



¿Competir para reciclar? Por qué multiplicar los SCRAP no es, por sí solo, la respuesta



Susana Bokobo Moiche, Ph.D

Universidad Europea de Madrid · Grupo de Investigación CIRCLES

Pilar López Portillo, Ph.D.

Universidad Europea de Madrid · Grupo de Investigación CIRCLES

Ricardo L. Izquierdo Escribano

Grupo de Investigación CIRCLES

Una pregunta que ya no es teórica

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) lleva años defendiendo que los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP) compitan entre sí. La premisa es intuitiva: más competencia, menores costes y mejores resultados ambientales. Sin embargo, la economía y el derecho de la competencia sugieren que la pregunta está mal planteada. Lo decisivo no es cuántos SCRAP existen, sino qué se pone a competir, para qué y quién lo vigila.

Durante décadas, la gestión de residuos de envases en España descansó en pocos actores: Ecoembes (envases ligeros y papel-cartón) y Ecovidrio (vidrio). Esto está cambiando. La extensión de la responsabilidad ampliada del productor (RAP) a los envases comerciales e industriales ha abierto la puerta a nuevos sistemas colectivos. En 2024, el Ministerio para la Transición Ecológica tramitaba más de una decena de solicitudes, incluidas las destinadas a gestionar el sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR), impulsado por el incumplimiento de objetivos comunitarios en botellas de PET para bebidas.



En su estudio de 2024, la CNMC propuso un paquete de medidas para acabar con lo que describe como un monopolio histórico. Frente a esta posición, defendemos que el número de sistemas es una variable secundaria. El debate debe reformularse en tres preguntas: qué se pone a competir, para qué y quién lo vigila. Respondidas con las herramientas de la economía y del derecho, conducen a una tesis clave: la competencia por asociación. Los productores, obligados individualmente por la ley, compiten asociándose.

Para qué competir

Antes de discutir cuánta competencia hace falta, conviene recordar para qué existe la RAP. La competencia no es un fin en sí misma, sino un instrumento, y solo tiene sentido si ayuda a alcanzar tres objetivos fundamentales:

1. Reciclar más y mejor: La normativa fija objetivos de reciclado del 65% en 2025 y del 70% en 2030. Pero no basta con las toneladas; importa la calidad del material recuperado, pues un material contaminado pierde su valor como materia prima.

2. Hacerlo al menor coste: Las contribuciones las pagan los productores y acaban trasladándose al precio final del consumidor. Cada euro de ineficiencia representa un sobrecoste oculto para la sociedad.

3. Prevención y ecodiseño: Es el objetivo más ambicioso: que el productor, al asumir el coste del residuo, diseñe envases más ligeros, reutilizables o reciclables. Esto distingue a la RAP de un mero impuesto.

Estos objetivos pueden entrar en conflicto. Abaratar la gestión a corto plazo puede degradar la calidad del reciclado, y una rebaja uniforme de las contribuciones anula la señal económica que premia el buen diseño. La competencia debe juzgarse por su capacidad de servir a los tres fines simultáneamente: el coste exige eficiencia en los sistemas y proveedores; la calidad requiere verificación; y el diseño depende de la eco-modulación. El «para qué» conecta el «qué» con el «quién lo vigila».

Un mercado que solo existe por ley

Desde la economía, la RAP corrige un fallo de mercado histórico: tradicionalmente, el coste de gestionar su residuo, no se incluía en el precio del producto y recaía en ayuntamientos y, finalmente, en los contribuyentes, con independencia de que el envase fuera fácil, difícil o imposible de reciclar. La RAP corrige esta externalidad obligando a quien pone el producto en el mercado a financiar su fase de residuo.

Este mercado posee una naturaleza singular: no sur-

ge espontáneamente. Ninguna empresa contrataría un SCRAP si la ley no la obligara. La demanda existe por mandato legal, la oferta requiere autorización administrativa y el precio está regulado, pues el derecho europeo exige que las contribuciones no superen los costes de un servicio eficiente. En un mercado así, la estructura —uno, dos o diez sistemas— no es un resultado natural a proteger, sino una decisión de diseño regulatorio.

Además, lo que el productor adquiere es el cumplimiento de una obligación legal. Y no basta con una acreditación de participación; debe comprobar si sus envases se han reciclado de verdad y con qué calidad.

Qué hace realmente un SCRAP

Un SCRAP desempeña tres funciones económicas fundamentales:

- Agregador: Negocia en nombre de miles de productores con administraciones y gestores, logrando economías de escala y reduciendo costes de transacción que ningún productor asumiría individualmente.

- Gestor de fondos mutualizados: Recauda las contribuciones y financia con ellas la recogida, selección y tratamiento de los residuos.

- Fijador de precios relativos: Al determinar el coste según el material y diseño, establece el precio que paga cada productor por sus decisiones de envasado. Esta es otra razón para que el productor se interese por “si sus envases se han reciclado de verdad y con qué calidad.”

Esta última función es la clave. Si el SCRAP cobra lo mismo por kilo a un envase fácil de reciclar que a uno complejo, el coste del mal diseño se repartiría entre to-



dos, destruyendo el incentivo al ecodiseño. La ecomodulación —bonificar productos reciclables y penalizar los de difícil valorización— es la herramienta para evitarlo, exigida por la Directiva Marco de Residuos y reforzada por el Reglamento Europeo de Envases (aplicable desde agosto de 2026). Con ella, el SCRAP asigna un precio a la reciclabilidad, algo que el mercado por sí solo no hace.

Su constitución sin ánimo de lucro evita precios monopolísticos orientados al beneficio, aunque no elimina riesgos de ineficiencia o de captura del sistema por parte de grandes productores.

Lo que dice el derecho europeo: cómo deben funcionar, no cuántos debe haber

La Directiva 2008/98/CE (artículo 8 bis) fija requisitos mínimos para todos los regímenes de RAP: trato no discriminatorio a productores, cobertura geográfica y material completa, contribuciones ecomoduladas según costes eficientes, transparencia y, si operan varias organizaciones, supervisión por un organismo independiente.

La directiva contempla la existencia de una o varias organizaciones, pero no impone ninguna opción. Tampoco lo hacen el Reglamento (UE) 2025/40 ni la Ley 7/2022 de residuos en España, que imponen autorizaciones de ocho años y deberes de transparencia. El legislador regula cómo deben funcionar los sistemas, no cuántos debe haber: el derecho de la Unión Europea no exige que los SCRAP compitan entre sí.

Los SCRAP ante el derecho de la competencia

Los SCRAP están plenamente sometidos al derecho de la competencia. Para el TJUE, es empresa cualquier entidad que ejerza una actividad económica, sin importar su forma jurídica o ausencia de ánimo de lucro. Dado que un SCRAP vende el cumplimiento de una obligación y compra servicios de gestión, es una empresa sujeta a la prohibición de acuerdos restrictivos (art. 101 TFUE) y abuso de posición dominante (art. 102 TFUE).

Los precedentes europeos son ilustrativos:

- Caso DSD (Alemania): La Comisión consideró abusivo cobrar la contribución sobre envases gestionados por el propio productor o por otro sistema.

- Caso ARA (Austria, 2016): La Comisión multó con 6 millones de euros al sistema por impedir a sus competidores el acceso a la infraestructura de recogida.

En ninguno de los dos casos se sancionó la existencia de un sistema único ni la cooperación entre productores, sino conductas excluyentes destinadas a impedir la entrada.

Experiencias en otros flujos de residuos en España

En España, la coexistencia de varios SCRAP en otros flujos obedece a dinámicas diversas:

- Libre asociación e intereses empresariales: Neumáticos (Signus y TNU) y aceites minerales (Sigpi y Sigaus).





- Anticipación regulatoria: Textil y calzado (Reviste y Gerescal).
- Especialización y complejidad (por la desconexión temporal entre la puesta en mercado y la generación del residuo): RAEE's donde conviven varios SCRAP y operan mecanismos de coordinación como Ofirae y Ofipilas.

Estas experiencias muestran que la pluralidad puede emerger de forma orgánica. Sin embargo, el riesgo real aparece si un SCRAP dominante recurre a precios predatorios —cobrando por debajo de los costes reales— para bloquear la adhesión de las empresas a los nuevos sistemas, lo que constituye una conducta de exclusión que perjudica la calidad y cantidad de los residuos gestionados.

Qué se pone a competir: El estrecho margen real

Las economías de escala y densidad suelen invocarse para justificar un único sistema: desplegar contenedores, definir rutas y operar plantas solo es eficiente si se realiza de forma unificada. El argumento es correcto, pero suele aplicarse al eslabón equivocado. En el modelo español de envases domésticos (plástico, metal, papel y cartón), la red física de recogida es municipal. El SCRAP no recoge: financia. El monopolio natural reside en el contenedor y la ruta municipal, no en la entidad que paga.

Por tanto, dos SCRAP que financian el mismo contenedor pagan lo mismo por tonelada a las entidades locales y solo compiten en un margen estrecho: sus costes de estructura. Las tarifas publicadas lo confirman: para 2025, el primer competidor multimaterial fijó contribuciones solo un 1 % por debajo del operador histórico. Para 2026, ambos publicaron tarifas

idénticas para envases no plásticos de un solo uso (0,197 €/kg acero, 0,040 €/kg aluminio, 0,260 €/kg PET, 0,115 €/kg papel-cartón, 1,243 €/kg plásticos flexibles), difiriendo solo en milésimas en plásticos de un solo uso. La rebaja de casi 0,10 €/kg en esta última categoría fue aplicada por ambos por igual, lo que refleja la variación de un coste común y no presión competitiva.

La Autoridad de Competencia francesa (2022) concluyó que cuando los sistemas solo financian servicios prestados por terceros, el mercado tiende al monopolio (Citeo concentra >99,5 % del mercado en Francia). El modelo español es predominantemente financiero.

Quién lo vigila: Cuando abaratar sale caro

El riesgo de una competencia desregulada entre SCRAP radica en la asimetría de información: el productor elige por precio, pero no tiene forma ni incentivo para verificar la calidad del tratamiento. Sin supervisión independiente, un sistema puede reducir contribuciones contratando gestores menos exigentes, subdeclarando toneladas o trasladando costes a otros sistemas.

Alemania ofrece una lección clara. Tras el fin del monopolio de DSD en 2003 y la entrada de diez sistemas, el modelo rozó el colapso en 2014 por infra-declaración masiva. La solución fue la Ley de Envases de 2019 y la creación de un Registro Central independiente para auditar declaraciones y fijar cuotas.

La competencia en precios no es mala en sí misma: es útil cuando presiona sobre los costes de estructura y la calidad del tratamiento se verifica, y contraproduce cuando el ahorro se obtiene a costa de una calidad que nadie comprueba. El ahorro legítimo es el

que procede de la innovación: automatización técnica y logística. El orden de prioridades debería ser verificar primero y abrir a la competencia después.

La propuesta de la CNMC: Buen diagnóstico, receta discutible

La CNMC acierta en su diagnóstico al pedir la eliminación de barreras administrativas injustificadas (como las antiguas autorizaciones autonómicas), rechazar que el operador histórico homologue instalaciones rivales, cuestionar exclusividades en convenios públicos (como en Canarias en 2025) y reclamar más trazabilidad. Su estudio de 2024 reconoce, además, que la competencia entre sistemas necesita un órgano de supervisión.

Sin embargo, su receta de multiplicar sistemas incurre en flaquezas:

1. Considera la pluralidad de sistemas es una presunción económica, no una exigencia jurídica. Trata la pluralidad de SCRAP como una exigencia jurídica general, cuando es una opción económica.

2. Al proponer repartir la gestión según la cuota de mercado de cada SCRAP, admite que los sistemas no compiten por el residuo.

3. Ignora los costes de la infraestructura de verificación.

4. Centra el debate en el número de sistemas y desvía la atención de las formas de competencia que más importan para el medio ambiente, mezclando mercados: el dato de la AIREF que señala que tres grupos concentran el 68 % del sector corresponde a las empresas gestoras, no a los SCRAP.

Competencia por asociación

Para la mayoría de los productores, la alternativa no es cumplir solo o asociado, sino cumplir asociado o no poder cumplir. Las Directrices de la Comisión Europea de 2023 sobre cooperación horizontal aclaran que los acuerdos entre empresas para actividades inalcanzables individualmente no restringen la competencia y pueden ser necesarios para fines ambientales.

La competencia sigue viva en cuatro espacios:

1. En el mercado de productos: Los productores asociados compiten en precio e innovación, siempre que el SCRAP no sirva para intercambiar información estratégica.

2. En el diseño mediante ecomodulación: El núcleo del sistema. Quien mejora su envase paga menos contribución. Hoy esta señal es débil: las tarifas entre materiales varían de 0,115 €/kg a 1,243 €/kg por costes de gestión, pero dentro de un mismo material, bonificaciones (1 % - 8 %) y recargos (10 %) representan

diferencias mínimas (en PET, la bonificación apenas supera dos milésimas de euro/kg). La ecomodulación debe ser exigente, común y pública para evitar que los SCRAP compitan relajando el diseño.

3. En la contratación de gestores: Licitaciones abiertas donde las empresas gestoras compiten por el mercado.

4. En la amenaza de entrada: Mercados disputables donde la posibilidad de crear nuevos SCRAP disciplina los costes del operador existente.

Los límites de la asociación residen en evitar intercambios de información sensible, repartos de mercado, exclusión de competidores o captura del diseño. Ninguno de estos riesgos se resuelve multiplicando sistemas; todos se abordan con el derecho de la competencia y el buen gobierno corporativo.

Qué, para qué y quién lo vigila

Las tres preguntas iniciales tienen respuestas claras: qué debe competir (costes de estructura, ecodiseño y empresas gestoras); para qué (reciclar más y con mejor calidad al menor coste); y quién lo vigila (un organismo independiente y las autoridades de competencia). De aquí se derivan cinco propuestas:

1. Evaluar los sistemas por resultados reales (coste por tonelada efectivamente reciclada, calidad y ecomodulación real), no por el número de operadores.

2. Verificar antes de abrir a la competencia, con un registro de productores robusto, auditorías independientes y trazabilidad del tratamiento.

3. Establecer una ecomodulación común, pública y exigente, para que el diseño compita entre productores y no sea un argumento comercial entre SCRAP.

4. Promover licitaciones abiertas y transparentes en la contratación de los servicios de gestión.

5. Garantizar el buen gobierno en los SCRAP, con cortafuegos de información y representación equilibrada entre pequeños y grandes productores.

Varios sistemas bien supervisados son preferibles a un monopolio que nadie puede desafiar. Un sistema único que se comporta correctamente y que puede ser desafiado en cualquier momento es preferible a varios sistemas que actúan sin mejorar el resultado ambiental. El número no es la cuestión.

Si bien no es ya objeto de este análisis, es imposible acabar esta reflexión sin abordar la necesidad de que todas estas últimas propuestas pueden, y deben, ser supervisadas por una Agencia Supervisora, UNA AUTORIDAD que sea la encargada de comprobar el grado de cumplimiento, y, en su caso, sancionar por el grado de incumplimiento. 🌈