

VERTEDEROS DE RESIDUOS NO PELIGROSOS EN EUSKADI Y COMPETENCIA



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia



Resumen de la licencia:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Licencia completa:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.en>

© Lehiaren Euskal Agintaritza /
Autoridad Vasca de la Competencia, 2026

Edita: Lehiaren Euskal Agintaritza /
Autoridad Vasca de la Competencia

Depósito Legal: BI00402-2026

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
FUENTES NORMATIVAS	5
1. Unión Europea	5
2. Estatal	6
3. Autonómica	6
4. Foral	7
4.1. Araba/Álava	7
4.2. Bizkaia	7
4.3. Gipuzkoa	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. MARCO NORMATIVO	13
1. Unión Europea	14
2. Estado	18
3. Euskadi	20
III. PRINCIPIOS CLAVE EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS	25
1. Autosuficiencia y proximidad	25
2. Jerarquía de residuos	26
3. Quien contamina paga	27
IV. LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN EUSKADI	29
1. Mercados en el ámbito de la gestión de residuos	29
1.1. Mercado de producto	29
1.2. Mercado geográfico	32
2. Mercado de eliminación de RNP mediante depósito en vertedero	32
2.1. Mercado de producto	34
2.2. Mercado geográfico	35
2.3. Estructura del mercado	35
2.4. Situación del mercado	42
V. BARRERAS DE ENTRADA	45
1. Barreras legales	45
1.1. Régimen de autorización	45
1.2. Prohibición de depósito de numerosos tipos de residuos	46
1.3. Regulación urbanística	46
1.4. Limitación de la capacidad máxima de depósito en vertedero	47
2. Barreras económicas	48
2.1. Períodos de amortización	48
2.2. Impuestos	48
2.3. Concentración e integración vertical	51
3. Barreras sociales	51
VI. CONCLUSIONES	53
VII. RECOMENDACIONES	55



ABREVIATURAS

AAI	Autorización ambiental integrada
AAU	Autorización ambiental única
CAE	Comunidad Autónoma de Euskadi
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
COP	Conferencia de las Partes
DOT	Directrices de Ordenación Territorial
IHH	Índice Herfindhal-Hirschman
LEA/AVC	Autoridad Vasca de la Competencia
LER	Listado Europeo de Residuos
PEMAR	Plan estatal Marco de la Gestión de Residuos
PPGR de Euskadi 2030	Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Euskadi 2030
RAP	Responsabilidad Ampliada del Productor
RCD	Residuos de Construcción y Demolición
RNP	Residuo No Peligroso
RPGR	Registro de Producción y Gestión de Residuos
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
SIR	Sistema de Información de Residuos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea

FUENTES NORMATIVAS

1. UNIÓN EUROPEA

[Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#)

[Reglamento \(UE\) 2024/1157](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) 1013/2006 (*Reglamento sobre el traslado de residuos*)

[Directiva \(UE\) 2010/75](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (*Directiva sobre emisiones industriales*)

[Directiva \(CE\) 2008/98](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (*Directiva Marco sobre residuos*)

[Directiva \(CE\) 2006/123](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (*Directiva de servicios*)

[Directiva \(CE\) 1999/31](#) del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (*Directiva sobre vertederos*)

[Decisión \(CE\) 2003/33](#) del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por la que se establecen los criterios y procedimientos de admisión de residuos en los vertederos con arreglo al artículo 16 y al anexo II de la Directiva (CE) 1999/31

[Reglamento \(UE\) 1357/2014](#) de la Comisión Europea, de 18 de diciembre de 2014, por el que se sustituye el anexo III de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas

[Decisión \(CE\) 2000/532](#) de la Comisión Europea, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos

[Reglamento de Ejecución \(UE\) 2025/1290](#) de la Comisión Europea, de 2 de julio de 2025, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos necesarios para la interoperabilidad entre el sistema central para la presentación y el intercambio electrónicos de información y documentos relacionados con los traslados de residuos y otros sistemas o programas informáticos, así como otros requisitos técnicos y organizativos necesarios para la aplicación práctica de dicha presentación e intercambio electrónicos de información y documentos



[Decisión de Ejecución \(UE\) 2019/1885](#) de la Comisión Europea, de 6 de noviembre de 2019 por la que se establecen normas relativas al cálculo, la verificación y la comunicación de datos relativos al vertido de residuos municipales de acuerdo con la Directiva 1999/31/CE del Consejo, y se deroga la Decisión 2000/738/CE de la Comisión Europea

2. ESTATAL

[Ley 7/2022, de 8 de abril](#), de residuos y suelos contaminados para una economía circular (*Ley de residuos*)

[Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley paraguas*)

[Ley 12/2002, de 23 de mayo](#), por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (*Concierto Económico*)

[Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases del Régimen Local (*LBRL*)

[Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (*texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*)

[Real Decreto 646/2020, de 7 de julio](#), por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (*RD de depósito en vertedero*)

[Real Decreto 553/2020, de 2 de junio](#), por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado (*RD de traslado de residuos*)

3. AUTONÓMICA

[Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre](#), de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (*Estatuto de Autonomía para el País Vasco*)

[Ley 10/2021, de 9 de diciembre](#), de Administración Ambiental de Euskadi (*Ley de Administración Ambiental de Euskadi*)

[Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi (*LILE*)

[Ley 4/2015, de 25 de junio](#), para la prevención y corrección de la contaminación del suelo (*Ley sobre la contaminación del suelo*)

[Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo (*Ley de suelo*)

[Decreto 209/2019, de 26 de diciembre](#), por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo (*Decreto sobre la contaminación del suelo*)

[Decreto 128/2019, de 30 de julio](#), por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (*DOT*)

[Decreto 64/2019, de 9 de abril](#), por el cual se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valoración de escorias negras procedentes de la fabricación de acero en hornos de arco eléctrico

[Decreto 49/2009, de 24 de febrero](#), por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero y la ejecución de los rellenos (*Decreto de depósito en vertedero*)

4. FORAL

Araba/Álava

[Norma Foral 20/2023, de 15 de noviembre](#), relativa al Impuesto sobre el Depósito de Residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos

Bizkaia

[Norma Foral 7/2023, de 22 de noviembre](#), del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos

Gipuzkoa

[Decreto Foral Normativo 2/2023, de 9 de mayo](#), del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos



I. INTRODUCCIÓN

El principio «*quien contamina paga*» constituye uno de los pilares esenciales en la gestión pública de los residuos¹. Su aplicación responde a la necesidad de afrontar retos ambientales como el cambio climático, el agotamiento de recursos y la pérdida de la biodiversidad, impulsando la transición hacia una economía competitiva y sostenible. Este enfoque se refleja en las políticas europeas, estatales, autonómicas y locales, que buscan corregir los **fallos de mercado** asociados a la generación y gestión de residuos.

Un pilar básico de la normativa es que los residuos tienen siempre un responsable del cumplimiento de las obligaciones que derivan de su producción y gestión². Como consecuencia, y de acuerdo con el principio «*quien contamina paga*», los **costes relativos a la gestión** de los residuos –incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medio ambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero– tendrán que ser **sufragados por el productor inicial de residuos, por el poseedor actual o por el anterior poseedor de residuos**.

Entre dichos fallos destaca la presencia de externalidades negativas –contaminación, impactos sobre la salud y el medio ambiente, escasez de recursos³–que conducen a una producción excesiva y a un consumo ineficiente. Para corregir estos fallos, las administraciones públicas disponen de instrumentos como **impuestos, subvenciones, sistemas de permisos transferibles** o la intervención directa a través de **la regulación**⁴, todos ellos orientados a inducir comportamientos socialmente eficientes.

No obstante, para su eficacia, estas medidas –que deberán respetar los **principios de buena regulación económica**, esto es, ser necesarias, proporcionadas y no discriminatorias– deben complementarse con una **competencia efectiva en los mercados** vinculados a la gestión de residuos: recogida, clasificación, recuperación o valorización, y eliminación. Una adecuada tensión competitiva en estas fases repercute en la eficiencia, el coste y la calidad del servicio, beneficiando tanto a los productores de residuos como, en última instancia, a las personas consumidoras.

Este equilibrio debe conciliar dos objetivos: **incentivar la eficiencia económica** –y su correlación con el coste y la calidad de la gestión de residuos– y **aumentar el reciclaje**, reduciendo al mínimo la proporción de residuos destinados a eliminación, que, aunque inevitable, debe gestionarse bajo criterios de sostenibilidad.

En diciembre de 2024, la Autoridad Vasca de la Competencia (LEA/AVC) realizó un trabajo de campo en el que entrevistó a 79 operadores que actuaban en las distintas fases de la gestión de residuos en la CAE.

A través de esta recogida de información cualitativa, se testeó la percepción de los operadores sobre el funcionamiento del mercado y de sus dinámicas competitivas, los principales obstáculos que enfrentan en su actividad, así como los condicionantes normativos y económicos. Los operadores encuestados dibujaron un sector en crecimiento en el que su avance estaría limitado por tres factores: la burocracia, la extensa regulación y los precios de los recursos.

Residuo es toda aquella sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar⁵.

Productor de residuos será cualquier persona física o jurídica cuya actividad produzca residuos (productor inicial de residuos) o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos⁶.

Gestor de residuos será aquella persona física o jurídica, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no su productor⁷.

La **gestión** de los residuos comprende una serie de operaciones sucesivas:

(1) recogida y transporte >> (2) clasificación >> (3) valorización >> (4) eliminación

Cada una de esas operaciones configura distintos mercados, si bien, habitualmente, el productor del residuo contrata todas las fases de la gestión del residuo con una única empresa—gestión integral—, quien, posteriormente, puede optar por subcontratar parte del servicio con otra⁸.

Los residuos suelen clasificarse atendiendo a dos criterios principales:

a) la naturaleza del cliente: **públicos** (como los residuos sólidos urbanos) o **privados** (también llamados *industriales*);

Los **residuos sólidos urbanos** son generados por particulares en sus hogares o por pequeños comercios, y su gestión es encomendada a las entidades locales, quienes suelen contratar con operadores privados.

Serán **residuos industriales** los «resultantes de los procesos de producción, fabricación, transformación, utilización, consumo, limpieza o mantenimiento generados por la actividad industrial como consecuencia de su actividad principal» [artículo 2 a) de la [Ley de residuos](#)]. Por oposición a los residuos sólidos urbanos, la gestión de los residuos industriales no es responsabilidad de las administraciones públicas. Su gestión es objeto de contratación entre el cliente privado que los genera y la empresa gestora de residuos.

b) la toxicidad del residuo: **peligrosos** o **no peligrosos**.

Son **residuos peligrosos**, por ejemplo, las pilas y baterías, absorbentes sólidos, aerosoles, alcalinos fuertes, hidrocarburos, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, disolventes no halogenados, filtros de ventilación, pinturas y barnices al agua, residuos de laboratorio, tubos fluorescentes y bombillas de bajo consumo, CFC, contenidos en neveras, equipos de refrigeración y aire acondicionado, halones, contenidos en extintores, sistemas de protección contra incendios.

Residuos recuperables (papel, cartón, plásticos, madera, palés, acero inoxidable, chatarra); **residuos inertes** (residuos de construcción; residuos procedentes de estaciones de depuración de aguas residuales como fangos y lodos, siempre que no contengan sustancias peligrosas).

El presente estudio se centrará en la actuación final de la cadena de valor de la gestión de residuos: la **eliminación en vertedero**. Además, dada la variedad de clasificaciones a que puede atenderse, únicamente se abordarán los **residuos no peligrosos (RNP)**⁹. Precisamente, los RNP constituyen el residuo con mayor depósito en vertedero, tanto en términos absolutos como relativos¹⁰.



El presente estudio aborda el **marco normativo aplicable**, los **principios económicos y ambientales** que lo sustentan, la **estructura del mercado** y las **barreras de entrada**, para, finalmente, alcanzar **conclusiones** y formular **recomendaciones** orientadas a **reforzar la competencia y la sostenibilidad**.

Se analizará, por tanto, la situación actual del **mercado de depósito de RNP en vertedero en Euskadi** desde la perspectiva del Derecho de la competencia.

Vertedero es aquella instalación para la eliminación de residuos mediante depósito en superficie o subterráneo¹¹.

Por lo que respecta a los **residuos peligrosos**, la CAE no dispone actualmente de vertederos de residuos peligrosos.

Asimismo, la actividad de los vertederos de **residuos inertes**¹² –en su mayoría materiales de construcción y demolición– se ha reducido notablemente como consecuencia de los esfuerzos para su reutilización y reciclaje¹³.

La gestión y el tratamiento de residuos se regula a través de una normativa compleja en la que confluyen normas europeas, estatales, autonómicas e, incluso, locales, lo que obliga a realizar una lectura sistemática y coordinada para entender cómo se imbrican los diferentes ámbitos competenciales y cuáles son las obligaciones aplicables en cada territorio.

La **normativa europea** constituye el eje vertebrador en materia de gestión de residuos y, en particular, del depósito en vertedero.



II. MARCO NORMATIVO

La legislación y las estrategias de la Unión Europea (UE) estructuran, condicionan y guían la normativa estatal y autonómica a través del establecimiento de **principios comunes, objetivos generales y obligaciones mínimas**.

La política de la UE en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: (1) la conservación, la protección y la mejora de la **calidad del medio ambiente**; (2) la **protección de la salud** de las personas; (3) la **utilización prudente y racional** de los recursos naturales; (4) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a **luchar contra el cambio climático**¹⁴.

En este contexto, el margen de actuación de los Estados miembros es limitado, ya que sus decisiones deben **alinearse con los compromisos y exigencias comunitarias**.

El **desarrollo legislativo y la ejecución** en Euskadi de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología es **competencia de la CAE**¹⁵. La gestión de residuos –y, concretamente, su eliminación mediante depósito en vertedero– se enmarca en esa materia.

Además, las **entidades locales** también disponen de competencias en diversas materias cuyo ejercicio impacta en la prestación del servicio de gestión de residuos. El municipio ejerce como **competencias propias las materias de medio ambiente urbano y de urbanismo**¹⁶. Precisamente, con relación a esta última, como veremos, en el ejercicio de sus facultades de ordenación del uso del suelo el municipio puede incidir en el acceso y ejercicio de la actividad económica.

Considerando lo anterior, se va a realizar un somero análisis del marco normativo y de los instrumentos de planificación más relevantes con relación al depósito en vertedero de RNP.

1. UNIÓN EUROPEA

En 2008, con el ánimo de transformar la UE en una *sociedad del reciclado* y contribuir a la lucha contra el cambio climático, se aprobó la [Directiva marco sobre residuos](#), que estableció el **principio de jerarquía de residuos** como instrumento clave, que debe imperar en la política y en la legislación de residuos¹⁷. Este principio explicita el **orden de prioridad en las actuaciones en materia de residuos**:

- » *prevención* de residuos;
- » preparación para la *reutilización*;
- » *reciclado*;
- » otros tipos de *valorización* –incluida la energética–; y, por último,
- » la *eliminación* de los residuos¹⁸.

Posteriormente, la Comisión Europea llevó a cabo diversos estudios que pusieron de manifiesto la **necesidad de lograr una mayor armonización** entre los Estados miembros para la aplicación de la normativa de residuos, así como la **necesidad de establecer nuevos objetivos para el medio y largo plazo**.

En 2015, la Comisión Europea aprobó el [Plan de Acción en materia de economía circular](#)¹⁹ que, entre otras medidas, preveía la aprobación de un paquete normativo para revisar las piezas clave de la normativa de la UE relativa a residuos.

En 2016, el Consejo de la Unión Europea aprobó, en nombre de la UE, el [Acuerdo de París](#)²⁰, aprobado el 12 de diciembre de 2015 en virtud de la [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático](#) (CMNUCC).

La CMNUCC es una de las tres convenciones que se crearon tras la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en 1992 (junto a la [Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica](#) y la [Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación](#)).

Cuenta con 198 Partes (197 países y la UE la han ratificado). Es el principal foro de Naciones Unidas donde **se negocia sobre cambio climático**. Fue adoptada en mayo de 1992, y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Cada año, los firmantes del tratado se reúnen en la Conferencia de las Partes (COP).

En la COP 21, que tuvo lugar en París del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015, se aprobó el **Acuerdo de París**, encaminado a fortalecer la **respuesta mundial al cambio climático** y sustituye al planteamiento adoptado en el marco del Protocolo de Kyoto de 1997. El Acuerdo establece el objetivo de mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2 °C en relación con los niveles preindustriales y de proseguir los esfuerzos para que permanezca en 1,5 °C por encima de esos niveles. A partir de 2023, deberá hacerse un balance mundial cada cinco años.

En la COP 26, celebrada en Glasgow del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023, 103 países se adhirieron al **Compromiso Global por el Metano**, cuyo objetivo es limitar las emisiones de metano en un 30 % hasta 2030.

En la COP 30, celebrada en Belém el 6 al 21 de noviembre de 2025, la UE presentó nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional entre las que destaca **reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero** entre un 66,25 y un 72,5 % con respecto a los niveles de 1990 de 2025 a 2035²¹; además, la Comisión Europea presentó el [Informe sobre la situación mundial del metano](#), que muestra los avances realizados hacia la **consecución del objetivo mundial del compromiso de reducir las emisiones de metano al menos un 30 %** de 2025 a 2030 con respecto a los niveles de 2020.

En 2019, la Comisión Europea aprobó el [Pacto Verde Europeo](#)²², una estrategia que establecía un marco de referencia para transformar la economía de la UE en una economía sostenible y descarbonizada.

Consciente de la necesidad de responder a los desafíos del clima y del medio ambiente, la Comisión Europea presentó el [Pacto Verde Europeo](#) como una **estrategia de crecimiento** destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habría emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estaría disociado del uso de los recursos.



En su anexo se preveía un calendario con 47 medidas, entre las que se incluía la adopción de **medidas regulatorias concretas** para alcanzar las metas establecidas.

En el marco de esos esfuerzos por lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, la Comisión Europea aprobó un nuevo plan de acción en materia de economía circular: el **Nuevo Plan de Acción para la economía circular**²³. Este Plan buscaba contribuir decisivamente a lograr la **neutralidad climática para 2050** y a desvincular el crecimiento económico del uso de los recursos.

Entre otras medidas, el **Nuevo Plan de Acción para la economía circular** preveía que la Comisión Europea seguiría impulsando la aplicación de instrumentos económicos bien diseñados como la fiscalidad ambiental —en particular, los **impuestos sobre vertido** e incineración—²⁴.

Además, la Comisión Europea propondría una **iniciativa legislativa sobre una política de productos sostenible** que, entre otros aspectos, buscaría (1) garantizar la mejora de la durabilidad, reutilizabilidad, actualizabilidad y reparabilidad de los productos; (2) aumentar el contenido reciclado de los productos; (3) posibilitar la refabricación y el reciclado de alta calidad; y (4) limitar el uso de productos de un solo uso y contrarrestar la obsolescencia prematura²⁵. Todas esas medidas buscan **reducir la cantidad de RNP** generados que, tras las distintas fases que implica su gestión, son finalmente depositados en vertederos.

Como consecuencia del **Pacto Verde Europeo** y de su **Nuevo Plan de Acción para la economía circular**, la UE revisó las normas de vertederos, endureciéndolas, para **fomentar la reutilización y el reciclaje**, avanzando hacia una contaminación cero.

Además, como hito de esa ambiciosa hoja de ruta para transformar la UE en una economía sostenible, eficiente en el uso de los recursos y climáticamente neutra, también se instó a la Comisión Europea a revisar las normas sobre el **traslado de residuos**; en concreto, debían facilitarse los traslados de residuos para su reutilización y reciclado en la UE, debía evitarse que la UE exporte sus dificultades en materia de residuos a terceros países y debían afrontarse mejor los traslados ilícitos de residuos. Ello llevó a la aprobación de un nuevo **Reglamento sobre el traslado de residuos**²⁶, que será aplicable a partir del 21 de mayo de 2026²⁷.

Una economía verdaderamente circular exige adoptar medidas sobre la producción y consumo sostenibles, centrándose en el **ciclo de vida completo de los productos**, de un modo que permita preservar los recursos y cerrar el círculo²⁸.

En concreto, para ayudar a la transición de la UE hacia una economía circular, en 2018 se modificaron tanto la **Directiva sobre vertederos**²⁹ como la **Directiva marco sobre residuos**³⁰.

La **Directiva marco sobre residuos** impone a los Estados miembros una serie de objetivos mínimos de reutilización y reciclaje de ciertos materiales, estableciendo una serie de horizontes temporales —2020, 2025, 2030 y 2035—. Para garantizar la consecución de esos objetivos, obliga a los Estados miembros a crear planes de gestión de residuos y programas de prevención de residuos, que deberán evaluarse, como mínimo cada seis años³¹.

Además, ha introducido los **principios de autosuficiencia y proximidad**, cuyo objetivo es establecer una **red integrada y adecuada** de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos, de modo que la UE en su conjunto sea autosuficiente en materia de eliminación y valorización de residuos (*principio de autosuficiencia*), permitiendo la eliminación o valorización de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas (*principio de proximidad*)³².

La [Directiva sobre vertederos](#) establece **requisitos operativos estrictos** para los vertederos y tiene por objeto proteger la salud humana y el medio ambiente, y prevenir o reducir cualquier impacto negativo de los vertederos en las aguas superficiales, las aguas subterráneas, el suelo, el aire y la salud humana.

Define el **concepto de vertedero**; regula el **procedimiento de autorización** de nuevos vertederos; establece un **procedimiento de admisión** de residuos que permite controlar, antes de su depósito, la compatibilidad del tipo de residuos con la categoría de vertedero y con las condiciones de operación establecidas³³; y regula el **cierre de los vertederos, así como su control posterior**, asegurando su adecuada gestión una vez finalizada su actividad y durante 30 años.

Según la jerarquía de residuos, el **depósito en vertedero ha de ser la última opción** y debe limitarse al mínimo necesario³⁴.

El depósito en vertederos puede generar **lixiviados**, contaminar las aguas subterráneas y producir **metano** —un potente gas de efecto invernadero—. Además, si residuos reciclables se depositan en vertederos se pierden innecesariamente de la economía europea³⁵.

Para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos, manteniendo el depósito en vertederos como la opción de gestión de residuos menos deseable, se incorporó un anexo en la [Directiva marco sobre residuos](#):

ANEXO IV bis

EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y OTRAS MEDIDAS PARA INCENTIVAR LA APLICACIÓN DE LA JERARQUÍA DE RESIDUOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 4, APARTADO 3

Tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos e incineración de residuos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos, manteniendo el depósito en vertederos como la opción de gestión de residuos menos deseable. [...]

Además, también se introdujo una definición del régimen de **responsabilidad ampliada del productor** (RAP). En concreto, se aclaró que se trata de un conjunto de medidas para exigir que las personas productoras asuman la responsabilidad de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto —incluidas las operaciones de recogida separada, clasificación y tratamiento—³⁶.

La [Directiva marco sobre residuos](#) ha sido complementada con las [Normas relativas al vertido de residuos municipales](#)³⁷.

Por su parte, la [Directiva sobre vertederos](#) se modificó para reforzar los objetivos establecidos, que imponían restricciones al depósito en vertederos de modo que se redujera gradualmente **al mínimo el vertido de residuos destinados a vertederos de RNP**. Además, debía garantizarse que solamente se depositen en vertederos residuos que hayan sido tratados³⁸. Precisamente, el TJUE, ya en 2014, había dictaminado que, antes de su depósito en vertedero, los residuos **deben ser tratados** de la manera más adecuada para reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud humana³⁹.

En todo caso, la reducción debía realizarse en el marco de una política integrada que garantizase una **aplicación correcta de la jerarquía de residuos**, de modo que se promoviera un cambio hacia la **prevención** —incluida



la reutilización—, hacia la preparación para la **reutilización** y hacia el **reciclado**, evitando una transición del depósito en vertederos hacia la incineración⁴⁰.

Recogida separada de residuos: debían tenerse en cuenta los beneficios medio ambientales, económicos y sociales del reciclado o de otro tipo de valorización de *residuos residuales* resultantes de la recogida separada de *residuos* como plásticos, metales, vidrio, papel y biorresiduos.

Tratamiento de residuos biodegradables: se establecieron restricciones adicionales al vertido de residuos biodegradables y se prohibió el vertido en los casos en que los residuos han sido objeto de recogida separada para su reciclado.

Valorización: la reducción progresiva de los vertidos se consideró necesaria para garantizar una valorización gradual y efectiva de los materiales de residuos económicamente valiosos mediante una gestión de residuos adecuada y acorde con la jerarquía de residuos.

En 2021 se adoptó un nuevo plan de acción en el que se abordaban específicamente los aspectos relativos a la contaminación del [Pacto Verde Europeo](#): el [Plan de Acción de «Contaminación Cero»](#)⁴¹. Además, se constató la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y su reutilización.

Dado el desarrollo técnico y la innovación producida desde la adopción de la [Directiva sobre vertederos](#), se concluyó que era preciso modificarla puesto que se disponía de técnicas más eficaces para proteger la salud humana y el medio ambiente. En consecuencia, la [Directiva sobre vertederos](#) debe permitir adoptar conclusiones sobre las **mejores técnicas disponibles** con respecto a los vertederos con arreglo a la [Directiva sobre emisiones industriales](#).

En el acto modificativo de ambas Directivas se aclaró que la **contaminación olfativa** deberá tenerse en cuenta a la hora de definir las y conceder o revisar permisos⁴².

En 2024, la Comisión Europea incoó un procedimiento de infracción a España por no aplicar correctamente la [Directiva sobre vertederos](#) y la [Directiva marco sobre residuos](#)⁴³.

Si bien se había establecido que antes del depósito en vertedero los residuos deben tratarse de la manera más adecuada, los datos demostraron que el 12,7 % de los residuos urbanos recogidos en España no recibieron el tratamiento requerido antes de su eliminación en vertederos.

Además, España no había establecido una red integrada y adecuada de instalaciones de gestión de residuos urbanos mezclados que abarcasen todos los vertederos de su territorio.

En 2025, con ocasión de un acto modificativo de la [Directiva marco sobre residuos](#)⁴⁴, se pone de manifiesto la necesidad de mejorar de forma sustancial y rápida la aplicación de la [Directiva sobre vertederos](#) para evitar daños ambientales y problemas transfronterizos causados por el depósito ilegal de residuos en vertederos⁴⁵. Así, se emplaza a la Comisión Europea a revisarla y a presentar una propuesta legislativa para modificarla.

2. ESTADO

La política en materia de residuos persigue dos objetivos:

- (1) reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente; y
- (2) hacer un uso eficiente de los recursos.

La [Ley de residuos](#), que tiene carácter de **legislación básica** de protección del medio ambiente⁴⁶, tiene por objeto sentar los principios de la economía circular –en línea con la senda marcada por la UE–, así como contribuir a la lucha contra el cambio climático y proteger el medio marino.

Por lo que se refiere al cambio climático, los residuos suponen una fuente difusa de emisión de gases de efecto invernadero debido, principalmente, al metano emitido en vertederos que contienen residuos biodegradables. La [Ley de residuos](#) reconoce que es preciso promover políticas que eviten el depósito de residuos biodegradables en vertedero⁴⁷.

Entre los instrumentos de la política de residuos, siguiendo las líneas marcadas por la [Directiva marco sobre residuos](#), se han recogido **instrumentos de planificación** –los programas de prevención de residuos, y los planes y programas de gestión de residuos–, y se ha establecido la posibilidad de adoptar y establecer **medidas e instrumentos económicos** –como el impuesto aplicable al depósito de residuos en vertedero, entre otros–.

En 2025 se ha aprobado el [Plan estatal Marco de la Gestión de Residuos \(PEMAR\) 2025-2035](#)⁴⁸ como instrumento esencial para el desarrollo de las políticas de residuos. Este plan de gestión da cobertura a todo el territorio geográfico del estado y establece objetivos ambiciosos, alineados con la normativa europea, para la reutilización, el reciclaje y la reducción de depósito de residuos en vertederos.

En 2026 se está tramitando el [Programa estatal de Prevención de Residuos 2026-2032](#), que incluye medidas orientadas a reducir la generación de residuos en origen y a fomentar la economía circular en sectores estratégicos.

El **impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero** recae sobre la entrega de residuos en vertederos y su finalidad es fomentar la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos, con la fracción orgánica como fracción preferente y la educación ambiental, al objeto de **desincentivar el depósito de residuos en vertedero**. Es aplicable desde el 1 de enero de 2023 y su tipo impositivo puede ser incrementado por las comunidades autónomas⁴⁹.

Con relación a la cadena de valor de la gestión de residuos, la [Ley de residuos](#) establece objetivos específicos para la reutilización y reciclado de residuos domésticos y comerciales, y para residuos municipales, y de preparación para la reutilización, reciclado y valorización material para los residuos de construcción y demolición.

Además, por lo que respecta a la eliminación de los residuos, dispone que deberá llevarse a cabo de manera segura, y, en el caso del **depósito en vertedero**, los residuos deberán haber sido sometidos a un **tratamiento previo**.

Para mejorar la trazabilidad y aumentar la transparencia en la gestión de los residuos, la [Ley de residuos](#) regula el **Registro de Producción y Gestión de Residuos (RPGR)**, que incorpora la información procedente de los [registros de las comunidades autónomas](#) sobre los productores y gestores de residuos⁵⁰.



Por lo que respecta al depósito de residuos en vertedero, la [Ley de residuos](#) es desarrollada por el [RD de depósito en vertedero](#).

El [RD de depósito en vertedero](#) busca asegurar que las operaciones de depósito de residuos en vertedero se realizan dando protección plena a la salud de las personas y a los recursos naturales⁵¹. Para ello, recoge las normas de gestión, explotación y conservación de los vertederos, incluye una clasificación de los residuos admisibles en cada clase de vertedero y establece un listado con los requisitos aplicables a cada tipo de vertedero en términos de ubicación, control de aguas y gestión de lixiviados, protección del suelo, de las aguas y de gases, estabilidad, y molestias y riesgos, entre otros.

Clasifica los vertederos en **tres categorías**⁵²:

- para residuos peligrosos
- para RNP
- para residuos inertes.

El [RD de depósito en vertedero](#) establece:

(1) **los requisitos** aplicables a cada clase de vertedero: ubicación, control de aguas, gestión de lixiviados⁵³, protección del suelo, de las aguas y de gases, estabilidad, y molestias y riesgos.

(2) **los procedimientos y los criterios de admisión** de los residuos en cada clase de vertedero⁵⁴. Para determinar las características fisicoquímicas de los residuos hay que realizar ensayos analíticos y los datos obtenidos se contrastan frente a unos criterios establecidos para cada clase de vertedero⁵⁵.

Además, en el contexto del impulso al tránsito a la economía circular, incorpora los **objetivos de reducción** de los residuos municipales establecidos en la [Directiva marco sobre residuos](#). En concreto, propone las siguientes reducciones en la cantidad en peso de residuos municipales vertidos: al 40 %, en 2025; al 20 %, en 2030; y al 10 %, en 2035. Además, la cantidad en peso de los residuos municipales biodegradables destinados a vertedero no superará el 35 % de los generados en 1995.

También prevé los procedimientos de control y vigilancia de los vertederos durante su fase de explotación, y los procedimientos de clausura y mantenimiento tras su clausura, que comprende al menos un periodo de 30 años. Y, por último, recoge el régimen de inspección y el sancionador.

Por lo que respecta al **traslado de residuos** —para su valorización o para su eliminación, incluidas las operaciones de tratamiento intermedio y de almacenamiento—, el [RD de traslado de residuos](#) ordena el transporte profesional de residuos **entre comunidades autónomas**.

Una de las piezas claves del régimen de traslado de residuos es el *contrato de tratamiento*. Se trata de un acuerdo previo a realizar cualquier traslado que, como garantía para el correcto tratamiento de los residuos, deberá incorporar cierta información: cantidad estimada de residuos que se van a trasladar, su identificación mediante codificación Lista Europea de Residuos (LER)⁵⁶, periodicidad estimada de los traslados, tratamiento al que se van a someter los residuos, condiciones de aceptación y obligaciones de las partes sobre la posibilidad de rechazo de los residuos por parte del destinatario.

Asimismo, para garantizar la **adecuada trazabilidad de los residuos** que son trasladados se ha desarrollado un Sistema de Información de Residuos (SIR) de modo que, de manera previa a efectuar el traslado de aquellos residuos que requieran notificación previa, deberá enviarse el *documento de identificación*⁵⁷ a la comunidad autónoma de origen. La de origen remitirá la notificación previa a la plataforma eSIR⁵⁸, donde se validará frente al RPGR, se incorporará al repositorio de traslados y se remitirá a la de destino. Las comunidades autónomas de origen y destino podrán oponerse al traslado en un plazo de 10 días.

El traslado de RNP destinados a eliminación –mediante su depósito en vertedero, por ejemplo– estará sometido, en todo caso, al requisito de notificación previa al traslado⁵⁹.

3. EUSKADI

El 7 de enero de 2020, se aprobó la [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#). En el documento se ponía de manifiesto que Euskadi llevaba años trabajando con éxito en materia de economía circular: desde el año 2000 la economía vasca había crecido un 26 %, mientras el consumo de materiales se había reducido un 25 % y el volumen de residuos urbanos que terminaba en vertedero se había reducido un 56 %. Por lo tanto, se concluía que el impulso de medidas de economía circular había llevado a que la economía vasca se desacoplase del consumo de materiales y de la generación de residuos⁶⁰.

Uno de los retos identificados –reto 6– era revertir el **despilfarro alimentario**, que principalmente se concentraba en dos puntos de la cadena: procesos de producción en la industria agroalimentaria y el consumo de los hogares y comercios. En este segundo caso, los biorresiduos constituían la cuarta parte y presentaban una importante deposición en vertedero (115.378 t)⁶¹.

Asimismo, las **escorias de acería** en la CAE ascendían a 517.099 t en 2016. El 63 % se reciclaban, pero el resto –reto 8– eran eliminadas en vertedero. Las **plantas de fundición** vascas generaron en 2016, 142.910 t de arenas y finos y otros, siendo el vertedero el destino de un 56,77 %. Se estimó que el valor económico de los materiales que se envían a vertedero embebidos en los residuos ascendía a 12,6 MME⁶².

La [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), entre otras medidas, propuso aumentar en un 30 % la **tasa de uso de material circular**, de modo que, además de reducirse la dependencia de las importaciones y/o la extracción de materias primas, se contribuyera a reducir los residuos que, de otra manera, acabarían depositados en vertedero.

Además, abogó por un **uso inteligente de los permisos de autorización ambiental integrada (AAI)**⁶³ para apoyar el cumplimiento de los objetivos de la [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), tanto hacia los gestores de residuos –y, en especial, los vertederos–, como hacia las empresas de fabricación⁶⁴.

En mayo de 2021, de conformidad con lo exigido en la [Ley de residuos](#), se aprobó el [PPGR de Euskadi 2030](#). Partiendo del análisis de la situación de la gestión de residuos en la CAE, y en línea con los objetivos estratégicos a alcanzar en 2030, establecidos en la [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), se plasmaron dos objetivos complementarios: (1) reducir a la mitad la generación de desperdicio alimentario; (2) lograr que el 100 % de los envases de plástico sean reciclables⁶⁵.

En materia de RNP, a consecuencia del incidente de Zaldibar⁶⁶ y del cierre de los vertederos de Mutiloa y Larrabetzu⁶⁷, en el [PPGR de Euskadi 2030](#) se consideró que la **capacidad de depósito en vertedero en la CAE** era un aspecto crítico que debía ser planificado.

Se estimó que la capacidad de depósito en la CAE era deficitaria, de modo que, de un lado, resultaba imprescindible establecer infraestructuras que evitasen los problemas de **falta de almacenamiento** que llevaban a que residuos potencialmente valorizables fueran destinados a vertedero; y, de otro, debía **reducirse el depósito final de RNP** hasta un 15 %, situando a la CAE en un *horizonte de vertido* en el entorno de los 200.000 m³. Las necesidades totales de capacidad de eliminación en el período 2021-2030 serían de 7,5 MM m³, siendo la capacidad remanente en 2020 de 3,5 MM m³.

El [PPGR de Euskadi 2030](#), para garantizar la capacidad de depósito en vertedero en las mejores condiciones posibles de control y de minimización de depósito de residuos en vertedero, contemplaba acometer las siguientes actuaciones:

- acciones de adecuación y autorización de vertederos públicos;
- fomento de la adecuación y transformación de vertederos de inertes en vertederos de RNP, dado el exceso de capacidad de los primeros;
- fomento de ampliaciones de proyectos de vertederos privados de RNP existentes;
- establecimiento de las condiciones para que la autorización de instalaciones de vertido no supere la capacidad de 7,5 MM m³ de RNP en el horizonte 2030 (deberá hacerse un seguimiento anual de la evolución del depósito en vertedero y de la capacidad disponible, para prever posibles desviaciones)⁶⁸;
- clausura y restauración de los vertederos al final de su vida útil, avanzando en la clausura parcial de vertederos existentes.

En ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología, se aprobó la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#)⁶⁹, que establece el marco jurídico general para la regulación y protección del medio ambiente en la CAE.

Con relación a los vertederos, están sometidos a una de las siguientes **autorizaciones**:

- **AAI**: Vertederos de todo tipo de residuos que reciban más de 10 t/día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 t, con exclusión de los vertederos de residuos inertes.
- **Autorización ambiental única (AAU)**⁷⁰: aquellos vertederos no comprendidos en el apartado anterior⁷¹.

Tanto la AAI como la AAU integran en un solo acto y en un solo procedimiento administrativo las autorizaciones de producción y gestión de residuos, vertidos a colector, al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre, emisiones a la atmósfera, y fijan los valores límite de emisión que correspondan (a) con base en las mejores tecnologías disponibles o (b) según lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable⁷².

Además, los siguientes proyectos deben someterse al procedimiento de **evaluación de impacto ambiental ordinaria**:

- Grupo D8. Proyectos de tratamiento y gestión de residuos:

Vertederos de RNP, excluidos los residuos inertes, que se originen en operaciones de gestión de residuos domésticos o de residuos industriales.

Vertederos de otros RNP o de residuos inertes de cualquier clase que reciban 10 t/día o más, o que tengan una capacidad total de 25.000 t o más.

Ampliaciones de vertederos de RNP, excluidos los residuos inertes, que se originen en operaciones de gestión de residuos domésticos o de residuos industriales, cuando supongan un aumento en la cantidad de residuos que se puedan admitir de 10 t/día o más, o de un total de 25.000 t.

– Grupo D10. Proyectos en espacios protegidos:

Instalaciones de vertederos de RNP no incluidos en el grupo D8, así como de residuos inertes o materiales de extracción de origen fluvial, terrestre o marino que ocupen una superficie igual o mayor a una hectárea.

Los requisitos que deben cumplir las distintas clases de vertederos, así como los residuos admisibles en cada uno de ellos, están regulados en el [Decreto de depósito en vertedero](#)⁷³.

En el portal web [GeoEuskadi](#)⁷⁴ se puede consultar el inventario de suelos con actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo⁷⁵, entre los que se encuentran los antiguos depósitos incontrolados de residuos o zonas de deposición de residuos que cesaron su actividad antes de la entrada en vigor del Decreto 423/1994, de 2 de noviembre, sobre gestión de residuos inertes e inertizados. La localización de dichos suelos y sus límites se recogen en GeoEuskadi⁷⁶.

Desde el ámbito del urbanismo, las [DOT](#) de la CAE establecen directrices en materia de economía circular con relación a la *gestión de residuos* y con relación a la consideración del *suelo como recurso*.

Se prevé, con relación a la gestión de residuos, «Tratar los residuos en las instalaciones adecuadas más próximas, lo que exigirá el establecimiento de una red suficiente de infraestructuras, optimizando el uso de las infraestructuras, equipamientos y servicios existentes»⁷⁷.

Y, con relación a la consideración del suelo como recurso, se establece la siguiente directriz: «Impulsar el desarrollo de modelos de planificación territorial y urbana en los que se prioricen las actuaciones de renovación, reciclado, recuperación y reutilización de los espacios urbanos y de las infraestructuras ya existentes, tales como antiguos vertederos sellados, que deberán ser calificados como infraestructuras o equipamientos ambientales»⁷⁸.

Los usos en el medio físico se clasifican en cinco bloques⁷⁹. Los espacios para el depósito de los residuos sólidos se engloban en el uso *infraestructuras*⁸⁰. Así, el marco de referencia para la localización y gestión del transporte, depósito, tratamiento y control de residuos sólidos es el *Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Residuos Urbanos de la CAE*⁸¹.

El PTS o, en su defecto, el planeamiento urbanístico deberá⁸²:

1. Señalar las áreas no aptas para el vertido en función de los tipos de actividades generadoras de residuos.
2. Analizar las condiciones de los vertederos incontrolados existentes a fin de detectar los impactos derivados de su localización y funcionamiento; prever convenios, plazos y recursos financieros para la corrección de dichos impactos y, en su caso, programar en colaboración con los servicios ambientales de la Comunidad Autónoma o Foral, la eliminación o sellado de los vertederos incontrolados existentes.
3. Señalar el emplazamiento más idóneo para las nuevas instalaciones de tratamiento de residuos, calificando los terrenos afectados como *Sistema General de Infraestructuras*.



4. Se prohíbe la deposición de residuos, basuras o desechos de cualquier tipo fuera de los lugares destinados a ello. La realización de estas actividades tendrá la consideración de vulneración del planeamiento, dando lugar a la restitución del suelo a su estado original, sin perjuicio de las acciones en que se pueda incurrir con arreglo a la legislación sectorial correspondiente.

Los Territorios Históricos, por su parte, han elaborado normas forales cuyo objeto es incorporar a cada ordenamiento foral la regulación del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, así como recoger los puntos de conexión fijados en el Concierto Económico a efectos de su exacción⁸³.

Si bien se trata de un tributo concertado —que se rige por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado—, los Territorios Históricos podrán **incrementar los tipos de gravamen** de este impuesto⁸⁴.



III. PRINCIPIOS CLAVE EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Si bien diversos principios inspiran la elaboración de normas y planes en el ámbito de la gestión de los residuos⁸⁵, los tres que se analizarán seguidamente son especialmente relevantes.

1. Autosuficiencia y proximidad

Los principios de proximidad y autosuficiencia constituyen un mandato para las administraciones públicas.

Deberá establecerse una **red integrada y adecuada de instalaciones** de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados (fracción resto) teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles⁸⁶.

Así, la red deberá permitir

- a la UE, *en su conjunto*, llegar a ser **autosuficientes**, tanto en eliminación de residuos, como en su valorización; y a los Estados miembros avanzar hacia ese objetivo *individualmente*, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinados tipos de residuos;
- la eliminación o valorización de los residuos en **una de las instalaciones adecuadas más próximas** mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.

Para proteger la referida red, podrán limitarse los traslados de residuos. En concreto, las comunidades autónomas –tanto la de origen como la de destino– **podrán oponerse al traslado** de residuos destinado a eliminación por no ajustarse al principio de autosuficiencia y proximidad en los siguientes supuestos⁸⁷:

- cuando la instalación no sea la más próxima al lugar donde se generó el residuo;
- cuando el residuo deba eliminarse en una instalación especializada y en esa instalación tengan que eliminarse residuos procedentes de un origen más cercano y a los que la Administración competente haya dado prioridad;
- cuando el traslado, en caso de producirse, no se ajuste a los planes de gestión de residuos.

Las comunidades autónomas están, por tanto, facultadas a oponerse a un traslado de residuos destinados a su eliminación –mediante depósito en vertedero, por ejemplo–.

Con relación a la aplicación práctica de los citados principios, el Tribunal Supremo ha determinado que los residuos «deberán necesariamente eliminarse o valorizarse, según sea el caso, **en el territorio de la comunidad autónoma donde se generen**, siempre que existan instalaciones habilitadas para ello. Y si no fuera así, en aquellas instalaciones existentes en **otras comunidades autónomas que geográficamente se encuentren más próximas** al lugar de generación de los residuos»⁸⁸.

2. Jerarquía de residuos

El principio de jerarquía de residuos permite disociar la relación existente entre el crecimiento económico y la producción de residuos⁸⁹. Dicho principio explicita el **orden de prioridad** en las actuaciones en materia de residuos: prevención de residuos, preparación para la reutilización, reciclado, otros tipos de valorización incluida la energética y, por último, la eliminación de los residuos.

Ilustración 1. Jerarquía de residuos



FUENTE: Elaboración propia.

El principio parte de la premisa de que **el mejor residuo es aquel que no se genera**—de ahí que la clave resida en la prevención de residuos⁹⁰, o, una vez generado, debe dársele un tratamiento que permita incorporarlo al ciclo productivo con las mismas propiedades que el material de origen, sin que exista una degradación de la materia prima original.

La jerarquía se estructura en cinco niveles, en orden descendente de preferencia:

- (1) **Prevención:** evitar la generación de residuos en origen, mediante un uso más eficiente de los recursos y cambios en la producción y el consumo.
- (2) **Preparación para la reutilización:** revisión, limpieza o reparación de productos o componentes que se han convertido en residuos, para que puedan reutilizarse.
- (3) **Reciclado:** transformación de residuos en nuevos productos, materiales o sustancias, evitando el uso de materias primas vírgenes.
- (4) **Otro tipo de valorización:** incluye la valorización energética, es decir, la recuperación de energía contenida en los residuos no reciclables.
- (5) **Eliminación:** como último recurso, se permite la eliminación mediante depósito en vertedero o incineración sin recuperación de energía.



Al objeto de disminuir los **tratamientos situados en posiciones inferiores** de la jerarquía de residuos (depósito en vertedero, incineración y co-incineración) se han adoptado **medidas fiscales** encaminadas a incentivar la economía circular, de modo que se reduzca la generación de residuos y se mejore la gestión de aquellos cuya generación no se pueda evitar: el *Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables* y el *Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos* (este último lo analizaremos en el principio «quien contamina paga»).

También se han adoptado otro tipo de medidas, como la prohibición de depósito en vertedero de ciertos RNP, de modo que se obliga a su valorización. Al efecto, se ha elaborado una lista que se revisa y se va adaptando periódicamente, atendiendo a criterios como los avances técnicos en materia de reciclaje y valorización, la capacidad disponible en las plantas de tratamiento de la CAE, o a eventos extraordinarios que afecten a los propios vertederos.

Se busca, en definitiva, disminuir estas opciones de gestión, que son las menos favorables desde el punto de vista de jerarquía de residuos.

En todo caso, deberá buscarse el **mejor resultado medioambiental global**. Por ello, en determinados flujos de residuos podrá adoptarse un **orden distinto de prioridades**, siempre que esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de los residuos.

3. Quien contamina paga

El agente responsable de la gestión del residuo debe cubrir **el coste total asociado a su gestión**: se incluyen los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos ambientales⁹¹.

En el caso del depósito de residuos en vertedero, el precio se establece libremente por su titular, pero deberá cubrir, como mínimo, los siguientes:

- Los costes que ocasionen su establecimiento y explotación.
- Los gastos derivados de la suscripción del seguro o garantía financiera equivalente.
- Los costes estimados de la clausura, mantenimiento y control postclausura durante un periodo mínimo de treinta años.
- Los costes de las fianzas.
- Los costes ligados a la emisión de gases de efecto invernadero.

Los factores que afectan a los *costes globales* de un vertedero son, básicamente, los siguientes: su tipología, sus dimensiones y su ubicación. Por su parte, los *costes relativos* (esto es, el coste del residuo por tonelada) dependerán, además, de la capacidad total del vertedero.



Además, cada fase temporal del ciclo de vida de un vertedero lleva asociados unos gastos específicos, que son tenidos en cuenta para la determinación del coste.

La [Ley de residuos](#) introdujo un impuesto que grava el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la consideración de residuos, que entró en vigor en enero de 2023.

Con carácter general impone para los residuos depositados en vertederos RNP un tipo impositivo de 40 euros/t si son residuos municipales, que se rebaja a 30 euros/t si se trata de rechazos de residuos municipales, y a 15 euros/t para el resto de los residuos que no requieran tratamiento previo⁹². En el resto de los casos, el tipo impositivo es de 10 euros/t⁹³.

La [Ley de residuos](#) permite a las comunidades autónomas incrementar los tipos de gravamen aplicables a cada una de las categorías de residuos e instalaciones previstas.

El [PPGR de Euskadi 2030](#), para fomentar la ventaja económica del reciclado frente al vertido, establece como actuación clave poner en marcha el denominado “*canon de vertido*” y la obligatoriedad del pago por generación⁹⁴.

Se busca que su cuantía sea claramente desincentivadora. Así, en la CAE se ha planteado ir incrementando progresivamente el tipo impositivo, revisándolo en función de los resultados obtenidos⁹⁵.

IV. LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN EUSKADI

1. Mercados en el ámbito de la gestión de residuos

Para realizar una aproximación a la situación competitiva del mercado de eliminación de RNP mediante depósito en vertedero debe previamente definirse el mercado⁹⁶.

El mercado de referencia en el que se valoran las dinámicas competitivas suele comprender una doble dimensión: **producto** y **espacio geográfico**⁹⁷. Conforme a estos parámetros, se identifica el grado de competencia real en el mercado —separando productos y zonas que compiten de los que no— y se define el mercado objeto de estudio⁹⁸.

Un **mercado de producto** de referencia comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles dadas sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos.

Un **mercado geográfico** de referencia comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas⁹⁹.

1.1. Mercado de producto

Desde la perspectiva del *producto*, debe partirse del **concepto** de *residuo*: cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse¹⁰⁰.

Los residuos suelen **clasificarse** atendiendo a dos criterios principales:

- a) la naturaleza del demandante del servicio de gestión del residuo: *públicos* —como, por ejemplo, los residuos sólidos urbanos¹⁰¹— o *privados* —también llamados “industriales”¹⁰²—;
- b) la peligrosidad del residuo¹⁰³: *peligrosos*¹⁰⁴ o *no peligrosos*.

Atendiendo a las **características** de los residuos, el **RD de depósito en vertedero** distingue los siguientes tipos de residuo: inertes, municipales, biodegradables, líquidos, monolíticos, granulares, y de construcción y demolición. Define como RNP aquellos que no son peligrosos.

Residuo peligroso: residuo que presenta una o varias de las características de peligrosidad enumeradas en el anexo I de la [Ley de residuos](#) y aquél que sea calificado como residuo peligroso por el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte. También se comprenden en esta definición los recipientes y envases que contengan restos de sustancias o preparados peligrosos o estén contaminados por ellos, a no ser que se demuestre que no presentan ninguna de las características de peligrosidad enumeradas en el anexo I de la [Ley de residuos](#)¹⁰⁵.

Son residuos peligrosos, por ejemplo, las pilas y baterías, absorbentes sólidos, aerosoles, alcalinos fuertes, hidrocarburos, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), disolventes no halogenados, filtros de ventilación, pinturas y barnices al agua,

residuos de laboratorio, tubos fluorescentes y bombillas de bajo consumo, CFC, contenidos en neveras, equipos de refrigeración y aire acondicionado, halones, contenidos en extintores, sistemas de protección contra incendios¹⁰⁶.

Residuo no peligroso:

- *recuperable* (papel, cartón, plásticos, madera, palés, acero inoxidable, chatarra);
- *inerte* (de construcción; procedente de estaciones de depuración de aguas residuales como fangos y lodos, siempre que no contenga sustancias peligrosas).

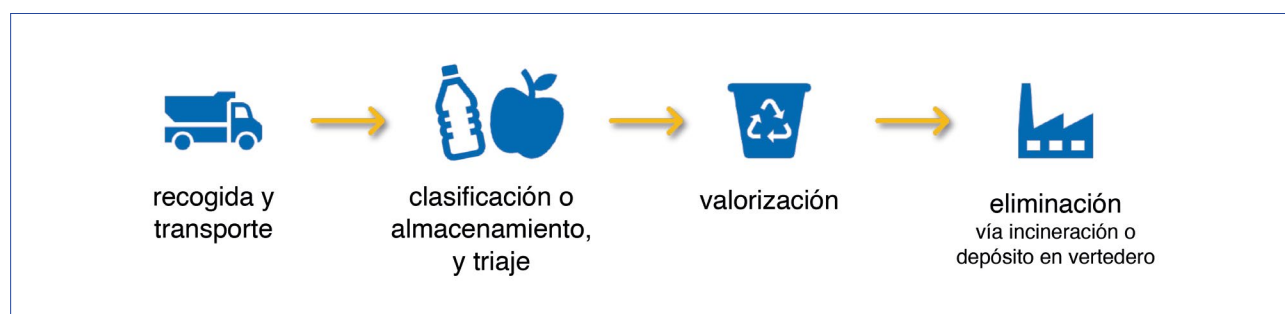
En datos, Euskadi genera en torno a 6 MMt/año de residuos, de los cuales un 56 % corresponden a RNP; un 19,4% a residuos de construcción y demolición; un 19,2 % a residuos urbanos y un 5,4 % a residuos peligrosos.

Un 54 % de los residuos se recicla, un 6 % se valoriza energéticamente y un 40 % se elimina¹⁰⁷.

La **cadena de valor** de la gestión del residuo comprende una serie de operaciones sucesivas¹⁰⁸:

- » recogida y transporte,
- » clasificación o almacenamiento, y triaje –que conlleva la separación de materiales–;
- » valorización¹⁰⁹;
- » eliminación, en ausencia de valor residual¹¹⁰.

Ilustración 2. Cadena de valor de la gestión del residuo



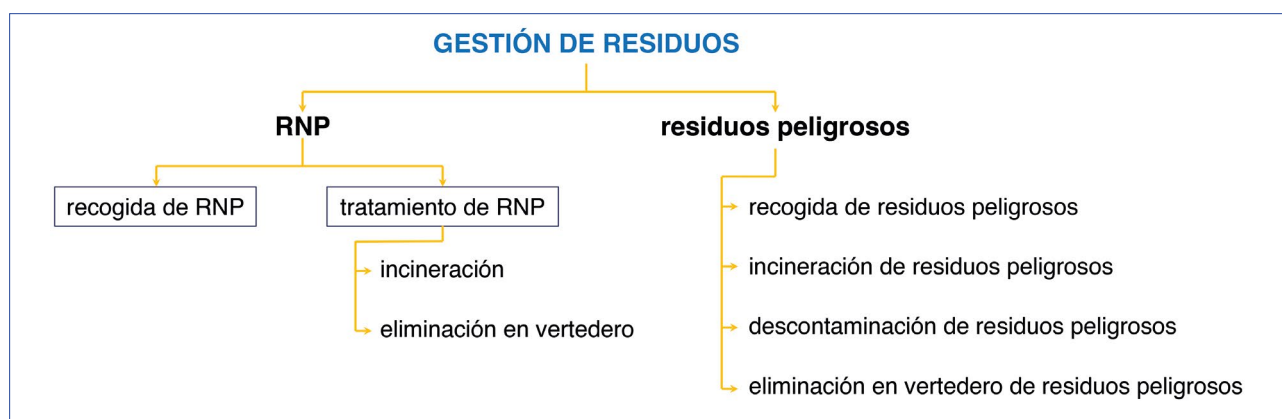
FUENTE: Elaboración propia.

Cada una de esas operaciones configura distintos mercados, si bien, habitualmente, el productor del residuo contrata todas las fases de la gestión del residuo con una única empresa –gestión integral–, quien, posteriormente, puede optar por subcontratar parte del servicio¹¹¹.

En esa cadena existe una tipología básica de **instalaciones**, cuya gestión forma parte del mercado de gestión de residuos –y donde, precisamente, situamos a los vertederos, que intervienen en la fase de eliminación, permitiendo el depósito de los residuos que carecen de valor residual–¹¹²:

- » *centros de transferencia*: se separan, clasifican y transportan los residuos para su valorización, tratamiento o eliminación;
- » *plantas de tratamiento* de los residuos peligrosos;
- » *plantas de valorización* de los RNP;
- » *vertederos* o depósitos de seguridad para una deposición controlada de los residuos en los que no cabe otro tipo de tratamiento.

Imagen 1. Mercados en el ámbito de la gestión de residuos



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA IDENTIFICACIÓN DE MERCADOS REALIZADA EN SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, INFORME [N-03049](#) - FERROSER / CEPSA-TRASA, 22 OCTUBRE 2003.

La gestión de residuos se caracteriza por su diversidad y complejidad; algunas empresas realizan todas las operaciones de la cadena de valor de la gestión de residuos. De hecho, a nivel estatal, existe una gran concentración empresarial, especialmente con relación a la recogida de residuos.

España se caracteriza por ser uno de los mercados europeos de residuos más concentrados, especialmente en el subsector de recogida de residuos: la cuota de mercado de los tres mayores grupos empresariales representa un 67,9 %, y el 20 % de los grupos empresariales concentra casi el 90 % de los ingresos de explotación del sector residuos, concentración que, en un análisis comparado con otros países europeos, es mayor en el subsector de recogida de residuos¹¹³.

Se ha detectado una relación negativa entre el grado de concentración de mercado y el porcentaje de reciclado.

En todo caso, en el presente estudio, nos centraremos en la prestación del **servicio de eliminación de RNP mediante su depósito en vertedero**.

1.2. Mercado geográfico

La Comisión Europea ha considerado que el mercado de gestión de RNP es **nacional o, incluso, regional o local**, por razones de diferencias en la regulación, costes de transporte y el régimen jurídico particular relativo a la responsabilidad civil en caso de que ocurra algún percance con los residuos¹¹⁴.

Por lo que respecta a la gestión de **residuos peligrosos**, si bien inicialmente la Comisión Europea consideraba que estos mercados abarcaban probablemente toda la UE debido a los importantes flujos transfronterizos y las bajas barreras regulatorias¹¹⁵, las investigaciones de la Comisión Europea mostraron que el mercado había evolucionado significativamente y que la gran mayoría de los residuos peligrosos producidos en la UE se trataban en su país de origen. Esta evolución era consecuencia de las normativas europeas y nacionales —que fomentan activamente que los residuos se traten lo más cerca posible de su lugar de producción— y de las preferencias de los clientes —quienes han indicado de modo sistemático que la distancia a la que viajan los residuos es un criterio importante, ya que buscan minimizar el coste del transporte, que, en general, representa una parte importante del coste total de tratamiento de los residuos¹¹⁶—.

La Comisión Europea concluyó que, para el tratamiento de residuos peligrosos, el ámbito geográfico relevante era una zona de captación (*catchment area*) alrededor de cada vertedero o incineradora. Ello llevó a que la Comisión definiera zonas de captación de 300 km de radio y las cuotas de mercado se calcularon teniendo en cuenta el volumen total tratado por cada instalación incluida en la zona de captación¹¹⁷.

2. Mercado de eliminación de RNP mediante depósito en vertedero

La *eliminación* de residuos abarca cualquier operación distinta a la *valorización*. Se considerarán también eliminación aquellas operaciones que tengan como consecuencia secundaria el aprovechamiento de sustancias o materiales, siempre que estos no superen el 50 % en peso del residuo tratado, o el aprovechamiento de energía¹¹⁸.

Vertedero es aquella instalación para la eliminación de residuos mediante depósito en superficie o subterráneo. Además, con relación a los RNP, también tienen la consideración de *vertedero* las instalaciones que almacenan RNP, dentro o fuera de su lugar de producción, por un período de tiempo superior a 1 año si el destino previsto es la eliminación y 2 años si el destino previsto es la valorización¹¹⁹.

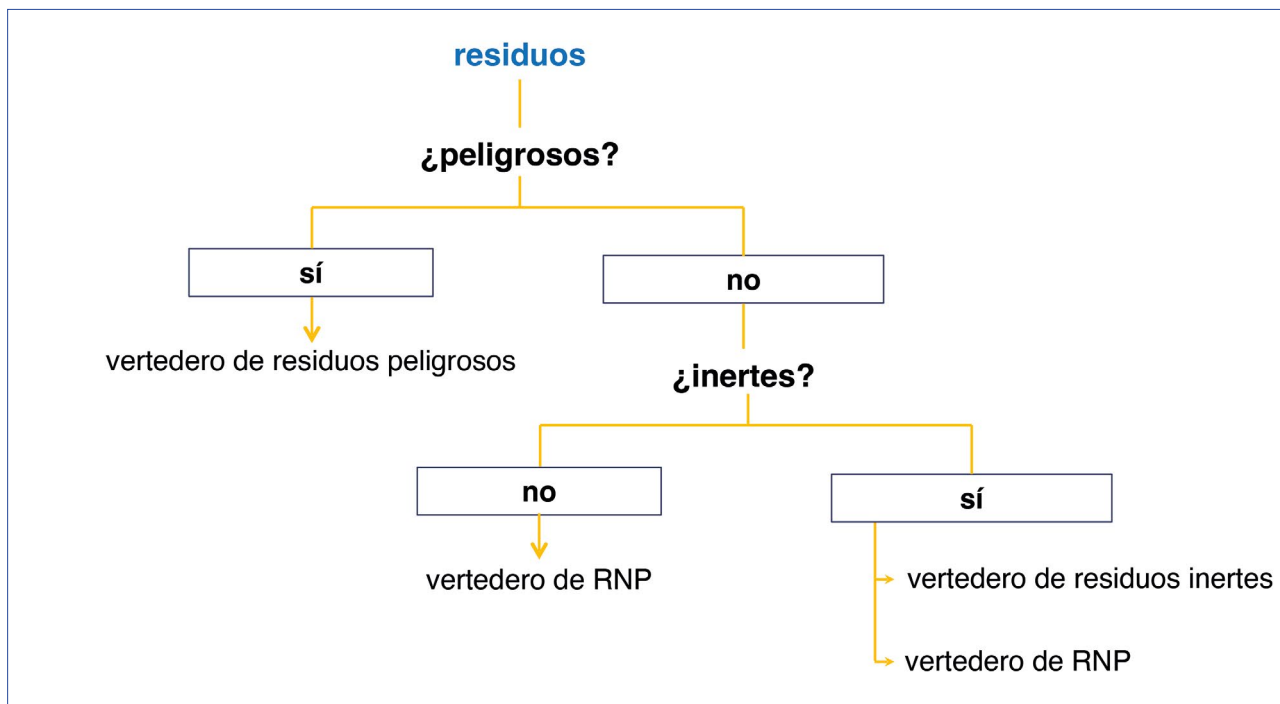
La *titular del vertedero* es la propietaria de la instalación de depósito de residuos, mientras que la *entidad explotadora* es la responsable de su gestión¹²⁰.

Los vertederos se clasifican en alguna de las siguientes **categorías**¹²¹:

- » vertedero para residuos peligrosos;
- » vertedero para RNP;
- » vertedero para residuos inertes.

En la siguiente imagen se ejemplifica la clase de vertedero que deben acoger los residuos en función de su tipología.

Imagen 2. Vertedero de destino en función de la tipología de residuo



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ANEXO II TER DEL [RD DE DEPÓSITO EN VERTEDERO](#).

Un vertedero podrá estar clasificado en más de una categoría siempre que disponga de celdas independientes que cumplan los requisitos especificados para cada clase de vertedero.

Por lo tanto, según su clasificación, los vertederos pueden realizar las operaciones de eliminación que se indican en la siguiente tabla.

Tabla 1. Operaciones de eliminación que puede realizar cada tipo de vertedero

Operación de eliminación	Tipo de instalación de tratamiento
D05 Depósito controlado en lugares especialmente diseñados (por ejemplo, colocación en celdas estancas separadas, recubiertas y aisladas entre sí y del medio ambiente)	Se incluyen en esta operación los vertederos construidos de acuerdo con el RD de depósito en vertedero
D0501 Depósito en vertederos de residuos inertes	Vertederos de residuos inertes
D0502 Depósito en vertederos de RNP	Vertederos de RNP
D0503 Depósito en vertederos de residuos peligrosos	Vertederos de residuos peligrosos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

2.1. Mercado de producto

Cada tipología de residuos conforma distintos mercados, con dinámicas competitivas diferenciadas. No puede establecerse un mercado homogéneo “global” de la eliminación de RNP mediante depósito en vertedero, sino que deberá atenderse a las **características de los RNP objeto de depósito**.

Así, los *vertederos de RNP* pueden admitir los siguientes¹²²:

- a) residuos municipales no peligrosos tratados que no sean reciclables o valorizables;
- b) RNP de cualquier otro origen que cumplan los criterios de admisión de residuos en vertederos de RNP fijados en el anexo II del [RD de depósito en vertedero](#);
- c) residuos peligrosos no reactivos estables o provenientes de un proceso de estabilización, tanto granulares como monolíticos, cuyo comportamiento de lixiviación sea equivalente al de los RNP mencionados en la letra (b) y que cumplan los criterios pertinentes de admisión del anexo II del [RD de depósito en vertedero](#). Dichos residuos peligrosos no se depositarán en celdas destinadas a RNP biodegradables.

Los *vertederos de residuos inertes*—que son RNP con unas características particulares— solo admitirán residuos inertes que cumplan los criterios de admisión fijados en el anexo II del [RD de depósito en vertedero](#) para dicha categoría de vertederos.

En todo caso, los RNP pueden especializarse, pudiendo admitir uno o varios tipos de RNP.

Tabla 2. Clases de vertederos y subcategorías principales

Clase de vertedero		Código
Vertederos para residuos inertes	Vertederos para residuos inertes	A
	Vertederos para residuos no peligrosos inorgánicos (con bajo contenido en materia orgánica o biodegradable). Se utilizarán para el vertido exclusivo de residuos estables no reactivos	B1a
Vertederos para RNP	Vertederos para residuos no peligrosos inorgánicos (con bajo contenido en materia orgánica o biodegradable)	B1b
	Vertederos para residuos no peligrosos orgánicos tipo biorreactor	B2a
	Vertederos para residuos no peligrosos orgánicos con tratamiento mecánico-biológico previo	B2b
	Vertederos para residuos no peligrosos orgánicos con escaso tratamiento biológico previo	B2c
	Vertederos para residuos no peligrosos mixtos (con un contenido sustancial tanto de residuos orgánicos o biodegradables como de residuos inorgánicos)	B3
Vertederos para residuos peligrosos	Vertederos para residuos peligrosos en superficie	C

FUENTE: ANEXO II DEL [DECRETO DE DEPÓSITO EN VERTEDERO](#)

2.2. Mercado geográfico

Es importante tener en cuenta que las actividades de tratamiento de residuos están sujetas al **régimen de autorización** de la autoridad competente de la comunidad autónoma en la que se ubiquen las instalaciones. Este régimen ya marca una dimensión geográfica, de carácter autonómico, para el análisis de las variables competitivas.

Además, los **costes medioambientales** son un factor determinante en la definición del mercado geográfico. La política de gestión de residuos prioriza el **tratamiento próximo** al lugar de generación, limita los traslados y promueve la **autosuficiencia territorial**, con el objetivo de reducir el impacto ambiental, especialmente las emisiones de CO₂ derivadas del transporte. A su vez, el coste del transporte influye de forma decisiva en la elección de las instalaciones de eliminación, favoreciendo aquellas ubicadas en las proximidades.

2.3. Estructura del mercado

En Euskadi, la oferta de eliminación de RNP mediante depósito en vertedero está constituida por **seis vertederos**, que tienen la consideración de *gestor de residuos*¹²³ y que, además, actúan como *agentes*¹²⁴.

Se trata de instalaciones para la gestión de residuos incluidas en el apartado 5.5 del anexo II del [texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación](#): «Vertederos de todo tipo de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes».

El servicio lo **prestan operadores privados** —aunque dos de los vertederos son de titularidad pública, su gestión la realiza una empresa o UTE privada¹²⁵—.

Tabla 3. Vertederos de RNP en la CAE (operadores)

Vertedero	Titularidad	Titular	Ubicación	Contrata
Gardelegi	Público	AYTO. VITORIA-GASTEIZ	Vitoria-Gasteiz	FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.
Artigas	Público	GARBIKER M.P.A.B., S.A. (DFB)	Bilbao	FCCMA-VTR-GMSM-GARBIKER, UTE
Bistibieta	Privado	FCC ÁMBITO, S.A.	Lemoa	
Betearte	Privado	BETEARTE, S.A.	Mallabia	
Igorre	Privado	DEYDESA 2000, S.L.	Igorre	
Las Lagunas	Privado	PREZERO GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.	Zalla	

FUENTE: [REGISTRO DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS](#) DEL GOBIERNO VASCO, 4 MARZO 2025.

Salvo Gardelegi, estas instalaciones se han centrado en operaciones relativas al código *D05* y *derivados*, pero también han realizado otras operaciones de eliminación no exclusivas de los vertederos¹²⁶.

Adicionalmente, los vertederos de RNP pueden realizar operaciones de valorización (como la gasificación), depósito de inertes y depósito de residuos peligrosos en los marcos temporales fijados u otras actividades.

En *Gardelegi*, se procede a la separación y tratamiento de los RCD como árido recuperado y material para restauración, gestionándose el 6 % restante en el vertedero. Así mismo, se cuenta con instalación para la captación, extracción y conducción de biogás.

En *Artigas*, se ha puesto en marcha la planta de biometanización, con la que se conseguirá una aportación energética equivalente al consumo térmico de 6.000 hogares o al de casi 3.000 vehículos al año, además de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 95 % en comparación con las emisiones que irían asociadas a combustibles fósiles.

Los cuatro operadores privados —o las empresas con las que se integran verticalmente— **también operan en las fases previas** de la cadena de gestión del residuo. Además, realizan actividades en otras áreas, como la gestión del agua, el saneamiento público o la jardinería urbana.

– **FCC MEDIO AMBIENTE** se corresponde con el área global del Grupo FCC, dedicado a servicios medioambientales (municipales y gestión de residuos en general), mientras que FCC ÁMBITO es la filial especializada en residuos industriales, subproductos y suelos contaminados dentro de esa misma área.

FCC ÁMBITO dispone de 15 centros de operaciones principales distribuidos en la geografía española donde realiza sus actividades principales: gestión de residuos, descontaminación de suelos y gestión de materiales de recuperación (principalmente vidrio, papel y cartón).

– **BETEARTE** tiene como objeto social la realización de estudios medioambientales y la gestión, tratamiento, aprovechamiento, reciclaje y/o eliminación y depósito de residuos urbanos, asimilados a urbanos e industriales. FCC ÁMBITO es su accionista (33,33 %).

– **DEYDESA 2000** forma parte del GRUPO OTUA, grupo industrial formado por 8 empresas dedicadas al reciclaje, distribución e investigación. El vertedero almacena materiales no peligrosos de origen industrial, generados en su mayor parte por propia labor de reciclaje del Grupo.

– **PREZERO** adquirió en 2021 la Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares, S.A.U. (CESPA España), bajo el control de Ferrovial International, SE. Forma parte del GRUPO PREZERO y presta servicios de eliminación y reciclado de residuos en los mercados de recogida, clasificación, tratamiento, reciclado y eliminación de residuos domésticos y comerciales. Es la división medioambiental del Grupo Schwarz, que también incluye a las empresas comerciales Lidl y Kaufland, así como Schwarz Produktion y Schwarz Digits. En España cuenta con 5 delegaciones en Bilbao, Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla.

Entre estos operadores se conjugan los de implantación regional y los nacionales, que operan a través de delegaciones regionales. También se ha constituido una UTE entre operadores de ambas dimensiones geográficas.

En el siguiente Mapa puede verse su localización. 5 de ellos se sitúan en Bizkaia¹²⁷.

Mapa 1. Vertederos RNP en Euskadi



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Asimismo, se ha autorizado la apertura de un vertedero en Artxanda (Bilbao) para la actividad de centro de gestión, tratamiento y almacenamiento de RNP gestionado por BERRIZ RECYCLING COMPANY, S.L., que cuenta con participación pública. La autorización queda intrínsecamente ligada a la remediación del antiguo vertedero que existió en la misma ubicación.

Por otro lado, **fuera la CAE** hay vertederos RNP que también acogen residuos producidos en Euskadi.

Tabla 4. Vertederos de residuos no peligrosos fuera de la CAE que acogen residuos con origen en la CAE

Comunidad Autónoma	Titular	Ubicación
Cantabria	INTEGRACIONES AMBIENTALES DE CANTABRIA, S.A. (IACAN)	Castañeda
Castilla y León	DEPÓSITOS Y RECICLADOS DEL NORTE, S.L.	Abajas (Burgos)
Navarra	DIONISIO RUIZ, S.L.	Viana
La Rioja	VERTIDOS RIOJA, S.L.	Logroño, Nájera

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON LOS DATOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE RESIDUOS GESTIONADO POR EL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD DEL GOBIERNO VASCO EN LO QUE SE REFIERE A LAS OPERACIONES DE DEPÓSITO E INCINERACIÓN EN VERTEDEROS RNP (CÓDIGO D05 DEL ANEXO III DE LA [LEY DE RESIDUOS](#)).

El cliente del vertedero puede contratar el servicio **directa o indirectamente**.

Estaríamos ante una prestación indirecta del servicio de depósito en vertedero si el cliente ha contratado todas las operaciones del ciclo de vida de la gestión del residuo con una única empresa –gestión integral–.

Sería el caso, por ejemplo, de una entidad municipal en la gestión de sus residuos urbanos. La contratista gestora de los residuos podrá luego subcontratar la realización de las operaciones de tratamiento¹²⁸.

La **demanda no diversifica** entre los vertederos: el 97 % de las empresas demandantes ha acudido a un solo vertedero mientras que el restante 3 % se ha centrado en dos vertederos.

El 65 % de los demandantes son productores de RNP, seguidos de un 15 % que parte de los centros gestores de RNP, aunque la tipología de cliente puede variar en función del vertedero de que se trate.

En 2024 los vertederos RNP de la CAE recibieron 527.000.000 t de residuos destinados a su depósito, de los que el 60 % se concentran en tres categorías o códigos LER.

Tabla 5. Cantidad de residuos depositados en vertederos de la CAE por tipo de residuo

Tipo de residuo por Código LER (6 dígitos)	Tipo de residuo por Capítulo (4 dígitos)	Cantidad (%)
170504 - Tierra y piedras distintas de las especificadas en las especificadas 17 05 03	1705 - Tierra (incluida la tierra excavada de zonas contaminadas), piedras y lodos de drenaje	40 %
191212 - Otros residuos (incluidas mezclas de materiales) procedentes del tratamiento mecánico de residuos, distintos de los especificados en el código 19 12 11	1912 - Residuos del tratamiento mecánico de residuos (por ejemplo, clasificación, trituración, compactación, peletización) no especificados en otra categoría	20 %
191004 - Fracciones ligeras de fragmentación (<i>fluff-light</i>) y polvo distintas de las especificadas en el código 19 10 03	1910 - Residuos procedentes del fragmentado de residuos que contienen metales	5 %
100906 - Machos y moldes de fundición sin colada distintos de los especificados en el código 10 09 05	1009 - Residuos de la fundición de piezas férreas	4 %
190305 - Residuos estabilizados distintos de los especificados en el código 19 03 04	1903 - Residuos estabilizados/solidificados	4 %
060503 - Lodos del tratamiento in situ de efluentes, distintos de los especificados en el código 06 05 02	0605 - Lodos del tratamiento in situ de efluentes	4 %
100910 - Partículas procedentes de los efluentes gaseosos distintas de las especificadas en el código 10 09 09	1009 - Residuos de la fundición de piezas férreas ³	3 %
Resto		19 %

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON LOS DATOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE RESIDUOS GESTIONADO POR EL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD DEL GOBIERNO VASCO.

Puede hablarse de una **especialización por tipo de residuo** según el código LER (6 dígitos): el 60 % de los RNP solo recurre a un vertedero, mientras que una quinta parte se concentra en dos competidores. En el extremo opuesto, solo dos tipos de RNP se reciclan en 5 o 6 vertederos.

No obstante, con relación al volumen depositado, el 61 % de las toneladas corresponden a residuos que son recepcionados por 5 o 6 operadores y que coincide con los dos tipos de residuos más depositados en los vertederos –LER 170504 y 191212–, mientras que el 15 % se dirige exclusivamente a un operador.

Tabla 6. Vertederos de RNP en la CAE (n.º de competidores, residuos por Código LER y volumen)

Competidores (n.º)	Residuos por Código LER		Volumen (% t)
	(n.º)	(%)	
1	55	61	15,2
2	17	19	9,6
3	14	16	13,9
4	2	2	0,5
5	1	1	20,3
6	1	1	40,5

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON LOS DATOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE RESIDUOS GESTIONADO POR EL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD DEL GOBIERNO VASCO.

Si se atiende al volumen gestionado por cada vertedero, se revela un sector con un **alto nivel de concentración**: el IHH¹²⁹ se sitúa en 3.873. Si se recurre a la cuota acumulada¹³⁰, una empresa (C₁) concentra más de la mitad del volumen recibido (PREZERO) y dos vertederos (C₂) (PREZERO y BETEARTE) acaparan el 75 % del mercado.

PREZERO, por su parte, lidera en volumen –más de la mitad del mercado– los dos LER en los que hay una mayor competencia.

Un 6 % (31.000.000 t) de los RNP depositados procedían de otras comunidades autónomas –teniendo como destino dos vertederos, que también reciben residuos otras delegaciones–.

En un análisis por Territorios Históricos, el 96 % de los residuos se dirige a los 5 vertederos ubicado en Bizkaia, mientras que el restante 4 % se concentra en el vertedero de Gardelegi, en Araba/Álava.

Los vertederos situados fuera de la CAE han acogido 120.000.000 t de RNP –un 23 % de lo eliminado en la CAE–. Entre estos residuos están los más tratados por volumen en la CAE y para los que las opciones de operadores son más extensas –5 o 6 competidores–.

Tabla 7. Comparativa de competidores por tipo de residuo (volumen depositado en vertedero fuera de la CAE, n.º de competidores, existencia de alternativa en la CAE)

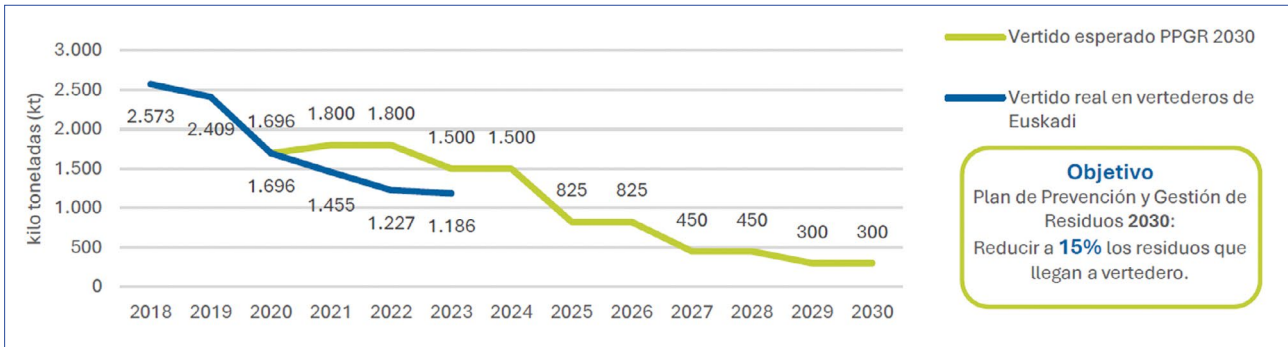
	NO CAE		CAE	
	Volumen (%)	Competidores (n.º)	Competidores (n.º)	¿alternativa?
190305 - Residuos estabilizados distintos de los especificados en el código 19 03 04	35,9	1	1	sí
191212 - Otros residuos (incluidas mezclas de materiales) procedentes del tratamiento mecánico de residuos, distintos de los especificados en el código 19 12 11	28,1	3	5	sí
161104 - Otros revestimientos y refractarios procedentes de procesos metalúrgicos, distintos de los especificados en el código 16 11 03	18,0	1	3	sí
170504 - Tierra y piedras distintas de las especificadas en las especificadas 17 05 03	11,3	1	6	sí
191204 - Plástico y caucho	3,4	1	1	sí
100208 - Residuos sólidos del tratamiento de gases, distintos de los especificados en el código 10 02 07	1,7	1	2	sí
100201 - Residuos del tratamiento de escorias	1,0	1	1	sí
100210 - Cascarilla de laminación	0,3	1	0	no
190814 - Lodos procedentes de otros tratamientos de aguas residuales industriales, distintos de los especificados en el código 19 08 13	0,3	1	4	sí

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON LOS DATOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE RESIDUOS GESTIONADO POR EL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y SOSTENIBILIDAD DEL GOBIERNO VASCO.

2.4. Situación del mercado

En Euskadi la actividad de los vertederos es **descendente**: en el periodo 2018-2023 se han reducido un 54 % los residuos que finalizan en vertedero¹³¹.

Gráfico 1. Residuos que finalizan en vertedero (2018-2023)



FUENTE: IHOBE, [COYUNTURA AMBIENTAL DE EUSKADI 2024](#), 14 MARZO 2025.

Para 2030, el objetivo es situarlos en menos del 15 %, lo que implicará valorizar 1,1 MM de t respecto a 2018, cuando se vertieron 1.476.755 t¹³². Se prevé que para el año 2030 el depósito final de RNP en vertedero no supere las 200.000 t.

Tabla 8. Volumen de vertido necesario estimado de RNP para el período 2021-2030

Año	Volumen de vertido necesario
2021 y 2022	1.200.000 m3/año
2023 y 2024	1.000.000 m3/año
2025 y 2026	550.000 m3/año
2027 y 2028	300.000 m3/año
2029 y 2030	200.000 m3/año
2021 - 2030	6.500.000

FUENTE: [PPGR DE EUSKADI 2030](#).

Analizadas las corrientes con mayor depósito en vertedero (que impiden la circularidad de la economía), se constata que el sector **siderometalúrgico** presenta un peso importante, en contrapunto a las corrientes prioritarias identificadas a nivel europeo¹³³.

Asimismo, los residuos de **escorias de valorización energética de residuos domiciliarios** se encuentran entre las diez corrientes de RNP que más masa de residuos aportan a los vertederos de la CAE¹³⁴.



A pesar de la disminución de los RNP que finalizan en vertedero, siempre persistirá un residuo que deba ser eliminado mediante su depósito en vertedero.

En consecuencia, estas instalaciones –situadas al final de la cadena de valor– son, al efecto de permitir el cumplimiento de los principios de autosuficiencia y proximidad, **estratégicas** en la gestión de residuos y es necesario asegurar que las empresas puedan acceder al mercado de eliminación de RNP mediante su depósito en vertedero, y ejercer su actividad sin enfrentarse a restricciones innecesarias, desproporcionadas o discriminatorias.

Es más, si se mantiene el ritmo de eliminación, se albergan dudas de la suficiencia de la capacidad de tratamiento existente en la CAE¹³⁵. Por ello, en la actualidad resulta imprescindible asegurar las posibilidades de acceso al mercado.

Además, deberá permitirse que las condiciones de dicho mercado propicien una **tensión competitiva** que genere las mejores opciones en términos de precio, cantidad, servicio, capacidad de elección e innovación.



V. BARRERAS DE ENTRADA

Las *barreras de entrada* se conceptúan como todas aquellas **dificultades y costes** que desalientan o directamente imposibilitan la entrada de nuevos operadores en un determinado mercado.

Los obstáculos a la entrada generan consecuencias negativas para la economía en que se establecen, ya que **desincentivan la entrada** de nuevos operadores que pueden incrementar la tensión competitiva y generar, por tanto, mejores condiciones en la prestación de productos y servicios. La ausencia de barreras de entrada en los mercados, por el contrario, fomenta la creación de empleo, la innovación y mejora la competitividad.

Las peculiares características de la actividad de los vertederos favorecen que existan considerables barreras de entrada desde la perspectiva legal, social y económica y, aun cuando obstaculizan el desarrollo de la actividad, su existencia puede estar justificada por la necesidad, en cuyo caso, deben ser proporcionadas y no discriminatorias.

1. Barreras legales

Cuando las administraciones públicas establecen barreras de entrada que restringen o impiden el acceso a un mercado, dichas barreras deben reunir una serie de requisitos.

Así, la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio no podrá imponer a los prestadores un **régimen de autorización**, salvo excepcionalmente, y siempre que, de acuerdo con los principios de la regulación económica eficiente, concurren las siguientes condiciones —que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen—: **no discriminación, necesidad y proporcionalidad**¹³⁶.

La **limitación del número de autorizaciones**, por su parte, debe estar justificada por la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos, quedando prohibido supeditar el acceso a una actividad o su ejercicio a restricciones cuantitativas o territoriales y, concretamente, a límites fijados en función de la población o de una distancia mínima entre prestadores¹³⁷.

Además, los fines económicos —como el de garantizar la viabilidad económica de determinados prestadores o la supeditación a la realización de una prueba económica— no pueden invocarse como justificación de restricciones cuantitativas o territoriales¹³⁸.

En consecuencia, la introducción de barreras legales que no cumplan con los requisitos relacionados constituye un obstáculo al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado y afectan negativamente a su desarrollo. Por ello, la Administración debe evitar la creación de barreras injustificadas¹³⁹.

1.1. Régimen de autorización

La actividad de eliminación de residuos mediante depósito en vertedero se encuentra sometida a un procedimiento de autorización previa¹⁴⁰, que en la CAE se plasma en la **AAI**¹⁴¹ en la que se unifican en un solo acto y procedimiento administrativo las autorizaciones de actividades relacionadas con la gestión de residuos.

La introducción de la AAI en 2022 no solo simplificó el trámite, sino que también otorgó la competencia de la autorización al **Gobierno Vasco**, lo que atenuó la presión social que pudiera existir sobre las entidades locales en torno a la implantación de instalaciones de eliminación de residuos.

1.2. Prohibición de depósito de numerosos tipos de residuos

Uno de los instrumentos previstos para cumplir con los objetivos de reducción es la prohibición de que ciertas corrientes de residuos —aquellas para las que se vayan desarrollando técnicas de reciclaje o valorización— puedan arrojarse a vertederos.

El [Decreto de depósito en vertedero](#) ya incluía una serie de residuos (vidrio, papel-cartón, envases, residuos de construcción y demolición, madera, equipos eléctricos y electrónicos, etc.) cuyo depósito en vertedero quedaba prohibido por poder ser objeto de valorización. Preveía, además, la ampliación de la lista a medida que fueran surgiendo gestores autorizados para la valorización de nuevos residuos.

Desde entonces, el listado se ha ampliado en diferentes ocasiones¹⁴², ya sea de manera permanente¹⁴³ o temporal¹⁴⁴.

Por tanto, a medida que la prohibición de depósito se amplía a nuevas corrientes de residuos susceptibles de valorización, el volumen de residuos admisibles en vertedero se reduce progresivamente, lo que limita el potencial de negocio y disminuye el atractivo económico de este tipo de instalaciones, desincentivando la entrada de nuevos operadores y dificultando la amortización de nuevas inversiones requeridas.

1.3. Regulación urbanística

El urbanismo es una **función pública** que tiene por objeto la ordenación, programación, dirección, supervisión, control y, en su caso, ejecución de, entre otros, la utilización o el uso del suelo¹⁴⁵

Esta ordenación del uso del suelo permite establecer un modelo de ciudad y, en ocasiones, es indispensable para la consecución de determinados **objetivos de interés público** —protección del entorno urbano y medio ambiente, patrimonio histórico, orden público, etc.—, que pueden requerir, entre otros, el establecimiento de limitaciones a la implantación de determinadas actividades económicas.

Las [DOT](#) prevén la aprobación de un *PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos* para la localización y gestión del transporte, depósito, tratamiento y control de residuos sólidos.

Este PTS incluirá, entre otros, la señalación de los emplazamientos más idóneos para el establecimiento de nuevas instalaciones, cuyos terrenos serán calificados como *Sistema General de Infraestructuras*.

No obstante, a fecha de publicación de este informe no existe un PTS a nivel de la CAE¹⁴⁶.

Asimismo, los ayuntamientos ejercen **competencias propias** en materia de urbanismo, en particular en lo referido al planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística¹⁴⁷.



En el ámbito de la ordenación urbana, **el ejercicio de la potestad de planeamiento es discrecional**, de modo que, dentro de los márgenes establecidos en la normativa aplicable, el planificador urbanístico —en este caso, el ayuntamiento— dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público¹⁴⁸.

En todo caso, la potestad de planeamiento, aun siendo discrecional, se dirige a un **fin concreto**: la satisfacción del interés público. Por ello, si bien el planificador urbanístico dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público, esa libertad se encuentra condicionada por los **principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad de trato**.

Además, muchos municipios han recurrido al ejercicio de la competencia en materia de urbanismo y se han valido de la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico para regular la actividad referida a los vertederos, añadiendo nuevas barreras al acceso y al ejercicio de la actividad, tratando de evitar o atenuar efectos no deseados para sus municipios¹⁴⁹.

Sin embargo, en el diseño de esos instrumentos urbanísticos, las autoridades municipales pueden introducir restricciones a la implantación y desarrollo de actividades económicas que generen un impacto negativo en las condiciones de competencia de los mercados afectados o, incluso, pueden impedirla cuando las barreras de entrada son absolutas, como en el caso de que propicien un cierre de mercado.

Las medidas de ordenación urbanística pueden afectar específicamente al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, por lo que es aplicable la [Ley paraguas](#), aun cuando las restricciones emanen de «normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural» 91.

Tratándose del ejercicio de una potestad discrecional, no cabrá sustituir la libertad de criterio del ayuntamiento, en su núcleo de oportunidad, por la distinta opinión o voluntad de los particulares¹⁵⁰, pero, en la medida en que la intervención pública sea apta para influir en el libre juego de la competencia —en este caso en el mercado de eliminación de RNP mediante su depósito en vertedero—, el ayuntamiento deberá respetar los parámetros de (1) **necesidad**, (2) **adecuación** y **mínima restricción competitiva**, y (3) **proporcionalidad**¹⁵¹.

1.4. Limitación de la capacidad máxima de depósito en vertedero

El [PPGR de Euskadi 2030](#) establece que únicamente debería aumentarse la capacidad máxima de los vertederos RNP hasta alcanzar un **límite de 7,5 MM m³ de RNP**, cifra que se corresponde con las estimaciones del Gobierno Vasco sobre la necesidad de vertido en Euskadi hasta el año 2030.

En el momento de su publicación, en 2021, el déficit de capacidad era de 1,2 MM m³, lo que indica que el margen de crecimiento del mercado es limitado. Además, el propio plan apuesta por la ampliación —con participación pública— de los vertederos privados ya existentes, descartando la creación de nuevas instalaciones.

Aunque el límite no está recogido en una norma de rango legal, el [PPGR de Euskadi 2030](#) incorpora un mandato expreso para conferirle carácter vinculante mediante su desarrollo normativo.

Aun sin fuerza jurídica plena, se trata de un **mecanismo disuasorio** y, en consecuencia, de una barrera de entrada para nuevas inversiones y operadores, al evidenciar la posición institucional del Gobierno Vasco, autoridad competente en materia de autorización de instalaciones de eliminación.

En coherencia con este principio, el [PPGR de Euskadi 2030](#) establece como actuación estratégica la desincentivación de la implantación de nuevos vertederos.

2. Barreras económicas

2.1. Períodos de amortización

El operador de vertederos debe asumir obligaciones relativas al **mantenimiento, vigilancia y control del vertedero** durante un mínimo de 30 años desde su clausura, si bien la autorización del vertedero puede ampliar dicho plazo¹⁵².

Estas obligaciones tienen un gran impacto en la **viabilidad económica del proyecto**, dado que la inversión inicial no solo debe cubrir la construcción y operación del vertedero, sino también los gastos recurrentes de seguimiento y mantenimiento durante décadas, incluso después de cesados los ingresos.

En términos de amortización, la prolongación de responsabilidades post-clausura implica que los costes totales del proyecto se distribuyen en un horizonte temporal mucho más largo y menos predecible, lo que tiene un **efecto desincentivador**, especialmente en épocas de gran volatilidad económica y política.

El propio [PPGR de Euskadi 2030](#) asume las dificultades económicas que pueden enfrentar los operadores para hacer frente a sus obligaciones tras el cierre, previendo la «*posible necesidad de **actuación subsidiaria por parte de la administración** por problemas financieros de vertederos al final de su vida útil*»¹⁵³.

Este escenario, sumado a la reducción paulatina del valor del mercado debido a las restricciones normativas relativas al depósito en vertedero, favorece la permanencia de los operadores establecidos, que ya han internalizado estos costes y riesgos, y el aumento de la capacidad disponible únicamente a través de ampliaciones de los **vertederos ya existentes**, en detrimento del establecimiento de nuevas instalaciones.

2.2. Impuestos

En adición a los costes operativos y post-clausura, la introducción del impuesto por depósito en vertedero representa una **barrera económica significativa** para la entrada de nuevos operadores, además de la inseguridad jurídica que añade en instalaciones con periodos de amortización tan largos como los vertederos.

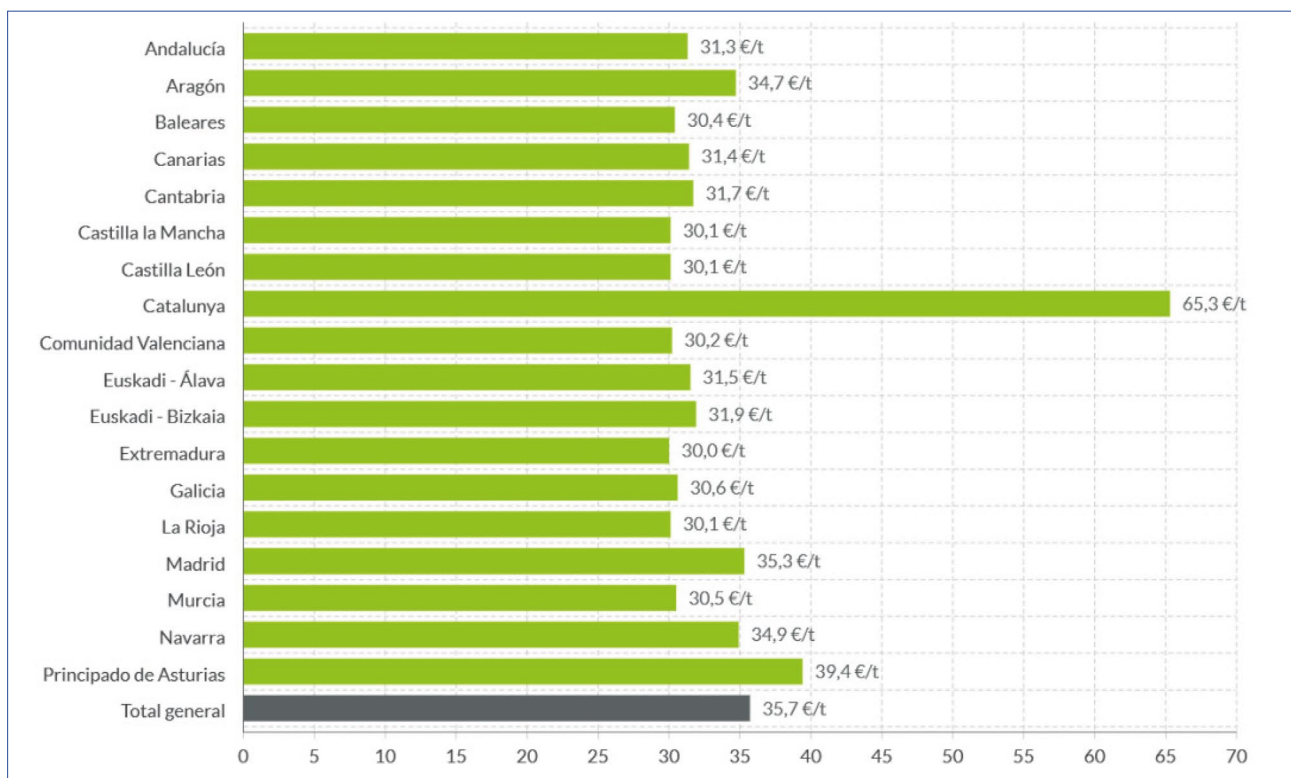
Este **impuesto desincentivador** del depósito en vertedero supone un aumento de los costes variables de operación, **afectando directamente a la rentabilidad** de la actividad de eliminación mediante depósito en vertedero, a la par que contribuye a la reducción paulatina del volumen de residuos destinados a vertedero.

Por tanto, el incremento del coste de vertido mediante el impuesto reduce el atractivo económico del mercado para los posibles nuevos entrantes, al encarecer la gestión y dificultar la competitividad frente a alternativas de valorización o reciclaje.

De forma adicional, el posible **incremento del importe del impuesto** para los residuos depositados en vertederos de la CAE generaría una desventaja competitiva con respecto a los vertederos localizados en comunidades autónomas vecinas –si en estas no aplican impuestos adicionales– lo que dificultaría, aún más, la entrada de nuevos competidores.

A este respecto, en la figura que se muestra a continuación –donde se recogen los tipos medios ponderados aplicados al depósito de residuos municipales por comunidad autónoma– se pueden observar los de las comunidades autónomas limítrofes.

Figura 1. Tipos medios ponderados por el depósito en vertedero de residuos municipales (2023)



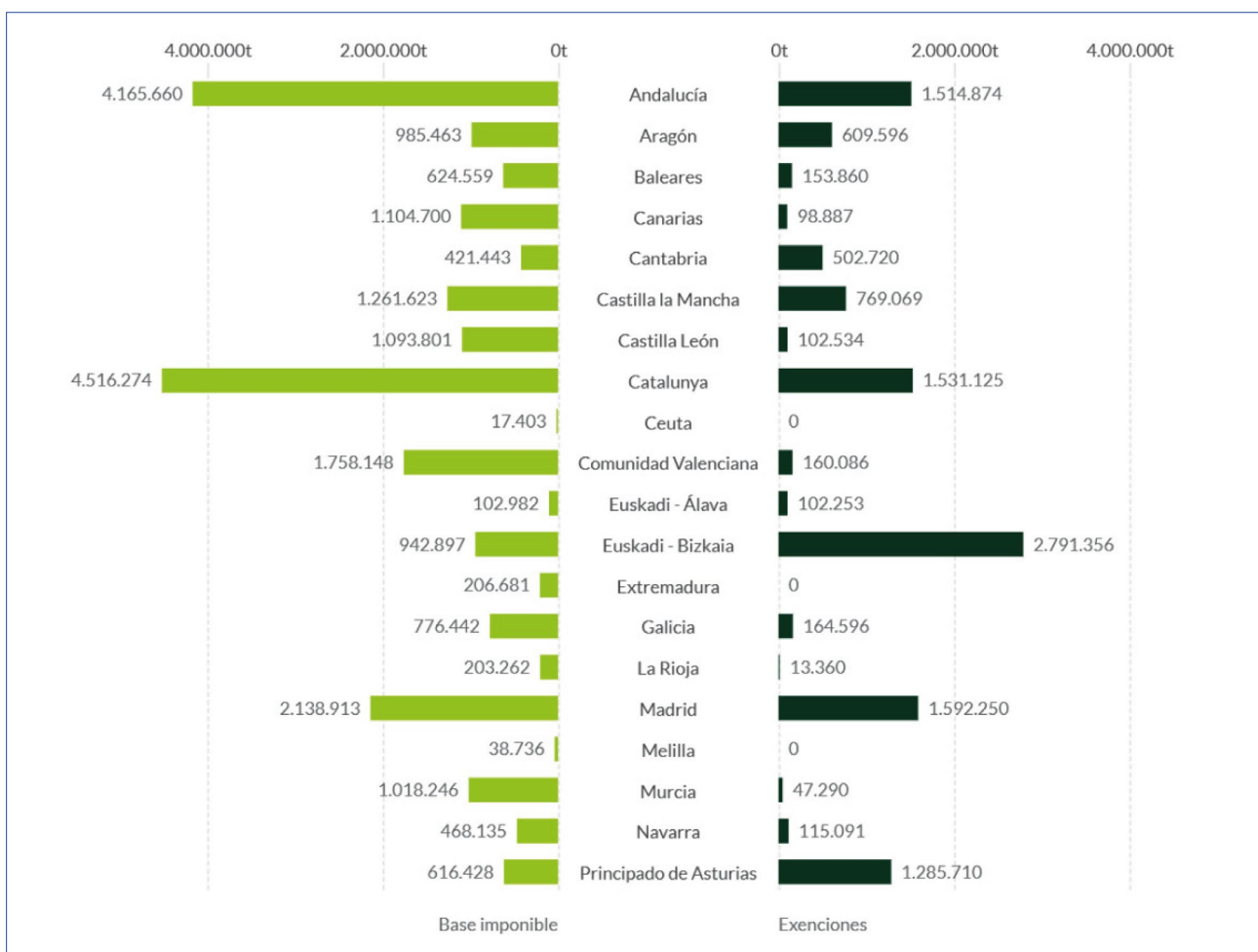
FUENTE: ENT ENVIRONMENT & MANAGEMENT, [ESTUDIO SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL DEPÓSITO DE RESIDUOS EN VERTEDEROS, LA INCINERACIÓN Y LA COINCINERACIÓN DE RESIDUOS](#), 30 MAYO 2025, CON REFERENCIA A AEAT, AGÊNCIA DE RESIDUOS DE CATALUNYA Y HACIENDAS FORALES, COMUNICACIÓN PERSONAL.

En 2023, la recaudación alcanzó los 515 millones de euros para el conjunto del Estado –sin incluir Gipuzkoa, que no facilitó datos–, lo que supone un 78,7 % de la previsión de recaudación incluida en la Memoria de Impacto Normativo que acompañó al anteproyecto de Ley. La desviación global de la base imponible fue aún más significativa: un 35,92 % de lo que se había previsto¹⁵⁴.

Otro elemento que genera disparidad entre comunidades autónomas es la aplicación de las **exenciones**. Las exenciones resultan demasiado amplias, lo que limita la aplicación del impuesto, distorsiona la debida seguridad, y frustra la consecución de la finalidad ambiental. Además, la aplicación de las exenciones está siendo desigual.

11.554.658 t fueron declaradas exentas del impuesto. Esto representa el 51,4 % de las toneladas sujetas, lo que indica que el recurso a la exención del impuesto es generalizado¹⁵⁵.

Figura 2. Exenciones comparadas con la base imponible



FUENTE: ENT ENVIRONMENT & MANAGEMENT, [ESTUDIO SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL DEPÓSITO DE RESIDUOS EN VERTEDEROS, LA INCINERACIÓN Y LA COINCINERACIÓN DE RESIDUOS](#), 30 MAYO 2025, CON REFERENCIA A AEAT, AGÈNCIA DE RESIDUS DE CATALUNYA Y HACIENDAS FORALES, COMUNICACIÓN PERSONAL.

Finalmente, no debe subestimarse la **incertidumbre jurídica** derivada de la falta de definición sobre el importe del impuesto autonómico adicional.



Esta ausencia de certeza puede incidir negativamente en la planificación financiera y estratégica de las empresas interesadas en el sector, llegando incluso a condicionar sus decisiones de inversión y a orientar recursos hacia ámbitos o territorios con marcos regulatorios más estables y previsibles.

2.3. Concentración e integración vertical

Desde la perspectiva de la demanda, los principales solicitantes de servicios de gestión de residuos – fundamentalmente aquellos situados en la fase de generación, como los municipios– suelen contratar la **gestión de forma integral**, abarcando todas las etapas del proceso. Para ello, buscan proveedores solventes que ofrezcan una solución completa, integrando las actividades de todas las fases de la cadena de valor.

Ello provoca que existan en el sector unas barreras elevadas de entrada para las empresas de gestión de residuos más pequeñas que, junto con costes de participar en las licitaciones, si es el caso, se encuentran con dificultades para competir en un mercado concentrado e integrado.

3. Barreras sociales

La **percepción social negativa** que suscita la instalación de vertederos –y, en general, instalaciones relacionadas con el tratamiento de residuos– en las inmediaciones de núcleos urbanos constituye una barrera relevante desde el punto de vista práctico, aunque no formal.

Así, la **presión vecinal** puede influir de manera decisiva en la voluntad política de los ayuntamientos u organismos forales y autonómicos, trasladándose así indirectamente al proceso de planificación o localización de nuevas infraestructuras¹⁵⁶.

En definitiva, un **contexto social adverso** puede generar un entorno altamente hostil para la entrada de nuevos operadores, no solo por la resistencia que puede encontrarse durante los procedimientos de tramitación, sino también por el potencial deterioro reputacional que conlleva desarrollar esta actividad en un entorno local contrario a la misma.



VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. Las políticas medioambientales orientadas a la economía circular conducen a un mercado de eliminación de RNP en **progresivo estrechamiento, con mayores exigencias regulatorias y económicas, y con menores volúmenes admisibles** –de hecho, su volumen objetivo para la CAE en 2030 se ha fijado en el 15 % de los residuos generados en 2018–.

SEGUNDA. El enfoque en políticas de reducción de residuos que finalicen en vertederos puede **limitar el interés inversor, y la entrada y presencia de operadores independientes o especializados exclusivamente en el depósito en vertedero**. Ello favorece un mercado de eliminación de RNP mediante depósito en vertedero **concentrado** y compuesto por operadores integrados en la cadena de valor de la gestión de residuos, en el que la operación del vertedero se conciba como una **actividad accesoria subordinada** a otras líneas de negocio con mayor capacidad de retorno –como la valorización o el reciclaje–.

Además, la **incertidumbre** con relación a la posible imposición de un “*canon*” autonómico al vertido –adicional al existente– puede actuar como catalizador de **dinámicas de concentración** o provocar la **derivación de residuos** a las instalaciones más competitivas en precios, aun cuando no se ubiquen en Euskadi –siempre y cuando la CAE no se oponga al traslado para la eliminación del residuo por no ajustarse al principio de proximidad–. El principio de proximidad asegura la autosuficiencia y la gestión local de los residuos, pero también puede reducir la competencia al restringir traslados interautonómicos y reforzar la posición de los operadores incumbentes.

Esta circunstancia debe tenerse especialmente en cuenta ya que compete a la CAE la **planificación en materia de residuos** en el ámbito autonómico, que debe estar orientada a la autosuficiencia. Asimismo, la **política medioambiental** ofrece oportunidades que, dado el marcado carácter industrial de Euskadi, puede generar valor económico a nivel local.

TERCERA. El marco regulatorio, los elevados costes de inversión y clausura, la planificación territorial restrictiva y la oposición social constituyen **barreras significativas para la entrada** de nuevos operadores **y la expansión de la capacidad existente**.

CUARTA. En mercados como el de la eliminación de RNP mediante el depósito en vertedero, en los que confluyen barreras de entrada elevadas, un número reducido de operadores –con fuerte concentración espacial en Bizkaia y en función del tipo de residuo– y un alto grado de integración vertical, es necesario garantizar que las condiciones de competencia sean adecuadas ya que esta **estructura limita la competencia efectiva y aumenta la dependencia** de unos pocos gestores.

QUINTA. Salvo en las dos tipologías (códigos LER) más demandadas de residuo por volumen, la **sustituibilidad** entre vertederos por tipología de residuo es **baja**, lo que situaría algunos operadores en una situación de monopolio o casi monopolio.



VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Impulsar actuaciones que introduzcan y apoyen una mayor competencia, garantizándola, apoyando la entrada de nuevos operadores y, con ello, disminuyendo la concentración empresarial.

Las actuaciones se pueden materializar en: (a) concesiones públicas de gestión de vertederos públicos mediante procedimientos abiertos, transparentes y competitivos, que eviten prórrogas o adjudicaciones directas prolongadas; (b) la entrada de operadores impulsando fórmulas de acceso a capacidad para nuevos operadores a través de subcontratación o cesión de espacios en vertederos existentes, reduciendo la dependencia de grandes grupos; y (c) proyectos de colaboración público-privada.

SEGUNDA. Llevar a cabo una planificación flexible de capacidad, revisando periódicamente las necesidades de depósito en vertedero en función de la evolución real de la valorización y el reciclaje, para evitar déficits imprevistos que refuercen posiciones de dominio. Asimismo, debe incorporar una perspectiva que introduzca medidas procompetitivas.

TERCERA. Establecer convenios con comunidades limítrofes (Navarra, Cantabria, La Rioja, Castilla y León) para gestionar de forma coordinada situaciones de emergencia o sobrecapacidad.

CUARTA. Desarrollar mecanismos de participación temprana con municipios y ciudadanía para proyectos de ampliación o creación de instalaciones, así como fomentar la transparencia ambiental (monitorización de lixiviados, emisiones, informes públicos anuales) para mejorar la aceptación social.

QUINTA. Publicitar los emplazamientos disponibles previstos por las autoridades competentes; unido a ello, culminar la aprobación de instrumentos de planificación urbanística mediante la aprobación del PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos para la CAE, en cuya elaboración se recabe la más amplia participación de los actores concernidos.

NOTAS

1. Artículo 11.1 de la [Ley de residuos](#).
2. COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, Estudio sobre la gestión de residuos de envases, [E/CNMC/004/21](#), 9 julio 2024, pág. 20.
3. O la presencia de efectos adversos que, en el momento de la toma de decisiones de producción y de consumo, no se tuvieron en cuenta y que repercuten en otros actores.
4. Véase STIGLITZ, J.E. y ROSENGARD, J.K., La economía del sector público, 2016, Bosch, donde dedican un capítulo a las externalidades y el medio ambiente.
5. Artículo 2 a) de la [Ley de residuos](#). De conformidad con lo establecido en la disposición final undécima de la [Ley de residuos](#), tiene carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.
6. Artículo 2 ab) de la [Ley de residuos](#).
7. Artículo 2 ñ) de la [Ley de residuos](#).
8. Resolución de la CNMC de 8 de enero de 2015, expediente [S/0429/12](#) - Residuos.
9. La CNMC, por su parte, ha realizado un estudio en el que ha analizado la gestión de residuos de envases. Véase COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, Estudio sobre la gestión de residuos de envases, [E/CNMC/004/21](#), 9 julio 2024.
10. El Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Euskadi 2030 ([PPGR de Euskadi 2030](#)) apunta que en 2018 mientras que el 6,3 % de los residuos peligrosos o el 24,2 % de residuos de construcción y demolición tenían como destino final el vertedero, dicha cifra aumentaba hasta el 44,2 % en el caso de los RNP, aunque se persigue reducirlos al 15 % para 2030. Véase DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE, [Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Euskadi 2030](#), Borrador 5, mayo 2021.
En el periodo 2018-2022 Euskadi ha reducido en un **49 %** la cantidad de RNP destinados a vertedero –gracias a medidas como las nuevas plantas de valorización– y la cifra se ha situado en torno al 22-23 %. Véase GOBIERNO VASCO, [En 5 años, Euskadi reduce a la mitad el vertido de residuos no peligrosos](#), 23 noviembre 2023.
11. Artículo 2 i) del [RD de depósito en vertedero](#).
12. Los residuos inertes son aquellos RNP que «no experimentan transformaciones físicas, químicas o biológicas significativas. Los residuos inertes no son solubles, ni combustibles, ni biodegradables; ni reaccionan con los materiales con los que entran en contacto ni física, ni químicamente ni de ninguna otra manera, ni afectan negativamente a otras materias con las cuales entran en contacto de forma que puedan dar lugar a la contaminación del medio ambiente o perjudicar la salud humana» [artículo 2 a) del [RD de depósito en vertedero](#)].
13. No obstante, a lo largo del estudio también se hará referencia a los residuos inertes cuando resulte conveniente, dado que, en ocasiones, confluyen en un vertedero de RNP.
14. Artículo 191.1 del [TFUE](#). Corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, decidir las acciones que deba emprender la UE para realizar esos objetivos (artículo 192.1 del [TFUE](#)).
15. Artículo 11.1 a) del [Estatuto de Autonomía para el País Vasco](#).
16. Artículo 17.1, apartados 8 y 9, de la [LILE](#) y artículo 25.2 a) y b) de la [LBRL](#).
17. [Directiva marco sobre residuos](#), considerando 31º y artículo 4. La jerarquía de residuos clasifica las opciones de gestión de residuos según su sostenibilidad y da la máxima prioridad a la prevención de la generación de residuos, seguida del reciclado, la valoración energética y, al final, la eliminación (por ejemplo, el depósito en vertederos). Véase, también, COMISIÓN EUROPEA, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, sobre la aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluido el informe de alerta temprana para los Estados miembros en riesgo de no cumplir el objetivo para 2020 de preparación de los residuos municipales para la reutilización/el reciclado, [COM \(2018\) 656 final](#), Bruselas, 24 septiembre 2018, pág. 3.
18. Exposición de motivos de la [Ley de residuos](#).
19. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones - Cerrar el círculo: un plan de acción en materia de economía circular, [COM \(2015\) 614 final](#), Bruselas, 2 diciembre 2015.
20. [Decisión \(UE\) 2016/1841](#) del Consejo, de 5 de octubre de 2016, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
21. COMISIÓN EUROPEA, [La UE logra un acuerdo sobre una respuesta global para mantener el objetivo de limitar a 1,5°C el aumento de la temperatura](#), Belém, 22 noviembre 2025.
22. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones - El Pacto Verde Europeo, [COM \(2019\) 640 final](#), Bruselas, 11 diciembre 2019.

23. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones - Nuevo Plan de acción para la economía circular, por una Europa más limpia y más competitiva, [COM \(2020\) 98 final](#), Bruselas, 11 marzo 2020.
24. Iniciativa transversal n.º 6.2 del [Nuevo Plan de Acción para la economía circular](#).
25. Iniciativa transversal n.º 2.1 del [Nuevo Plan de Acción para la economía circular](#).
26. El [Reglamento \(UE\) 2024/1157](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, ha sustituido al [Reglamento \(CE\) 1013/2006](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006. El nuevo [Reglamento sobre el traslado de residuos](#) entró en vigor (artículo 86.1 del [Reglamento sobre el traslado de residuos](#)).
27. Artículo 86.2 del [Reglamento sobre el traslado de residuos](#).
28. Considerando 1º de la [Directiva \(UE\) 2018/851](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.
29. Modificada por la [Directiva \(UE\) 2018/850](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. Posteriormente, ha sido modificada por la [Directiva \(UE\) 2024/1785](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024.
30. Modificada por la [Directiva \(UE\) 2018/851](#). Posteriormente, ha sido modificada por el [Reglamento \(UE\) 2023/1542](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE; y por la [Directiva \(UE\) 2025/1982](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de septiembre de 2025.
31. Artículos 28 a 30 de la [Directiva marco sobre residuos](#).
32. Artículo 16 de la [Directiva marco sobre residuos](#).
33. La [Decisión \(CE\) 2003/33](#) del Consejo concreta los criterios específicos para la admisión de residuos en las distintas clases de vertederos.
34. COMISIÓN EUROPEA, [Waste Framework Directive: The law is the legal framework for waste prevention and management in the EU](#), 17 febrero 2026.
35. En 2018, el 24 % de todos los residuos municipales generados en la UE se depositó en vertederos. Véase COMISIÓN EUROPEA, [Landfill waste: EU rules aim to minimise the amount of waste sent to landfills](#), 17 febrero 2026.
36. Considerando 14º de la [Directiva \(UE\) 2018/851](#). La RAP puede incluir también la responsabilidad organizativa y la responsabilidad de contribuir a prevenir los residuos y a que se puedan reutilizar y reciclar.
37. [Decisión de Ejecución \(UE\) 2019/1885](#) de la Comisión Europea, de 6 de noviembre de 2019 por la que se establecen normas relativas al cálculo, la verificación y la comunicación de datos relativos al vertido de residuos municipales de acuerdo con la Directiva 1999/31/CE del Consejo, y se deroga la Decisión 2000/738/CE de la Comisión Europea.
38. Considerando 10º de la [Directiva \(UE\) 2018/850](#).
39. STJUE de 15 de octubre de 2014, asunto C-323/13 - Comisión Europea contra República Italiana [[ECLI:EU:C:2014:2290](#)].
40. Considerando 2º de la [Directiva \(UE\) 2018/850](#).
41. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones - La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo», [COM \(2021\) 400 final](#), Bruselas, 12 mayo 2021.
42. Considerando 4º de la [Directiva \(UE\) 2024/1785](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se modifican la [Directiva sobre emisiones industriales](#) y la [Directiva sobre vertederos](#).
43. COMISIÓN EUROPEA, [Paquete de procedimientos de infracción de marzo: principales decisiones para España](#), Bruselas, 13 marzo 2024.
44. [Directiva \(UE\) 2025/1892](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de septiembre de 2025, por la que se modifica la [Directiva marco sobre los residuos](#).
45. Considerando 59º de la [Directiva \(UE\) 2025/1892](#).
46. Sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.
47. Preámbulo de la [Ley de residuos](#).
48. [Resolución de 22 de diciembre de 2025](#), de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2025, por el que se aprueba el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2025-2035.
49. Artículo 93.2 de la [Ley de residuos](#).
50. Las comunicaciones y autorizaciones que derivan de la [Ley de residuos](#) y sus normas de desarrollo se inscriben en los registros de las comunidades autónomas y, posteriormente, esta información se incorpora al RPGR, que es único en todo el territorio (artículo 63.1 de la [Ley de residuos](#)).
51. Si bien su aprobación fue previa a la entrada en vigor de la [Ley de residuos](#), en la medida en que no se opone, contradice o resulta incompatible con lo dispuesto en el texto legal, las disposiciones del [RD de depósito en vertedero](#) sigue siendo plenamente aplicables (disposición derogatoria primera de la [Ley de residuos](#)).

52. Si dispone de celdas independientes, un vertedero podrá estar clasificado en más de una categoría (artículo 5 del RD de depósito en vertedero).
53. Un lixiviado es cualquier líquido que percole a través de los residuos depositados y que sea emitido o esté contenido en un vertedero [artículo 2 l) del [RD de depósito en vertedero](#)].
54. Anexo II del [RD de depósito en vertedero](#).
55. Entre esas características se incluye la lixivabilidad.
56. La Lista ha sido establecida en la [Decisión \(CE\) 2000/532](#), de la Comisión Europea, de 3 de mayo de 2000.
57. El documento de identificación acompaña al residuo durante su traslado y permite conocer en todo momento el tipo de residuo, su origen y destino, el operador del traslado, los datos del transportista y cualquier otra circunstancia inherente al movimiento de los residuos.
58. Sistema de Información de Residuos que incluye, entre otros, el Registro de producción y gestión de residuos del artículo 39 de la [Ley de residuos](#), las memorias anuales de los gestores y el repositorio de traslados y que permite la grabación, validación e intercambio electrónico de información, incluidos los documentos relativos al procedimiento de traslados [artículo 2 j) del [RD de traslado de residuos](#)].
59. Artículo 3.2 a) del [RD de traslado de residuos](#).
60. [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), pág. 15.
61. [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), pág. 34.
62. [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), pág. 37.
63. AAI es la resolución escrita del órgano ambiental de la CAE por la que se permite explotar la totalidad o parte de una actividad o instalación de las contempladas en el Anexo I.A de la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#) [artículo 2.1 b) de la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#)].
64. [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), pág. 63.
65. [PPGR de Euskadi 2030](#), pág. 23.
66. El 6 de febrero de 2020 se produjo un deslizamiento en el vertedero de RNP ubicado en Zaldibar (titularidad de Verter Recycling, S.A). Como consecuencia, se procedió a la inhabilitación completa de dicho vertedero para la aceptación de residuos, reduciéndose con ello la capacidad de depósito de RNP en 500.000 t/ año. Véase, [Orden de 4 de marzo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda](#), por la que se establecen medidas temporales de urgencia a ciertos gestores y productores de residuos no peligrosos de la Comunidad Autónoma del País Vasco como consecuencia del grave incidente ocurrido en el vertedero de residuos no peligrosos titularidad de Verter Recycling 2002, S.L. en el término municipal de Zaldibar (Bizkaia).
67. [PPGR de Euskadi 2030](#), págs. 43 y 60.
68. No se autorizará capacidad adicional de eliminación de residuos mediante depósito en vertedero más allá de las necesidades establecidas para el cumplimiento de los objetivos del [PPGR de Euskadi 2030](#).
69. Este texto legal ha venido a sustituir a la [Ley 3/1998, de 27 de febrero](#), General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que era el texto vigente en el momento en que se aprobaron distintos textos –tanto programáticos como normativos–.
70. AAU es la resolución escrita del órgano ambiental de la CAE por la que se permite explotar la totalidad o parte de una actividad o instalación de las contempladas en el Anexo I.B de la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#) [artículo 2.1 c) de la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#)].
71. De conformidad con el Anexo I.B de la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#), las actividades o instalaciones sujetas a autorización de tratamiento de RNP se someterán a autorización ambiental única, salvo las que se indican en el apartado 2 del Anexo, entre las que no se encuentran las instalaciones de vertedero de RNP.
72. Artículos 31.2 y 32.2 de la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#).
73. Las disposiciones de esta norma reglamentaria se mantienen en vigor en la medida en que no contravienen la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#). Asimismo, se dictó en ejercicio de la facultad de la CAE para dotarse de normas adicionales de protección, resultando de aplicación, en tanto que normativa de carácter básico, el [RD de depósito en vertedero](#).
74. Geoportal de referencia de la Infraestructura de Datos Espaciales de Euskadi.
75. GEOEUSKADI, [Inventario de suelos que soportan o han soportado actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo](#), 19 octubre 2010 (actualizado: 29 septiembre 2023). El inventario de suelos es un instrumento de la política de suelos implantado por la [Ley sobre la contaminación del suelo](#).
76. Parte expositiva del [Decreto sobre la contaminación del suelo](#).
77. Artículo 17 de las [DOT](#).
78. Artículo 18 de las [DOT](#).
79. Artículo 3.2 de las [DOT](#).

80. En concreto, se trata de espacios que se engloban en uno de los cinco tipos de usos generales. En concreto, véase la Directriz 2.c.4.f de las [DOT](#): «Escombreras y espacios para el tratamiento de residuos sólidos: lugares destinados al tratamiento de escombros y de residuos sólidos urbanos o industriales, los rellenos de rocas y tierras provenientes de obra civil (depósitos de sobrantes), escombreras».
- Atendiendo a las categorías de ordenación en las que encuadrar en suelo no urbanizable de la CAE, en las categorías de *especial protección*, en *los pastos montanos* y en la de *protección de las aguas superficiales* se prohíbe el uso de escombreras y depósitos de residuos (Directrices 2.d.1.d, 2.d.5.d y 2.d.6.d de las [DOT](#)); en las de *mejora ambiental, forestales, y agroganadera y campiña* se considera una actividad admisible (Directrices 2.d.2.c, 2.d.3.c y 2.d.4.c de las [DOT](#)).
81. Gipuzkoa aprobó su PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos en 2009 ([Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio](#)), que ha sido modificado por [Decreto Foral 9/2018, de 10 de abril](#), por el que se aprueba definitivamente la modificación del PTS.
82. Directriz 1.b.5.b de las [DOT](#).
83. En Araba/Álava, [Norma Foral 20/2023, de 15 de noviembre](#), relativa al Impuesto sobre el Depósito de Residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos; en Bizkaia, [Norma Foral 7/2023, de 22 de noviembre](#), del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos; y, en Gipuzkoa, [Decreto Foral Normativo 2/2023, de 9 de mayo](#), del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos.
84. El incremento deberá efectuarse dentro de los límites y en las condiciones vigentes en cada momento en territorio común. Véase artículo 34 quater del [Concierto Económico](#).
85. Principio de precaución para la protección de la salud humana y el medio ambiente, principio de enfoque de ciclo de vida y de mitigación del cambio climático, principio de circularidad, principios de corresponsabilidad de todos los agentes, principio de transparencia y participación, principios de sostenibilidad, de fomento del mercado verde y de creación de empleo, principio de la gestión eficaz.
86. Artículo 9 de la [Ley de residuos](#) y artículo 16 de la [Directiva marco sobre residuos](#).
87. Artículo 9.2 b) del [RD de traslado de residuos](#).
88. STS 1447/2021, de 9 de diciembre [[ECLI:ES:TS:2021:4631](#)].
89. Artículo 8 de la [Ley de residuos](#) y artículo 4 de la [Directiva marco sobre residuos](#).
90. INSTITUTO SUPERIOR DEL MEDIO AMBIENTE, [El mejor residuo es aquel que no se genera](#), 21 agosto 2013.
91. Artículo 11 de la [Ley de residuos](#) y artículo 14 de la [Directiva marco sobre residuos](#).
92. Tratamiento previo son aquellos «procesos físicos, térmicos, químicos o biológicos, incluida la clasificación, a los que son sometidos los residuos con carácter previo a su eliminación mediante depósito en vertedero, que cambian las características de los mismos para reducir su volumen o su peligrosidad, facilitar su manipulación o incrementar su potencial de valorización» [artículo 2 ñ) del [RD de depósito en vertedero](#)].
93. Artículo 93.1 a) de la [Ley de residuos](#). Si los residuos presentan un componente de residuos inerte superior al 75 %, la parte del residuo inerte tendrá un tipo impositivo de 1,5 euros/t o de 3 euros/t.
94. [PPGR de Euskadi 2030](#), pág. 108. Precisamente, en la línea de trabajo sobre financiación, subvención y fiscalidad verde, los impuestos al vertido e incineración de residuos se identifican como la acción clave n.º 4 ([PPGR de Euskadi 2030](#), pág. 157).
95. GOBIERNO VASCO, [El Gobierno Vasco presenta su hoja de ruta para minimizar el vertido de residuos y garantizar la autosuficiencia de instalaciones en 2024](#), 16 noviembre 2022.
96. La definición del mercado es una herramienta que utilizan las autoridades de competencia para determinar de forma sistemática las presiones competitivas a las que se enfrentan las empresas. Se utiliza tanto para la aplicación de las normas de defensa de la competencia (conductas anticompetitivas), como para el control de las operaciones de concentración de empresas.
97. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia, [C/2024/1645](#), 22 febrero 2024.
98. Al respecto se quiere recordar que este informe, de índole generalista, parte de premisas muy distintas a las que guían el análisis específico, caso por caso, de una conducta anticompetitiva o de una operación de concentración y, por lo tanto, sus conclusiones no son necesariamente aplicables a dichos casos específicos.
99. COMISIÓN EUROPEA, [Definición de mercado de referencia](#), 25 febrero 2026.
100. Artículo 2 a) de la [Ley de residuos](#).
101. Los residuos sólidos urbanos son los residuos generados por particulares en sus hogares o pequeños comercios y cuya gestión se encomienda a las entidades locales, quienes habitualmente la contratan con operadores privados.
102. Los residuos industriales son los «resultantes de los procesos de producción, fabricación, transformación, utilización, consumo, limpieza o mantenimiento generados por la actividad industrial como consecuencia de su actividad principal» [artículo 2 au) de la [Ley de residuos](#)]. Por oposición a los RSU, su gestión es objeto de contratación entre el cliente privado que los genera y la empresa gestora de residuos.

103. La peligrosidad de los residuos viene determinada por la presencia de determinadas características que representan un riesgo para la salud humana o el medio ambiente. Estas características de peligrosidad se pueden clasificar en tres grandes grupos: peligros físicos, peligros para la salud y peligros para el medio ambiente. Véase
- El [Reglamento \(UE\) 1357/2014](#) de la Comisión Europea, define 15 características de peligrosidad (*Hazardous Properties*) que permiten calificar a los residuos como peligrosos.
104. La Comisión Europea ha señalado que el servicio de gestión de residuos peligrosos constituye un mercado separado del servicio de gestión de RNP, específicamente por la composición química tóxica que hace que las empresas de tratamiento tengan que utilizar una tecnología y medios de depósito, reciclaje e instalaciones totalmente diferentes con costes sustancialmente mayores. Resolución de la Comisión Europea de 20 de diciembre de 1996, expediente [IV/M.868](#) - GKN / BRAMBLES / MABEG.
105. Artículo 2 añ) de la [Ley de residuos](#).
106. Véase, al respecto, MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, [Guía técnica para la clasificación de los residuos](#), noviembre 2021.
107. [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), pág. 86.
108. Resolución de la CNMC de 8 de enero de 2015, expediente [S/0429/12](#) - Residuos;
109. Valorización es «cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general» [artículo 2 bb) de la [Ley de residuos](#)].
- Puede comprender un tratamiento para eliminar sustancias tóxicas. Así, la valorización puede ser material, recuperación (reciclaje), energética vía combustión del biogás producido por la descomposición de los residuos en vertedero o el combustible derivado del residuo sólido (requiere un acondicionamiento previo en una planta dedicada a ello), o biológica (compostaje).
110. Vía incineración o depósito en vertedero.
111. Resolución de la CNMC de 8 de enero de 2015, expediente [S/0429/12](#) - Residuos.
112. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN, Informe sobre la propuesta de cambiar el modo de gestión del servicio de recogida de residuos en el municipio de Villamayor de Gállego, [INF/03/2021](#), 3 febrero 2022, pág. 26.
113. AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, [Estudio sobre la gestión de los residuos municipales](#), junio 2023.
114. Resolución de la Comisión Europea de 21 de diciembre de 1992, asunto [IV/M.283](#) - Waste Management International plc./S.A.E., párrs. 17 a 25: «As a result of these legal constraints, high transport costs and liability for any mishap involving even non-hazardous waste, there is an overriding preference for the local treatment and disposal of waste in order to minimise its movement on the part of all parties involved. [...] The national or local character of the market is further demonstrated by significant price differences between the Member States. The average price for recycling a ton of waste in Germany is FF 474 while in France it is only FF 102. [...] It is clear from the above that the relevant geographic market is no more than national in size, and may in fact be regional or local in nature [...]».
115. Resolución de la Comisión Europea de 3 de abril de 2007, asunto [M.4576](#) - AVR/Van Gansewinkel, párr. 18 y Resolución de la Comisión Europea de 19 de marzo de 1993, asunto [M.295](#) - SITA-RPC/SCORI, párr. 19.
116. Resolución de la Comisión Europea de 14 de diciembre de 2021, asunto [M.9969](#) - Veolia/Suez, párr. 908.
117. COMISIÓN EUROPEA, [Competition merger brief](#), I/2023, mayo, pág. 7, sobre la Resolución de la Comisión Europea de 14 de diciembre de 2021, expediente [M.9969](#) - Veolia/Suez.
118. Artículo 2 l) de la [Ley de residuos](#). El anexo III de la [Ley de residuos](#) recoge una lista no exhaustiva de operaciones de eliminación.
119. Artículo 2 i) del [RD de depósito en vertedero](#). No tendrán la consideración de vertedero «las instalaciones donde los residuos son descargados y acondicionados para su transporte a otras instalaciones donde son valorizados, tratados o eliminados».
120. Artículo 2, letras p) y r) del [RD de depósito en vertedero](#).
121. Artículo 5 del [RD de depósito en vertedero](#).
122. Artículo 7.4 del [RD de depósito en vertedero](#).
123. Gestor de residuos: persona física o jurídica, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no su productor [artículo 2 ñ) de la [Ley de residuos](#)].
124. Agente: persona física o jurídica que organice la valorización o la eliminación de residuos por encargo de terceros, incluidas aquellas que no tomen posesión física de los residuos [artículo 2 c) de la [Ley de residuos](#)].
125. Esta predominancia de presencia privada también es característica en las operaciones de las fases previas de la cadena de valor del residuo.
126. Como «D01 - Depósito sobre el suelo o en su interior», «D02 - Tratamiento en medio terrestre», «D04 - Embalse superficial», «D1001 - Incineración en tierra», «D12 - Almacenamiento permanente» y «D15 - Almacenamiento en espera».
127. En Gipuzkoa, la eliminación final de residuos se canaliza principalmente a través de la incineradora Complejo Medioambiental de Gipuzkoa, gestionada por EKONDAKIN desde el 10 de diciembre de 2020. Véase, EL DIARIO VASCO, [La incineradora cumple 5 años: Cada guipuzcoano ha enviado como media a la incineradora una tonelada de basura](#), 21 diciembre 2025.

128. Una gran parte de los servicios de gestión de residuos municipales son prestados por operadores privados, tanto en la fase de recogida como de posterior tratamiento. Véase, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, [Estudio sobre la gestión de los residuos municipales](#), junio 2023.
129. El Índice Herfindhal-Hirschman (IHH) es un indicador que mide el grado de concentración global, tomando en cuenta tanto el número de competidores en el mercado, como su participación relativa en el mismo. El IHH otorga proporcionalmente un mayor peso a las cuotas de mercado de las empresas más grandes.
Sus valores oscilan entre cero (mercado atomizado) y 10.000 (monopolio puro). No se suelen contemplar problemas de competencia horizontal si el mercado resultante tiene un IHH inferior a 1.000. Si el IHH se sitúa entre 1.000 y 2.000, implica una concentración media; y, si es mayor que 2.000, alta (estos límites pueden variar; así el Departamento de Justicia de EEUU sitúa el valor superior en 1.800, véase DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE EEUU, [Merger Guidelines](#), 18 diciembre 2023).
130. Cn, calculada como la suma de la cuota de mercado de 1 operador, 2, 3, 4 y 5 primeros operadores.
131. IHOBE, [Coyuntura ambiental de Euskadi 2024](#), 14 marzo 2025.
132. [PPGR de Euskadi 2030](#).
133. [Estrategia de economía circular de Euskadi 2030](#), pág. 86.
134. [Dictamen 5/25](#) del Consejo Económico y Social vasco, de 21 de julio de 2025, sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valorización de escorias procedentes de la valorización energética de residuos de la CAPV, para su posterior utilización como árido secundario. Véase, también, la [consulta pública previa](#) sobre esa misma iniciativa normativa.
135. [PPGR de Euskadi 2030](#), Tabla 11 - Resumen de suficiencia en Euskadi de la capacidad de tratamiento existente. La capacidad de tratamiento existente sí sería suficiente si se cumplen los objetivos planificados y se adecúan determinadas instalaciones públicas.
136. Artículo 5 de la [Ley paraguas](#), que incorporó parcialmente al Derecho interno la [Directiva de servicios](#).
137. Artículos 8 y 11 de la [Ley paraguas](#).
138. CNMC, Informe sobre el proyecto de Orden por el que se establecen los criterios para determinar cuándo las escorias de fundición de horno de arco eléctrico tratadas, para su uso como árido siderúrgico, dejan de ser residuos con arreglo a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, [IPN/CNMC/031/25](#), 28 octubre 2025.
139. LEA/AVC, con ocasión del análisis de una iniciativa normativa, tuvo oportunidad de concluir que no se establecía ninguna barrera adicional a las legalmente establecidas –estas últimas, además, estaban amparadas en razones de salud pública y protección del medio ambiente–. Véase, CONSEJO VASCO DE LA COMPETENCIA, Informe en relación con proyecto de Decreto por el que se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valorización de escorias procedentes de la valorización energética de residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para su posterior utilización como árido secundario, [LEA/AVC 742-NORM-2024](#), 18 julio 2025.
140. El [RD de depósito en vertedero](#) y la [Ley de residuos](#) establecen que los vertederos y sus entidades explotadoras deben obtener autorización del órgano ambiental competente de la comunidad autónoma donde están ubicadas, tanto para el inicio de la actividad, como para la ampliación, modificación sustancial o traslado de dicha instalación.
141. Artículo 31.1 de la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#), con referencia al punto 5.5 del anexo I.A.
142. El [RD de depósito en vertedero](#) también incluyó una previsión similar, estableciendo la necesidad de aprobar, antes del 1 de enero de 2023, mediante orden ministerial, la relación de los residuos que no serían de aceptación en vertedero por ser aptos para la reutilización, el reciclado u otro tipo de valorización. Si bien el [proyecto de Orden](#) fue elaborado y sometido a consulta pública –el plazo para presentar alegaciones fue del 2 de agosto al 29 de septiembre de 2023–, dicho listado a la fecha publicación del presente estudio no ha sido aprobado.
143. Por ejemplo, el Decreto 64/2019, de 9 de abril, por el cual se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valorización de escorias negras procedentes de la fabricación de acero en hornos de arco eléctrico, modificó el artículo 6 del [Decreto de depósito en vertedero](#) para incluir en el listado de residuos cuyo depósito en vertedero quedaba prohibido a las «escorias negras susceptibles de valorización procedentes de la fabricación de acero en hornos de arco eléctrico».
144. La [Orden de 4 de marzo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda](#), por la que se establecen medidas temporales de urgencia a ciertos gestores y productores de residuos no peligrosos de la Comunidad Autónoma del País Vasco como consecuencia del grave incidente ocurrido en el vertedero de residuos no peligrosos titularidad de Verter Recycling 2002, S.L. en el término municipal de Zaldibar (Bizkaia), amplió temporalmente la prohibición de depósito de nuevas corrientes de residuos debido a la falta de capacidad de los vertederos existentes para absorber la demanda, a raíz del incidente en el vertedero de Zaldibar el 6 de febrero de 2020 y el cierre del vertedero de Mutiloa (Gipuzkoa) el 20 de febrero de 2020. La prohibición se estableció para un periodo de 12 meses, si bien fue prorrogada otros 12 mediante [Orden de 3 de marzo de 2021, de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente](#).
145. Artículo 2 de la [Ley de suelo](#).

146. A octubre de 2025, no consta en el [cuadro de tramitación de los PTS](#) elaborado por la Dirección de Planificación Territorial del Gobierno Vasco el relativo a Infraestructuras de residuos urbanos.

Si bien el PTS de Infraestructuras de residuos urbanos de la CAE debe ser aprobado por el Gobierno Vasco, ello será sin perjuicio de las competencias en materia de residuos urbanos que la [Ley de Administración Ambiental de Euskadi](#) concede a las entidades forales en su artículo 7.2 a), y que comprende «*la elaboración y aprobación de los planes y estrategias ambientales a nivel de territorio histórico y, en particular, el desarrollo de la programación marco de gestión de residuos urbanos, a través de sus correspondientes planes forales*». En este sentido, Gipuzkoa dispone de actualmente de un PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos, aprobado mediante [Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio](#), que ha sido modificado por [Decreto Foral 9/2018, de 10 de abril](#), por el que se aprueba definitivamente la modificación del PTS.

147. Artículo 17.1.9 de la [LILE](#) y artículo 25 de la [LBRL](#).

148. STS 1255/2016, de 1 de junio [[ECLI:ES:TS:2016:2480](#)], Fj. 6.

149. La ordenación urbanística municipal se llevará a cabo, según los casos, mediante los instrumentos de planeamiento recogidos en el artículo 59 y siguientes de la [Ley de suelo](#).

150. STS 1255/2016, de 1 de junio [[ECLI:ES:TS:2016:2480](#)], Fj. 6.

151. CONSEJO VASCO DE LA COMPETENCIA, Incidencia de las entidades locales en la actividad económica - Municipios y competencia, [LEA/AVC 717-PROM-2024](#), septiembre 2024 (actualizado a febrero 2025).

152. [RD de depósito en vertedero](#) y [Decreto sobre la contaminación del suelo](#).

153. Actuación clave 2 del [PPGR de Euskadi 2030](#), pág. 121.

154. PUIG VENTOSA, I., SASTRE SANZ, S., MARTÍNEZ GUALLAR, A., RÀFOLS FLORENCIANO, R., "[Evaluación de la aplicación del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos](#)", en Revista Técnica de Medio Ambiente, 6 noviembre 2025.

155. PUIG VENTOSA, I., SASTRE SANZ, S., MARTÍNEZ GUALLAR, A., RÀFOLS FLORENCIANO, R., "[Evaluación de la aplicación del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos](#)", en Revista Técnica de Medio Ambiente, 6 noviembre 2025.

156. Los vecinos de Lezama (Bizkaia) secundaron una protesta multitudinaria contra la instalación de una planta de valorización con vertedero de cola en la ladera de Ganguren-Artxanda. Pese a que el Ayuntamiento también se opuso al proyecto, finalmente fue aprobado por el Gobierno Vasco en noviembre de 2023. Véase, GARA, [Protesta contra la construcción de un gran vertedero en Lezama](#), 20 junio 2022.

En Ortuella (Bizkaia) la movilización vecinal en 2022 y 2023 logró paralizar la instalación de una planta de reciclaje de residuos. La presión ejercida por los vecinos influyó para que el Ayuntamiento se opusiera a la iniciativa y esta falta de consenso político y social, provocó que el proyecto no se llevara a cabo. Véase, EL SALTO DIARIO, [Los vecinos se plantan contra la llegada de los residuos tóxicos a Ortuella: "Seremos una china en el zapato de Sader"](#), 15 septiembre 2022.

En Bergara (Gipuzkoa) se protestó contra la instalación de una planta de tratamiento de residuos de la industria papelera. Si bien el proyecto se autorizó en un primer momento, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, tras estimar los recursos presentados, anuló en mayo de 2025 la AAI emitida por el Gobierno Vasco por ser incompatible con la normativa urbanística. Véase, NOTICIAS DE GIPUZKOA, [El TSJPV anula la autorización ambiental de la planta de Valogreene de Bergara](#), 29 mayo 2025.

