiar bien de sistema en sí (pasando de un SIRAP a un SCRAP, o viceversa) bien de un SCRAP a otro.

Para que en un sector tan particular como es el de los residuos de envases domésticos se pueda abrir a la competencia de manera efectiva es necesario implementar otros cambios regulatorios, que no fueron necesarios, por ejemplo, cuando el Real Decreto 2008/2005, de 25 de febrero, estableció la obligación de los productores de aparatos eléctricos y electrónicos de constituir SIGs para financiar y/o gestionar los residuos resultantes de sus propios productos (artículo 8)⁶⁵.

No puede pasarse por alto que en el sector de los residuos de envases domésticos existe una diferencia fundamental: en este caso, existen dos actores completamente instaurados, que gozan de un poder de mercado cuasi total. En efecto, en RAEEs, la apertura del mercado a los sistemas de responsabilidad ampliada se produjo desde un inicio en condiciones de concurrencia, permitiendo la entrada de múltiples operadores en igualdad de condiciones. Sin embargo, ello no es tan fácil en el mercado de los residuos de envases domésticos, donde, desde finales del siglo pasado, se instauró un modelo fuertemente concentrado en torno a dos actores monopolísticos, no competidores entre ellos; y, por tanto, completamente ajeno a una lógica competitiva.

Esta distinción es, insistimos, determinante. Y es que, por mucho que, en la actualidad, se advierta una voluntad de promover la competencia también en este sector; esa pretendida apertura no es neutral en la medida en que los nuevos o potenciales SCRAPs no parten de la misma posición que los incumbentes. Estos últimos cuentan ya con una estructura consolidada, relaciones institucionales afianzadas y una amplia implantación territorial, de modo que la competencia se proyecta en términos asimétricos que condicionan las posibilidades reales de acceso efectivo al mercado.

4.5. LOS PROBLEMAS DE PERPETUAR EL TRADICIONAL SISTEMA DE CONVENIOS INDIVIDUALES EN EL SECTOR DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS: UN EVIDENTE FRENO A LA INTRODUCCIÓN EFECTIVA DE COMPETENCIA

Ahora sí estamos en condiciones de responder a la pregunta que hemos formulado anteriormente: ¿qué impacto puede tener el establecimiento de un

⁶⁵ Como se sabe, aquella norma fue superada por el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, que, actualmente, regula en sus artículos 38 y ss. el régimen de responsabilidad ampliada aplicable a los productores de aparatos eléctricos y electrónicos.

sistema de convenio individual o de un sistema de convenio único en la promoción de la competencia en el sector de residuos de envases?

La elección de un sistema de convenio individual o de convenio único no es una cuestión neutral en términos de competencia; o, al menos, no lo es en el sector de los residuos de envases domésticos. Y ello por varias razones.

La primera, porque un convenio único garantiza mejor que todos los SCRAPs queden sometidos a idénticas condiciones técnicas y financieras. Por el contrario, los convenios individuales abren la puerta a desigualdades, puesto que la Administración podría aceptar distintas exigencias fruto del muy desigual poder de negociación que ostentarán los operadores incumbentes (que aglutinarán la mayor parte de los productores) y los nuevos.

La segunda, porque un convenio único abre automáticamente el acceso al mercado a todos los SCRAPs que lo firmen, bien sea al inicio de la vida del convenio o posteriormente a través de una adenda. Por el contrario, en un sistema de convenio individual, la introducción de un nuevo SCRAP queda diferida a la firma del convenio con la Administración, dado que ésta es una condición necesaria para poder participar en el mercado (artículos 21.1.c) y 29.6 RERE). Y, si bien es cierto que la Administración no puede oponerse caprichosamente a su firma, las negociaciones pueden prolongarse varios meses⁶⁶, máxime en aquellos casos en los que la Administración ya ha podido firmar un convenio con el SCRAP dominante, que aglutine el mayor número de productores de envases domésticos; y, por tanto, tiene menos incentivos para reducir la duración del proceso de negociación⁶⁷.

La tercera, porque el sistema de convenio único permite, en un mismo instrumento jurídico, coordinar el sistema de financiación, el reparto de cargas y los criterios técnicos de prestación del servicio de forma coherente entre todos los SCRAPs y la Administración Pública. El sistema de convenio individual, por su parte, puede generar solapamientos, duplicidades y mayor dificultad de coordinación; máxime cuando poco dice el RERE sobre cómo debe producirse

⁶⁶ El artículo 33.3 RERE exige suscribir dichos convenios dentro de un plazo máximo de 12 meses.

⁶⁷ El Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21) ha apuntado también ese “problema temporal”: “Los sistemas de RAP en España tienen que firmar convenios con todas las AA.PP. que intervengan en la gestión de residuos (art. 33 del Real Decreto de Envases). Esta obligación, con el añadido de hacerlo en un plazo máximo de 12 meses (art. 33.3 del Real Decreto de Envases), puede dificultar notablemente la actividad de nuevos SCRAPs” (pág. 117).

esa necesaria coordinación cuando coexistan más de un SCRAP autorizado en un mismo territorio⁶⁸.

Y, la cuarta, porque en un sistema de convenio único la Administración negocia un único acuerdo con efectos para todos los SCRAPS, reduciendo la enorme carga administrativa y los elevados costes de transacción que tienen este tipo de negociaciones⁶⁹. Al fin y al cabo, en un sistema de convenio individual, cada SCRAP negocia por separado, lo que multiplica los trámites e incrementa los costes administrativos y de gestión para las Administraciones Públicas (y también para los SCRAPS).

No cabe duda de que el modelo de convenio individual refuerza la posición de dominio de los incumbentes y, por ende, dificulta la entrada de nuevos SCRAPS en el sector. Máxime tratándose, como ocurre con estos convenios, de un instrumento jurídico determinante⁷⁰, llamado a regular el modo en el que debe participar cada SCRAP y cada Administración en la recogida, selección y tratamiento de los residuos de envases domésticos.

Por ello, no es de extrañar que la CNMC ya se haya preocupado por el modo en el que el RERE regula los convenios de gestión y, más concretamente, por las diferentes lagunas de que adolece precisamente esa regulación. Nos referimos al Informe de 9 de julio de 2024, titulado “Estudio sobre la gestión de residuos de envases” (E/CNMC/004/21), que, sin duda, ha sido un primer reconocimiento de la necesidad de replantear el modo en el que se han venido regulando estos convenios administrativos si de verdad se pretende promover la competencia en el sector de los residuos de envases domésticos⁷¹. Varias son las recomendaciones que, en él, ofrece la CNMC, tales como la de regular en detalle la coexistencia de sistemas de RAP competidores (págs. 112-116); la de introducir un sistema de convenio único con cada Administración (págs. 117-118); la de elaborar un convenio tipo a nivel estatal (pág. 118); o, la de desarrollar

⁶⁸ En efecto, el RERE, concretamente, en su artículo 21.2, se limita a apuntar el criterio de reparto proporcional de los objetivos mínimos de recogida separada que deben cumplir los distintos SCRAPS cuando existen varios sistemas operando sobre el mismo flujo de envases.

⁶⁹ Sobre dicha complejidad ya se ha pronunciado, con acierto, PERNAS GARCÍA, J.J., “Responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, p. 451.

⁷⁰ La CNMC ha reconocido el carácter “esencial” de estos convenios tanto en su Informe de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25), en el que se pronuncia sobre el convenio marco entre la Comunidad Autónoma de Canarias y ECOEMBES (pág. 4), como en su Informe de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25), en el que se pronuncia sobre una propuesta de convenio (“elemento esencial para el buen funcionamiento del sistema”) (pág. 4).

⁷¹ Decimos que se trata de un “primer reconocimiento” porque a él le han seguido otros, como el Informe de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25) o el Informe de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25), a los que más adelante nos referiremos.

el mandato de consensuar entre todos los agentes afectados los requisitos mínimos de calidad que, al fin y al cabo, constituyen la esencia del contenido de estos convenios (págs. 118-119).

Todas esas recomendaciones tienen un objetivo común: remover barreras regulatorias que dificultan o impiden una efectiva promoción de la competencia en el sector de los residuos de envases domésticos⁷². La deseada introducción de competencia en un sector tradicionalmente monopolístico como éste no es una aspiración exclusiva del regulador español; muchos otros Estados han promovido también cambios regulatorios de calado para la consecución de este fin. Buena muestra de ello es el caso alemán, que analizamos sucintamente a continuación.

5. LA EXPERIENCIA ALEMANA: DESDE EL REGLAMENTO TÖPFER A LA VERPACKG

5.1. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR: SISTEMAS ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS

El ejemplo de Alemania es especialmente interesante porque, podemos decir, fue el primer modelo que inspiró la actual organización del régimen de responsabilidad ampliada en torno a agrupaciones de productores⁷³. Sin embargo, con carácter previo a analizar cuál ha sido la evolución de la regulación de residuos de envases domésticos en Alemania, conviene dejar claro que, a escala europea, no existe un único modelo o sistema de gestión⁷⁴.

En realidad, coexisten dos modelos distintos. Algunos Estados, como Alemania y Austria, se han decantado por un sistema que podemos calificar como “organizativo” u “operativo”, donde la responsabilidad de organizar la recogida, el transporte, el almacenamiento y el tratamiento de los residuos de envases domésticos se ha traspasado a los sistemas de responsabilidad ampliada. Y, frente a ese sistema, otros países como Francia, Italia o España han optado por un sistema “financiero”, donde la gestión material de los envases domésticos sigue siendo una responsabilidad de las Entidades Locales y los

⁷² De hecho, el citado Informe de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21) nos ofrece muchos más ejemplos de barreras regulatorias a la introducción de competencia en este sector. Sin embargo, su análisis excede las pretensiones de este trabajo, en tanto que dichas otras recomendaciones no tienen relación con la regulación de los convenios de gestión que aquí analizamos.

⁷³ SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos...*, *op.cit.*, p. 76, con acierto, califica dicho modelo como “pionero”.

⁷⁴ GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 195 y ss.

sistemas de responsabilidad ampliada asumen únicamente la financiación de esas operaciones de recogida, transporte, almacenamiento y tratamiento.

Esto ocurre por una sencilla razón: el Derecho europeo no determina qué sujeto debe ocuparse materialmente de gestionar los residuos de envases domésticos⁷⁵. Ni la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994⁷⁶, vigente cuando se aprobó el RERE; ni el Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024⁷⁷, determinan cómo deben relacionarse los sistemas de responsabilidad ampliada y las Administraciones Públicas con competencia en materia de gestión de residuos de envases.

Importa poner de manifiesto que la decisión de adoptar un modelo “organizativo” o “financiero” no es una cuestión baladí a los efectos que aquí nos interesan, puesto que es más fácil fomentar la competencia en los primeros que en los segundos. En efecto: en un sistema organizativo, los SCRAPs disponen de un abanico más amplio de variables para diferenciarse entre ellos, como son el coste, la calidad, la eficiencia del servicio o la innovación; sin embargo, en un sistema financiero, la función de recaudación y redistribución que cumplen los SCRAPs limita las fuentes de ventaja competitiva entre ellos a una sola, la reducción de los costes administrativos de la propia estructura del SCRAP (y, además, sin que dicha reducción de costes tenga por qué repercutir en una mejor gestión ambiental).

5.2. EL REGLAMENTO TÖPFER: LOS INICIOS DE LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DE LOS PRODUCTORES DE ENVASES

El origen del actual sistema de gestión alemán se encuentra en el Reglamento para evitar desechos originados por los envases de 1991, conocido como “Reglamento Töpfer”. Fue aquella norma la que, por primera vez, responsabilizó a los fabricantes y distribuidores de envases de la gestión de sus productos en la fase final del ciclo de vida, una vez convertido en residuos,

⁷⁵ GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, p. 194.

⁷⁶ Como decimos, la entonces vigente Directiva 94/62/CE se limitaba a afirmar que “Dichos sistemas estarán abiertos a la participación tanto de los agentes económicos de los sectores afectados como de las autoridades públicas competentes” (artículo 7.1).

⁷⁷ Su artículo 47, que regula la autorización relativa al cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad ampliada del productor, se limita a apuntar que “Las medidas que deberán establecer los Estados miembros de conformidad con el apartado 2 incluirán medidas que garanticen que: (...) se hayan implantado las disposiciones necesarias al efecto, incluidos acuerdos preliminares, con los distribuidores, autoridades públicas o terceros que realicen la gestión de los residuos en su nombre” (aptdo. 3.c).

dando lugar al conocido como “sistema dual”. Cuando hablamos de “sistema dual” nos referimos al modelo paralelo al sistema público de gestión de residuos municipales, en el que empresas privadas, financiadas por los fabricantes y distribuidores de envases, se encargan de organizar la recogida selectiva, clasificación y reciclaje de los envases domésticos⁷⁸.

El objetivo último era evitar o reducir el impacto ambiental de los residuos de envases (artículo 1). En efecto, la lógica del sistema era la siguiente: los fabricantes y envasadores, obligados a internalizar el coste de la gestión de esos residuos, estaban llamados a asumir un rol determinante en su reducción y reciclaje. Sin embargo, la extensión de dicha responsabilidad variaba en función del tipo de envase de que se trataba.

El artículo 3.1 distinguía tres tipos de envases:

- Los envases de venta, que son aquellos que el consumidor final usa hasta el consumo (equiparables a lo que actualmente conocemos como envases primarios). Los distribuidores estaban obligados a recoger gratuitamente sus envases en el punto de venta o en sus proximidades; debiendo hacerse fabricantes y distribuidores de dichos envases para su posterior reutilización o reciclaje, salvo que participasen en un sistema autorizado que cumpliera dicha función por ellos (artículo 6).
- Los envases externos, que son aquellos que rodean al envase de venta y cumplen funciones adicionales (seguridad, publicidad...) (equiparables a lo que actualmente conocemos como envases secundarios). Los distribuidores debían retirar los envases externos al entregar el producto sin coste alguno para el consumidor o, alternativamente, permitirle al consumidor que los devolviese al punto de venta (artículo 5).

⁷⁸ Este sistema funciona de manera complementaria al servicio municipal, responsable de la fracción resto y de otros residuos. Sin embargo, SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos...*, *op.cit.*, pp. 77-78, matizaba esa “dualidad” en los siguientes términos: “Frente a la primera apreciación que pudiéramos tener de hallarnos en el caso alemán ante un sistema «dual», diferenciado de la, entre nosotros, arraigada recogida municipal de residuos, diremos que la pretendida «dualidad», en cuanto a la existencia de un sistema de recogida y gestión fuera de los sistemas públicos no es en realidad tan tajante, pues no se trata de dos compartimentos estancos. Ello resulta de la posibilidad que tiene DSD de contratar con operadores públicos o privados para instaurar los sistemas de recogida selectiva y de clasificación”.

- Los envases de transporte, que son aquellos que protegen a las mercancías durante el trayecto del fabricante al distribuidor (equiparables a lo que actualmente conocemos como envases terciarios). Los fabricantes y distribuidores debían recuperar los envases de transporte tras su uso para reutilizarlos o reciclarlos fuera del sistema público de residuos, salvo en aquellos casos en los que el consumidor recibiese la mercancía en el embalaje de transporte, en cuyo caso pasaría a tratarse como un envase de venta (artículo 4).

Además, el Reglamento sujetaba determinados tipos de envases a un sistema de depósito, devolución y retorno (artículo 7 y 8). En esos casos, los distribuidores debían cobrar un depósito obligatorio, que sería reembolsado en el momento en que se devolviese el envase. El artículo 9 excepcionaba dicho sistema de depósito para aquellos casos en los que existiese un sistema autorizado de gestión en los términos del artículo 6, ya expuesto.

En este contexto, un año antes de la entrada en vigor del Reglamento Töpfer, los principales fabricantes y distribuidores de envases constituyeron una sociedad mercantil de capital privado que se encargaba de la gestión de los residuos de envases, DSD (*Duales System Deutschland GmbH*). Esta mercantil actuó como un verdadero monopolista hasta aproximadamente el año 2003, siendo el funcionamiento del sistema el siguiente: 1º) los fabricantes y distribuidores pagaban una tarifa a DSD por los envases que introducían en el mercado y dicha tarifa era proporcional a la cantidad y al tipo de envases que comercializaban; 2º) DSD, como contraprestación, les permitía incluir en el etiquetado de sus envases el conocido como “punto verde” (*Der Grüner Punkt*); 3º) ese símbolo permitía al consumidor identificar qué residuos debía separar y depositar en el contenedor amarillo (*Gelbe Tonne*); y, 4º) DSD no se encargaba materialmente de gestionar él mismo esos residuos, sino que, en su lugar, contrataba a gestores locales.

Se observa cómo, aunque el Reglamento Töpfer no hacía ninguna mención al término “responsabilidad ampliada”, sí sentó las bases conceptuales y organizativas de lo que, años después, la legislación comunitaria de residuos calificaría como “responsabilidad ampliada del productor”.

5.3. EL REGLAMENTO DE 1998 Y SUS POSTERIORES MODIFICACIONES: UNA PROGRESIVA APERTURA A LA COMPETENCIA

El Reglamento Töpfer, al que acabamos de hacer referencia, fue superado, en 1998, por el Reglamento relativo a la prevención y la valorización de los residuos de envases. Con la aprobación de esta última norma, Alemania

ahondaba en esta idea de responsabilizar a fabricantes y distribuidores del coste de reutilizar y reciclar los envases que comercializaban; y, a su vez, adaptaba su regulación de residuos de envases a la Directiva 94/62/CE, homogeneizando conceptos y objetivos (artículos 1, 2 y 3) y regulando cuestiones como los envases reutilizables (artículo 8, 9 y 12) y los envases que contienen sustancias peligrosas (artículo 7).

En la Exposición de motivos de la norma se “hacía balance” de las medidas implementadas en el anterior reglamento, el Reglamento Töpfer: de los avances alcanzados en reutilización y reciclaje de envases; de los riesgos de fraude por los conocidos como “*free riders*” (la norma aludía expresamente a ellos como “*Trittbrettfahren*”); y, en cuanto aquí interesa, de la conveniencia de abrir el sector de la gestión de residuos de envases a la competencia.

A nuestro juicio, su aportación más relevante se contenía en el artículo 6. Este precepto establecía (i) cuáles eran las obligaciones de los fabricantes y distribuidores de envases de venta; y, (ii) cuáles eran los modos de que disponían para cumplir dichas obligaciones. Pues bien, dos eran las alternativas a su disposición: o bien eran ellos mismos quienes individualmente se encargaban de gestionar los residuos de envases que los consumidores les devolviesen a sus establecimientos (apartados 1 y 2); o bien esos fabricantes y distribuidores se adherían a un sistema, debidamente autorizado, de manera que la recogida regular y el reciclaje de los residuos de envases se organizase colectivamente (apartado 3).

Aunque es cierto que DSD se mantuvo como único monopolista hasta bien entrado el año 2003, el mercado de la gestión de los residuos de envases fue, poco a poco, abriéndose a la competencia. De hecho, fue en el año 2005 cuando los sistemas autorizados en aquel entonces suscribieron un primer acuerdo para determinar las cantidades que esos nuevos sistemas debían abonar al incumbente DSD, quien continuaba encargándose, en su condición de operador mayoritario, de la recogida y la selección de los residuos de envases. En este contexto, las sucesivas reformas normativas que se fueron acometiendo ahondaron en esas ideas de competencia e igualdad entre los operadores, por ejemplo, permitiendo que los nuevos sistemas pudieran adherirse a los acuerdos ya firmados con las Administraciones Públicas; o, encomendándole funciones de coordinación en las licitaciones y en la determinación de las cuotas de mercado a un organismo distinto de DSD creado por todos los sistemas autorizados en aquel momento.

5.4. EL PAPEL DE LA COMISIÓN Y DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA: EL DEBILITAMIENTO DEL MONOPOLISTA A GOLPE DE SENTENCIA

Como hemos expuesto, esas reformas normativas tuvieron como finalidad, entre otras, fomentar la competencia favoreciendo la entrada de nuevos competidores y limitando el predominante papel que DSD seguía ostentando, en su condición de operador dominante. No obstante lo anterior, si alguien contribuyó de manera determinante a reducir la capacidad de influencia de DSD en el sector, esa fue, a nuestro juicio, la Comisión y, junto a ella, el Tribunal de Justicia, a través de dos resoluciones judiciales. Nos detenemos brevemente en cada uno de esos pronunciamientos.

5.4.1. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de julio de 2009 (asunto C-385/07 P)

El primero de esos pronunciamientos judiciales tuvo su origen en la Decisión de la Comisión nº 2001/463/CE, de 20 de abril de 2001. En ella, la Comisión declaró que DSD había abusado de su posición de dominio a través de un contrato de licencia que imponía pagos injustificados, condiciones desproporcionadas e introducía barreras de entrada al mercado, en clara infracción del artículo 82 TCE (actual artículo 102 TFUE); y, en consecuencia, impuso a DSD determinadas obligaciones para hacer cesar tal abuso.

Exponemos brevemente cuál era el problema. A través de un contrato de licencia, DSD exigía a fabricantes y distribuidores el pago de un canon por todos los envases que llevaban el distintivo conocido como “punto verde” (*Der Grüner Punkt*), incluso aunque no se beneficiasen del servicio de recogida y reciclaje que organizaba DSD. El pago no se fijaba en función de la cantidad de envases que DSD acababa gestionando; sino de la cantidad de envases que incluían el “punto verde”. La realidad es que todos los envases que se introducían en el mercado incluían dicho distintivo, fundamentalmente, por dos razones: la primera, porque el contrato de licencia era global, no era posible identificar con el “punto verde” tan sólo unos envases y excluir otros, de manera que la única forma era crear líneas de producción, envasado y distribución completamente separadas y diferenciadas; y, la segunda, porque el “punto verde” era la señal que permitía al consumidor detectar qué residuos debía separar, por lo que cualquier decisión de excluir dicho distintivo introducía un importante riesgo de confusión en los consumidores. El gran beneficiado era, sin duda, DSD, que cobraba el canon a los fabricantes y distribuidores por todos sus envases, sin excepción, incluso aunque sólo se ocupase posteriormente de gestionar una parte de esos envases; y, en contraposición, cualquier fabricante o distribuidor que deseara contratar a otro

sistema dual debía duplicar sus costes, puesto que debía, por un lado, pagar el canon a DSD por utilizar su distintivo y, por otro lado, pagar a ese otro sistema dual que se encargaría de sus envases.

Según la Comisión, dicho abuso tenía un doble efecto: por un lado, suponía una explotación abusiva de los clientes de DSD, al imponerles una remuneración desproporcionada en relación con el servicio efectivamente prestado; y, por otro lado, constituía una barrera a la entrada de competidores que quisieran ofrecer soluciones alternativas al sistema DSD, dado que la utilización conjunta de otro sistema con el de DSD implicaba importantes costes adicionales.

Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia, en su Sentencia de 24 de mayo de 2007 (asunto T-151/01), avaló la decisión de la Comisión y desestimó el recurso interpuesto por DSD. Y, a su vez, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea hizo lo propio en su Sentencia de 16 de julio de 2009 (asunto C-385/07 P), al desestimar también el recurso de casación interpuesto por DSD contra la anterior Sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

Ninguna duda cabe del impacto que tuvo la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de junio de 2007 en el fomento de la competencia en este sector. Con dicho pronunciamiento, DSD se vio compelida a dejar de cobrar cánones, como hacía hasta entonces, por el uso de su distintivo a aquellos fabricantes y envasadores que organizaban la gestión de sus envases a través de otro sistema colectivo competidor o mediante autogestión (sistema individual). Lo anterior tuvo dos consecuencias determinantes en términos competitivos: en primer lugar, los fabricantes y envasadores que habían decidido organizar por sí mismos la gestión de sus residuos de envases, o bien recurrir a sistemas distintos de DSD, pudieron aliviar los elevados sobrecostes que hasta entonces estaban obligados a asumir; y, en segundo lugar, la creación de nuevos sistemas y la posibilidad de incorporarse a ellos pasó a convertirse en una alternativa mucho más atractiva desde el punto de vista económico.

5.4.2. La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de mayo de 2007 (asunto T-289/01)

El segundo de esos pronunciamientos tiene su origen también en un acto de la Comisión, la Decisión nº 2001/837/CE, de 17 de septiembre de 2001. En aquel procedimiento, fue DSD quien solicitó a la Comisión una declaración negativa o, en su defecto, una decisión de exención de la prohibición de acuerdos restrictivos que afectase a los siguientes acuerdos: sus estatutos; los contratos de garantía suscritos entre DSD y las empresas que garantizaban la venta y valorización de los materiales recogidos; y, los contratos de servicios suscritos

con gestores de residuos. La Comisión estaba, por tanto, llamada a pronunciarse sobre el artículo 81 TCE (actual 101 TFUE).

Pues bien, en cuanto se refiere al primero de los documentos, los estatutos de DSD, la Comisión entendió que no constituían restricción alguna a la competencia en los términos del artículo 81.1 TCE, por lo que ningún sentido tenía pronunciarse sobre la exclusión del artículo 81.3 TCE. Idéntica conclusión alcanzó respecto al segundo de los documentos, el contrato de garantía, toda vez que no contenía ninguna cláusula de exclusividad y permitía la coexistencia de múltiples operadores en el mercado. Sin embargo, en cuanto se refiere al último de los documentos, el contrato de servicios, la Comisión consideró, en primer lugar, que esos documentos sí constituían una restricción a la competencia en los términos del artículo 81.1 TCE debido a su duración excesiva, a que imponían a las empresas de gestión la asunción de la recogida y selección de residuos en solitario y a las restricciones que DSD imponía al uso de las instalaciones de selección por parte de terceros⁷⁹; y, en segundo lugar, que dichos contratos debían ser objeto de exención al amparo del artículo 81.3 TCE, por contribuir al progreso técnico y económico, por repartir equitativamente los beneficios y por considerarlos necesarios para que los gestores pudieran amortizar las inversiones realizadas, pero siempre y cuando su duración no excediese del 31 de diciembre de 2003.

De nuevo, el Tribunal de Primera Instancia, en su Sentencia también de fecha 24 de mayo de 2007 (asunto T-289/01), avaló la decisión de la Comisión y desestimó el recurso interpuesto por DSD. Es cierto que el impacto de este pronunciamiento en el fomento de la competencia puede no ser tan evidente como el primero al que nos hemos referido; sin embargo, entendemos que también contribuyó a mitigar su poder de mercado. No puede pasarse por alto que, gracias a este segundo pronunciamiento, acabaron removiéndose importantes medidas anticompetitivas y abriendo la puerta a la competencia, por ejemplo, propiciando la eliminación de la “interfaz cero” o la limitación temporal de los contratos de gestión al tiempo estrictamente necesario para garantizar que los gestores habían amortizado sus equipos.

⁷⁹ A esas razones, la Comisión añade una cuarta, la denominada “interfaz cero”, que, no obstante, fue eliminada por DSD de los contratos de servicios. En realidad, la cuestión de la interfaz cero fue una de las cuestiones más polémicas, puesto que obligaba a las empresas de gestión de residuos a entregar gratuitamente todos los materiales recogidos a los garantes designados por DSD, sin poder comercializarlos ellos mismos. Dicha obligación cercenaba la libertad de las empresas de gestión para decidir con quién contrataban y les impedía obtener ingresos por la comercialización de esas potenciales materias primas secundarias. Sobre el concepto de materia prima secundaria puede verse GÓMEZ EXPÓSITO, Á., *El fin de la condición de residuo...*, *op.cit.*, pp. 323 y ss.

5.5. LA LEY ALEMANA DE ENVASES (VERPACKG): REGULACIÓN ACTUAL

En el año 2019, entró en vigor la nueva regulación alemana de envases, la VerpackG (*Verpackungsgesetz*), vigente en la actualidad. Esta norma afrontaba importantes retos ambientales; pero también competitivos, dado el incremento de sistemas implantados y autorizados en Alemania⁸⁰.

En síntesis, en el régimen actual, los productores que introducen un envase por primera vez en el mercado están obligados a (i) registrarse como tales ante la ZSVR (*Zentrale Stelle Verpackungsregister*) (artículo 9); (ii) informar del tipo y cuantía de envases que producen anualmente (artículos 10 y 11); y, (iii) contratar un sistema dual debidamente autorizado⁸¹, que se encargue de recoger y reciclar esos residuos a cambio de una tarifa (artículos 7, 13, 14, 15 y 16, entre otros). Para ello, los ciudadanos deben separar los envases en origen.

La situación actual, en la que coexisten varios sistemas autorizados, obliga a definir cómo deben coordinarse entre sí y con las Administraciones Públicas para hacer uso de una red única, la de recogida de residuos. En la práctica, aunque en Alemania funcionan distintos sistemas, en cada zona solo hay un operador responsable de la recogida de envases, que puede ser público (la Administración) o privado (uno de los sistemas autorizados). Dicho operador repercute los costes de recogida a todos los sistemas según su cuota de mercado, y cada sistema asume también la gestión de una cantidad de envases equivalente a esa misma cuota.

La necesidad de coordinación entre todos estos operadores es más que evidente. Y, precisamente a tal fin, la VerpackG regula, por un lado, los acuerdos de coordinación que deben suscribir los sistemas y cada Administración Pública; y, por otro lado, el papel de coordinación y supervisión

⁸⁰ Tal y como se recoge en el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21), en el año 2021 había autorizados 7 sistemas duales (pág. 64).

⁸¹ Conforme al artículo 18, los sistemas duales deben contar con la aprobación de la autoridad competente. Dicha autorización exige, entre otros requisitos, que el sistema tenga implantación nacional y disponga de estructuras adecuadas de recogida; que haya suscrito acuerdos de coordinación con todas las administraciones públicas competentes; que cuente con capacidades suficientes de clasificación y reciclaje; que acredite solvencia financiera; y que haya firmado el acuerdo de financiación de la ZSVR, previsto en el artículo 25.1. En relación con la solvencia, se entiende cumplida si el sistema demuestra, sobre la base de hipótesis realistas, su capacidad para atender todas sus obligaciones presentes y futuras durante un período de doce meses, aportando información sobre recursos financieros disponibles, fondos y activos en garantía, capital de explotación, cargas sobre los activos empresariales, así como impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social.

que asumen ZSVR y Gemeinsame Stelle (*Gemeinsame Stelle dualer System Deutschlands GmbH*). Ahondamos detenidamente en ello.

En primer lugar, los acuerdos de coordinación son el instrumento jurídico llamado a regular el modo en el que debe llevarse a cabo la recogida de residuos. En ellos, deben establecer cuáles son las condiciones en las que deberá prestarse el servicio de recogida de basuras, concretando cuestiones como, por ejemplo, el tipo de sistema de recolección, el tipo y tamaño de contenedores, la frecuencia y periodo de vaciado del contenedor, entre otros aspectos (artículo 22). Sin embargo, dichas condiciones de prestación del servicio no deberán comprometer ni los objetivos de reciclaje establecidos ni las normas de adjudicación competitiva de los servicios de gestión. El artículo 23 se preocupa de regular el modo en el que deben licitarse los contratos de servicios: la adjudicación de esos contratos se realiza mediante licitación competitiva, a través de una plataforma electrónica gestionada por un proveedor neutral. Además, la responsabilidad de la licitación recae sobre el denominado “líder de la licitación”, que será un sistema elegido entre todos los autorizados, que asume la responsabilidad de tramitar el procedimiento y de soportar, al menos, el 50% de los costes de la recogida de residuos.

Dichos acuerdos de coordinación deberán suscribirse por la Administración Pública de que se trate y por todos los sistemas autorizados en ese territorio. Sin embargo, aunque hablamos de “acuerdos de coordinación”, en plural, la Administración no negocia un acuerdo con cada sistema; sino que en realidad suscribe un único acuerdo, idéntico para todos los sistemas. Y, de hecho, ni siquiera lo negocia con todos los sistemas autorizados, pues éstos deben designar un interlocutor, que deberá ser quien negocie con la Administración la celebración y/o modificación del acuerdo. No obstante lo anterior, la validez de ese acuerdo y/o de esa modificación se condiciona a la aprobación de la autoridad pública responsable de la gestión de residuos y de, al menos, dos tercios de los sistemas participantes en el mismo (artículo 22).

En segundo lugar, ZSVR es una fundación de derecho privado con competencias públicas (artículo 24), financiada por todos los sistemas autorizados (artículo 25). El artículo 26 detalla cuáles son sus funciones, de entre las que cabe destacar, a nuestros efectos, las siguientes: (i) mantener el registro central de productores y de sistemas duales; (ii) verificar las declaraciones e informes que los productores y los sistemas duales están obligados a proporcionar; (iii) calcular y publicar las cuotas de mercado de cada sistema; (iv) garantizar el acceso equitativo a la información y a infraestructuras compartidas; y, (v) publicar información relevante para la gestión de residuos (como, por ejemplo, estándares y directrices para la clasificación de envases, la reciclabilidad y los procedimientos de auditoría). En conjunto, estas

competencias aseguran que todos los sistemas operen bajo reglas claras, con transparencia en costes y cantidades, evitando ventajas competitivas indebidas y fomentando un mercado eficiente y competitivo.

Y, en tercer lugar, Gemeinsame Stelle es una sociedad mercantil creada e integrada por todos los sistemas duales autorizados en Alemania. Entre sus principales funciones (artículo 19), destacan las siguientes: (i) determinar el reparto de los costes de eliminación de los residuos según las cuotas de mercado de cada sistema; (ii) coordinar las licitaciones, determinando quienes son los “líderes de la licitación” en cada zona; y, (iii) designar al representante de los sistemas que deberá actuar como interlocutor en la negociación de los acuerdos de coordinación con las Administraciones Públicas. Su papel es clave para la competencia entre sistemas, porque garantiza que la asignación de costes y la organización de la recogida se realice de manera transparente y equitativa, evitando ventajas indebidas y fomentando la eficiencia en todo el sistema.

5.6. CONSIDERACIONES FINALES

El ejemplo alemán nos muestra cómo un sector como el de la recogida de residuos de envases, que inicialmente funcionaba como un verdadero monopolio, fue gradualmente transitando hacia un sistema más competitivo y eficiente⁸².

La introducción de competencia en el sector de residuos de envases en Alemania se apoya sobre cuatro elementos clave, que, a nuestro juicio, son los siguientes:

El primero, la neutralidad institucional. Las funciones de ordenación y supervisión del mercado de residuos de envases se asignan a dos entidades distintas, la Gemeinsame Stelle y la ZSVR, que actúan sin favorecer a ningún sistema, garantizando un marco imparcial⁸³.

⁸² Véase, entre otros, el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21), que afirma lo siguiente: “El caso de Alemania ilustra las ventajas potenciales de la apertura a la competencia. La incorporación de nuevos SCRAPs y de licitaciones competitivas para la recogida y clasificación redujeron notablemente los costes entre 2003 y 2012: los de recogida disminuyeron un 44%, los de clasificación y procesamiento un 76%, y los auxiliares un 8%. En ese periodo, el SCRAP incumbente (DSD) redujo su cuota de mercado del 100% hasta llegar al 18% en 2020 (Ahlers, Hemkhaus, Hibler, & Hannak, 2021). Además, la apertura a la competencia en Alemania ha contribuido a la adopción de innovaciones: algunas mejoras técnicas que ya estaban disponibles durante el monopolio de DSD solo se adoptaron de manera generalizada después de que se introdujera competencia OCDE (2016)” (págs. 79-80).

⁸³ No puede pasarse por alto que el artículo 8 bis de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, al regular los requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de

El segundo, la asignación proporcional de obligaciones según la cuota de mercado de cada sistema. En efecto, cada sistema contribuye a los costes y a las infraestructuras compartidas en proporción a su cuota de mercado, incentivando la eficiencia y limitando comportamientos oportunistas. Además, es la ZSVR quien publica cuotas de mercado, informes de cantidades y costes; asegurando la transparencia del sector y evitando ventajas competitivas indebidas.

El tercero, la organización de licitaciones competitivas. Los contratos de recogida de residuos se adjudican mediante procesos electrónicos coordinados por la Gemeinsame Stelle y liderados por un sistema designado (el “líder de la licitación”), lo que previene acuerdos anticompetitivos o el mantenimiento de pseudo-monopolios locales.

Y, el cuarto, la existencia de un acuerdo de coordinación único. Cada Administración Pública negocia un único acuerdo de coordinación, válido para todos los sistemas autorizados en su zona. De esta manera, se garantiza que todos los sistemas se rijan por las mismas reglas, se facilita la entrada de nuevos competidores y se evita la existencia de privilegios para los incumbentes, quienes pueden tener un mayor poder de negociación que les permita conseguir condiciones más favorables.

6. EL SISTEMA DE CONVENIO ÚNICO COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA

Tal y como venimos apuntando, el sistema de convenios individuales plantea importantes problemas, como son la desigualdad en las posiciones negociadoras; el establecimiento de condiciones heterogéneas; la consolidación de posiciones dominantes, que no deja de ser un evidente freno a la competencia; la falta de coordinación; y, el incremento de la carga administrativa. Desde esta óptica la suscripción de un convenio único por cada Administración competente puede ser una solución viable.

De esta manera, la Administración Pública suscribe un único convenio que incluye a todos los SCRAPs autorizados en su ámbito geográfico; y, además,

responsabilidad ampliada del productor, dispone lo siguiente: “Cuando, en el territorio de un Estado miembro, varias organizaciones cumplan obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores de productos, el Estado miembro de que se trate designará al menos un organismo independiente de intereses privados o confiará a una autoridad pública la supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.”

que estará llamado a aplicarse también a esos eventuales SCRAPs que pudieran constituirse posteriormente. En estos convenios se detallarían las condiciones de prestación del servicio de recogida de basuras; se ordenaría la participación de todos los SCRAPs autorizados; y, se fijaría un coste único para el servicio. La cuestión central es, por tanto, la fijación del criterio de calidad del servicio, que es lo que permitirá calcular el coste de prestación a repartir entre los SCRAPs y en atención a las particularidades de cada región (estacionalidad, dispersión geográfica, densidad urbana, infraestructura existente, generación per cápita de residuos, condiciones climáticas...) ⁸⁴.

La ambigüedad normativa que caracteriza tanto a la LRSCEC como al RERE determina que, en puridad, no se precise una modificación normativa para instaurar un sistema de convenio único. Como hemos dicho, la suscripción de un convenio único por cada Administración tiene cabida tanto en el artículo 44 LRSCEC como en el artículo 33 RERE. No obstante lo anterior, una cosa es que esa reforma no sea necesaria, en el más estricto sentido del término; y, otra muy distinta, que no sea conveniente.

En efecto, el RERE apenas dedica atención a regular la coexistencia entre SCRAPs ⁸⁵. De hecho, la única referencia que se contiene al respecto la encontramos en el artículo 21 RERE, que dice “Cuando existan varios sistemas de responsabilidad ampliada del productor para una misma tipología y material de envase, y en caso de que se estime necesario, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a propuesta de la Comisión de Coordinación en materia de Residuos, publicará en su página web la resolución del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental sobre los objetivos mínimos de recogida separada para el periodo anual de cumplimiento que deberán cumplir cada uno de los sistemas en el ámbito estatal y autonómico” ⁸⁶.

Ahora bien, esta previsión normativa resulta manifiestamente insuficiente. La fijación de los objetivos de recogida separada se limita a determinar las cantidades mínimas que cada SCRAP debe alcanzar, pero no articula un verdadero sistema de coordinación entre ellos. En este contexto, la noción de “cuota de mercado” adquiere especial relevancia. Por cuota de mercado debe

⁸⁴ Véase al respecto el Anexo XI RERE.

⁸⁵ Incluso el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ha reconocido esta laguna en su Consulta previa del nuevo Real Decreto de envases y residuos de envases.

⁸⁶ La CNMC ha cuestionado, con acierto, en su Informe 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21) cuáles son las razones por las que una resolución como ésta, dada su trascendencia, podría no estimarse necesario publicarse; y, por ello, ha propuesto establecer la obligatoriedad de publicar la resolución sobre los objetivos mínimos de recogida de los SCRAPs y fijar el momento para la publicación de dicha resolución (pág. 114).

entenderse la proporción de envases puestos en el mercado que cada SCRAP representa en relación con el total de envases gestionados por el conjunto de sistemas. Este indicador no solo permite asignar de manera justa los objetivos de recogida, sino que constituye, en la práctica, el instrumento idóneo para repartir los costes comunes y el reparto del material recogido entre los distintos SCRAPS⁸⁷. En otras palabras, si bien el artículo 21 RERE menciona la cuota de mercado únicamente a efectos del cumplimiento de los objetivos de recogida separada, su potencial es mucho mayor: se trata de la herramienta clave para garantizar una distribución equitativa de obligaciones y costes, evitando ventajas competitivas y asegurando que la competencia entre sistemas se desarrolle en condiciones de neutralidad.

Interesa destacar que precisamente el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21) incluye varias recomendaciones a tener en cuenta a la hora de plantearse cómo regular el papel de los convenios de gestión y la coordinación entre SCRAPS (págs. 112-120), de entre las cuales nos interesa destacar las siguientes:

- La decisión sobre si un SCRAP asume o no la gestión debe adoptarse a escala nacional, y no por entidades locales o regionales, con el fin de evitar la fragmentación del mercado⁸⁸.
- El diseño organizativo del sistema de gestión debe partir de que solo la recogida y el transporte constituyen un monopolio natural, de modo que se establezca un mecanismo transparente para repartir las zonas entre SCRAPS según su cuota de mercado, se regule quién efectúa dicho reparto y por cuánto tiempo, y se fije un procedimiento competitivo para seleccionar al prestador del servicio.
- El reparto y la entrega del material recogido a cada SCRAP deben ajustarse a su cuota de mercado, conforme a un procedimiento regulado al efecto⁸⁹.
- La participación del SCRAP organizador, de sus filiales o empresas vinculadas en actividades verticalmente relacionadas en la misma

⁸⁷ Véase al respecto el Informe de la CNMC de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25) (págs. 10-11); y, el Informe también de la CNMC de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25) (pág. 10).

⁸⁸ Ya hemos apuntado precisamente esa idea en GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 115-116.

⁸⁹ Véase al respecto lo dicho también en GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 226 y ss.

zona (recuperación, selección o adjudicación de contratos) debe prohibirse, a fin de evitar conflictos de interés.

- El cálculo de cuotas de mercado, el reparto de costes y cantidades, así como la supervisión del sistema y la resolución de disputas entre SCRAPS, deben encomendarse a un ente público independiente⁹⁰, que bien podría ser un organismo creado ad hoc o bien podría ser la CNMC⁹¹.
- La designación de un organismo público e independiente que se encargue de fomentar la coordinación entre los diferentes SCRAPS y de resolver los conflictos que puedan surgir⁹².

Además, añadimos nosotros que dicha regulación debería prestar especial atención a la cuestión de las infraestructuras esenciales, como puede ser, en este caso, el acceso a la información recabada durante años por los únicos operadores⁹³.

⁹⁰ El Informe de la CNMC de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25) también apunta esta idea (pág. 10).

⁹¹ Artículos 5 y 12 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁹² Véase, de nuevo, el artículo 8 bis de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos.

⁹³ La importancia de esta información ha sido reconocida por la propia CNMC en varias ocasiones. En primer lugar, destaca su Informe de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25), en el que puede leerse que “(...) para garantizar el desarrollo efectivo de sus servicios, se debe garantizar el acceso a los inputs esenciales (por ejemplo, la plataforma de facturación) en igualdad de condiciones para todos los operadores o SCRAPS” (pág. 9); idea sobre la que vuelve más adelante al afirmar que “La aplicación informática constituye un instrumento necesario para la trazabilidad de los residuos y el cálculo de la financiación del sistema. Si no se permite el uso a otros SCRAPS en condiciones justas razonables y no discriminatorias, los entrantes tendrían que replicar este software, pudiendo haber tantas plataformas como SCRAPS. El desarrollo y puesta en funcionamiento de una plataforma de facturación sería un reto en tiempo y recursos, constituyendo por tanto una barrera de entrada. Las EE.LL., por su parte, tendrían que utilizar distintas plataformas en paralelo y, posteriormente, EE.LL. y SCRAPS deberían consolidar y revisar los datos para asegurar que están adecuadamente ajustados. Por lo tanto, contar con diversas plataformas de facturación podría suponer una barrera de entrada y podrían perjudicar a la eficiencia general del sistema, siendo más factible que se aproveche la plataforma existente. Por ello, debe garantizarse el acceso a los competidores en condiciones justas, razonables y no discriminatorias. Para ello, es necesario regular con detalle los términos de esta utilización por otros SCRAPS y los costes asociados que puedan repercutirse tanto a SCRAPS como a administraciones públicas. El reparto de costes entre SCRAPS, y especialmente el de la plataforma de facturación y el acceso en igualdad de condiciones, son cuestiones que afectan a todos ellos y, en un escenario ideal, no deberían fijarse en un convenio suscrito inicialmente con un solo SCRAP. Debería establecerse con la participación, desde el inicio de las negociaciones, de todos los interesados.” (pág. 14). Y, más adelante, idéntica postura se

Junto a la solución aquí propuesta, existen otras alternativas, como puede ser, por ejemplo, el reconocimiento de un derecho de los SCRAPs de nueva creación a adherirse al convenio ya suscrito por el operador incumbente⁹⁴. Sin embargo, a nuestro juicio, esa solución plantea un problema añadido: el riesgo de que el SCRAP incumbente, al negociar inicialmente el convenio, pacte condiciones diseñadas a su medida que terminen reforzando su posición competitiva frente a los nuevos entrantes, dificultando así la efectiva igualdad de condiciones entre SCRAPs⁹⁵.

7. CONCLUSIONES

Primera.- Los cambios regulatorios en el régimen de responsabilidad ampliada de los envases domésticos pueden tener como finalidad la promoción de la competencia. Sin embargo, a la luz de la reciente STJUE de 10 de julio de 2025 (C-254/23), para que esa finalidad sea legítima no debe perjudicar ni dificultar la que es la finalidad principal de la responsabilidad ampliada, la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, que debe garantizarse siempre.

Segunda.- El establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada en un producto de uso doméstico, como son los envases domésticos, incrementa el número de sujetos responsables del residuo: ya no serán las Entidades Locales, sino todos y cada uno de los productores de envases domésticos. Esa “atomización” de sujetos responsables puede introducir presiones competitivas en el sector, que, no obstante, pueden ser opacadas por un SCRAP dominante, como de hecho ya ocurrió. Para evitarlo, es necesario favorecer la constitución

adoptó en el Informe de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25), donde se afirma que “sería necesario que todos los SCRAPs tengan acceso no sólo a la consulta de los datos sino también a la posibilidad de tratamiento de estos” (pág. 11).

⁹⁴ No puede pasarse por alto que el Informe de la CNMC de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25), que se pronuncia sobre la propuesta de convenio marco de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y ECOEMBES, apunta expresamente a la necesidad de garantizar que el convenio se aplica a todos los operadores (“el convenio debe garantizar la no exclusividad con el SCRAP incumbente”) (pág. 9) y a la imposibilidad de que los SCRAPs firmantes puedan vetar a otros (pág. 17).

⁹⁵ Buena prueba de ese riesgo es precisamente el Informe de la CNMC de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25), que, como decimos, se pronuncia sobre la propuesta de convenio marco entre la Comunidad Autónoma de Canarias y ECOEMBES, y donde se recoge que, algunas de las cláusulas, presentan problemas precisamente porque pueden reforzar la posición de poder de ECOEMBES frente a futuros entrantes, en aspectos tan determinantes como, por ejemplo, la determinación de las especificaciones técnicas de los materiales recuperados (pág. 16). Sobre dichas especificaciones puede verse GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 234 y ss.

de SIRAPs y, sobre todo, SCRAPs; y, propiciar que todos ellos, los SCRAPs de nueva creación y los incumbentes, puedan actuar en condiciones de igualdad.

Tercera.- El modo en el que regulamos los convenios de gestión es, a nuestro juicio, esencial si lo que se pretende es garantizar que todos los SCRAPs, nuevos e incumbentes, actúan en igualdad de condiciones. Al fin y al cabo, es en esos convenios donde se determina la extensión de las obligaciones de Administraciones y SCRAPs. Pese a ello, la legislación de residuos ha acostumbrado a prestar escasa atención a este instrumento jurídico determinante.

Cuarta.- En el sector de residuos de envases, la práctica habitual ha sido la suscripción de convenios individuales, esto es, aquellos que han sido negociados entre un SCRAP y una Administración. Esta práctica se explica con facilidad debido a la tradicional ausencia de competencia, pues ECOEMBES y ECOVIDRIO se dedicaban a diferentes tipos de residuos. Sin embargo, la ambigüedad de la LRSCEC y del RERE sobre si deben firmarse convenios individuales o un convenio único mantiene abierto un debate que incide de lleno en la igualdad de condiciones entre SCRAPs, y cuya resolución será, a nuestro juicio, decisiva en el nuevo escenario competitivo que se avecina.

Quinta.- Es cierto que en la experiencia de otros flujos de residuos, como son los RAEEs, esa ambigüedad normativa en torno a los convenios de gestión ha dado como resultado la suscripción de convenios individuales y colectivos, sin impedir la entrada de competidores y, con ello, una cierta competencia. Sin embargo, el sector de los envases domésticos presenta diferencias objetivas, estructurales, logísticas y económicas que lo hacen menos permeable a la apertura de competencia. De ahí que la continuidad del modelo de convenios individuales, en un mercado históricamente concentrado en dos actores dominantes, no ofrezca las mismas oportunidades de concurrencia que sí se propiciaron en el sector de RAEEs. La constatación de esta realidad exige replantear la regulación vigente si de verdad se quiere favorecer la competencia en el sector de envases domésticos.

Sexta.- La perpetuación del sistema de convenios individuales en el sector de envases domésticos constituye un obstáculo directo a la competencia, pues refuerza la posición de los incumbentes y dificulta la entrada de nuevos SCRAPs. Frente a ello, el convenio único aporta ventajas claras: asegura condiciones técnicas y financieras homogéneas; facilita el acceso automático de los nuevos operadores; coordina de manera coherente la financiación y la prestación del servicio; y, reduce costes administrativos para todas las partes.

Séptima.- El caso alemán demuestra que un sector inicialmente monopolístico puede evolucionar hacia un modelo competitivo si se introducen mecanismos institucionales y normativos adecuados. La VerpackG ofrece un ejemplo claro: neutralidad en la supervisión (ZSVR y Gemeinsame Stelle); reparto proporcional de obligaciones según cuotas de mercado; licitaciones competitivas para la adjudicación de contratos; y, la existencia de un acuerdo de coordinación único para todos los sistemas autorizados en un mismo territorio. Estos elementos han permitido abrir el mercado de residuos de envases domésticos a la competencia, garantizando la transparencia, la eficiencia y la equidad en la participación de todos los SCRAPs, nuevos e incumbentes.

Octava.- La instauración de un modelo de convenio único en el sector de los residuos de envases domésticos se presenta como una alternativa viable para evitar que este instrumento jurídico, esencial para el buen funcionamiento del sistema, pueda utilizarse por los operadores incumbentes para retener, en la medida de lo posible, su poder de mercado.

Novena.- Ni la LRSCEC ni el RERE impiden que cada Administración pueda suscribir un convenio único con todos los SCRAPs autorizados en su territorio. Sin embargo, la normativa vigente apenas regula la convivencia entre sistemas y se limita a distribuir el cumplimiento de los objetivos mínimos de recogida en función de la cuota de mercado, sin establecer un verdadero marco de coordinación. De ahí la necesidad de avanzar hacia una regulación más completa, que incluya cuestiones esenciales como la definición y aplicación de la cuota de mercado, la existencia de un ente independiente encargado de supervisar y coordinar el sistema, la prevención de posibles conflictos de interés entre operadores y la regulación de las infraestructuras esenciales.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J.F., El sistema de la gestión de residuos urbanos en el Derecho español, INAP-BOE, 1997.
- ALENZA GARCÍA, J.F., “Los principios de la política de residuos”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 23, 2012, pp. 215-258.
- ALONSO GARCÍA, E., “Derecho de la competencia y medio ambiente”, en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), Diccionario de Derecho ambiental, Iustel, 2006, p.454-467.

- ALONSO MAS, M.J., “La utilización de medios propios en el campo de la gestión de residuos”, en REVUELTA PÉREZ, I. y OCHO MONZÓ, J. (Dirs.), *Economía circular y responsabilidad social*, Thomson Reuters, 2021, pp. 119-166.
- ALONSO MAS, M.J., “El nuevo reglamento europeo de envases: ¿garantía o restricción de la libre circulación de mercancías?” en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 39-87.
- CONDE ANTEQUERA, J., *La gestión de los residuos. Del servicio público a la regulación*, Marcial Pons, 2024.
- CUBEL SÁNCHEZ, P., *La responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos*, Tirant lo Blanch, 2016.
- DE LA VARGA PASTOR, A., “La responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y el ordenamiento jurídico español”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A. y VENCE DEZA, X. (Dirs.), *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*, Aranzadi Thomson-Reuters, 2021, pp. 203-233.
- DE SADELEER, N., “Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos de envases: ¿armonización completa o parcial?”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 13-37.
- ENTRENA RUIZ, D., “Protección ambiental y libre mercado: la incidencia de la responsabilidad ampliada de los productores de residuos sobre el servicio público local en el marco de la racionalización de la administración local (los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos como ejemplo)”, en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), *Derecho ambiental en tiempo de crisis*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 335-348.
- ENTRENA RUIZ, D., “La responsabilidad ampliada del productor del producto”, en PALOMAR OLMEDA, A. y DESCALZO GONZÁLEZ, A. (Dirs.), *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Aranzadi Thomson-Reuters, 2022, pp. 291-327.

FORTES MARTÍN, A., La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos, Iustel, 2018.

GÓMEZ EXPÓSITO, Á. "Los convenios de gestión de residuos de envases domésticos: novedades regulatorias y estado de la cuestión", en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 187-258.

GÓMEZ EXPÓSITO, Á., El fin de la condición de residuo en el Derecho español, Aranzadi-La Ley, 2025.

MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO J., Nuevo ordenamiento de la basura, Trivium, 1998.

ORTEGA BERNARDO, J., "Los modelos actuales de gestión de residuos: modelo público para los residuos urbanos, modelo de gestión privada para los residuos peligrosos y modelo de monopolios privados para la gestión separada de los envases y residuos de envases", en MENÉNDEZ REXACH, Á. y ORTEGA BERNARDO, J. (Dirs.), Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas, Consejo Económico y Social, 2011, pp. 55-105.

ORTEGA BERNARDO, J., "Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022, de Residuos (arts. 12 y 12)", Revista Aragonesa de Administración Pública, nº extra-21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 97-137.

PERNAS GARCÍA, J.J., "Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54 y 60)", Revista Aragonesa de Administración Pública, nº extra-21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 387-479.

PERNAS GARCÍAS, J.J., "El concepto de envase como elemento determinante del ámbito de aplicación de la normativa de envases y residuos de envases", en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva

regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 89-114.

POVEDA GÓMEZ, P., "La responsabilidad ampliada del productor como instrumento que garantiza la más eficaz gestión de los residuos", El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, Iustel, n° 104-105, 2023, pp.76-85.

REVUELTA PÉREZ, I., "Transposición del paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea mediante normas reglamentarias", Revista Aragonesa de Administración Pública, n° 21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 669-695.

REVUELTA PÉREZ, I., "El etiquetado «ambiental» de los envases y sus residuos: los avances del RD 1055/2022 y del Reglamento (UE) 2025/40", en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 115-152.

ROSA MORENO, J., "La gestión de envases y residuos de envases: un reto para la próxima centuria", en SOSA WAGNER, F. (Coord.), El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, vol. 3, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 3680-3682.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., "El establecimiento del sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) a la luz de la reciente legislación de residuos", REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 153-186.

SACHS, N.M., "Planning the funeral at the birth: extended producer responsibility in the European Union and the United States", Harvard Environmental Law Review, n° 51, 2006, pp. 51-98.

SANTAMARÍA ARINAS, R.J., Técnicas jurídicas para la economía circular (Informe DERIEC 2022), Aranzadi, 2023.

SERRANO LOZANO, R., El régimen jurídico de los residuos de envases, Dykinson, 2007.

SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad ampliada del productor del producto: especial referencia a la legislación de residuos”, en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.), Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, Aranzadi, 2014, pp. 379-439.

SERRANO LOZANO, R., “La gestión municipal de residuos en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto”, Cuaderno de Derecho Local, nº 46 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), 2018, pp. 104-126.