Mancomunidad
Comarca de Pamplona
Iruñerriko
Mankomunitatea

Gral. Chinchilla, nº 7
31002
PAMPLONA-IRUÑA
mcp@mcp.es

C.I.F.: P 3112070 B
Tel: 948 42 32 42
www.mcp.es

R.E.(Unidad: 1600177)
GOBIERNO DE NAVARRA
DEPARTAMENTO DE DERECHOS SOCIALES
SECCION DE REGIMEN JURIDICO DE VIVIENDA
Doc.:2016/552161
26/10/2016 - 14:46

El Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona adoptó, con fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, la Resolución número 454/2016, cuyo texto íntegro se transcribe a continuación:

"ALEGACIONES AL PLAN DE RESIDUOS DE NAVARRA 2017-2027

El día 2 de septiembre de 2016, se publicó en el BON el acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de agosto de 2016 por el que se aprueba el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 (en adelante PRN) y se somete a información pública la versión inicial y el estudio ambiental estratégico del mismo, durante un plazo de 45 días (hasta el 26 de octubre de 2016 incluido).
Corresponde al Presidente de la Mancomunidad la presentación de las alegaciones, conforme a la delegación conferida por la Asamblea General.

Una vez estudiado el contenido del Plan tanto por el Departamento de Residuos como por la Asesoría Jurídica,

HE RESUELTO

1.- Formular las siguientes alegaciones al Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, sometido a información pública a través de la publicación en el BON de 2 de setiembre de 2016:

1.1- Sobre la extralimitación del Plan en cuanto a la definición del tratamiento y el establecimiento de ubicaciones

En el Capítulo 6, página 58/ 6.3.3. residuos domésticos y comerciales, el Plan manifiesta los siguiente:

> *Ante el aumento de biorresiduos previsto para 2027 (.....) se contempla la construcción de 4 nuevas plantas de compostaje en Sanguesa, Doneztebe, Arbizu y Pamplona"*

Es decir, se establece ya por el Plan tanto la modalidad de tratamiento como la ubicación de las infraestructuras, lo que constituye una extralimitación competencial, toda vez que el instrumento planificador es ejercicio de la competencia de coordinación que corresponde a la Comunidad Foral, pero ha de respetar la autonomía local, tal y como se establece en los artículos 10.2 LRBRL y 46.3 LORAFNA:

- Art. 10.2 LRBRL:

Artículo 10.

1. La Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

3. En especial, la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Documento firmado digitalmente. Código Seguro de Verificación: JBK1SkEfktwGyBxQChUf. Fecha de firma: 26/10/2016.
MANCOMUNIDAD COMARCA DE PAMPLONA, SECRETARIA GENERAL, DONAZAR PASCAL MARIA TERESA, SECRETARIA GENERAL.
El documento consta de un total de: 7 página/s. Página 1 de 7.

Gral. Chinchilla, nº 7
31002
PAMPLONA-IRUÑA
mcp@mcp.es

C.I.F.: P 3112070 B
Tel: 948 42 32 42
www.mcp.es

4. **Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales.**

- Art. 46.3 LORAFNA:

3. Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.

Y es doctrina constitucional que la coordinación no puede agotar el ámbito de decisión autónomo como tiene manifestado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21 de mayo de 1998:

> desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación «constituye unraciones Locales» [STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987), fundamento jurídico 2.; asimismo STC, fundamento jurídico 20 f)]. Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Más allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local: «la coordinación -precisamos en la STC 27/1987 (LA LEY 1252/1987)- no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas» (fundamento jurídico 5). De donde resulta que la misma no puede, bajo ningún concepto, «traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; **en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía»** (fundamento jurídico 6.).

A mayor abundamiento, y sobre la concreción de las ubicaciones, tanto la Ley 22/2011 como el Plan Nacional establecen, entre el contenido de los planes autonómicos, los criterios de ubicación para identificar los emplazamientos y no, evidentemente, la concreción de éstos:

> **d) Información sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización.**

Por todo ello, se solicita que ambas determinaciones (ubicación y sistema de tratamiento) se acondicionen a los términos del Plan Nacional y con respeto a la autonomía local, esto es, sustituyendo las ubicaciones y tratamiento concretos tanto por los criterios para aquéllas como por la capacidad de las instalaciones de eliminación o valorización.

1.2.- Sobre las tasas

El Plan persigue el establecimiento de tasas *"independientes del lugar de residencia"*, en el sentido, parece, de que su importe sea el mismo en toda la Comunidad Foral.

Ante ello, cabe advertir que, de acuerdo con lo establecido en el art. 105.2 de la Ley Foral de Haciendas Locales, la cuantía de la tasa responde al concreto servicio prestado:

> 2.- En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Documento firmado digitalmente. Código Seguro de Verificación: JBK1SkERdtvGyBxQCh1f. Fecha de firma: 26/10/2016.
MANCOMUNIDAD COMARCA DE PAMPLONA, SECRETARIA GENERAL, DONAZAR PASCAL MARIA TERESA, SECRETARIA GENERAL.
El documento consta de un total de: 7 página/s. Página 2 de 7.

Mancomunidad
Comarca de Pamplona
Iruñerriko
Mankomunitatea

Gral. Chinchilla, nº 7
31002
PAMPLONA-IRUÑA
mcp@mcp.es

C.I.F.: P 3112070 B
Tel: 948 42 32 42
www.mcp.es

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate, se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.

En este sentido, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados establece que habrá de tenerse en cuenta el coste real del servicio prestado (art. 11.3 LRSC):

Artículo 11. Costes de la gestión de los residuos

1 . De acuerdo con el principio de quien contamina paga, los costes relativos a la gestión de los residuos tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos de acuerdo con lo establecido en los artículos 42 y 45.2.

2 . Las normas que regulen la responsabilidad ampliada del productor para flujos de residuos determinados, establecerán los supuestos en que los costes relativos a su gestión tendrán que ser sufragados, parcial o totalmente, por el productor del producto del que proceden los residuos y cuándo los distribuidores del producto podrán compartir dichos costes.

3 . En la determinación de los costes de gestión de los residuos domésticos, y de los residuos comerciales gestionados por las Entidades Locales, deberá incluirse el coste real de las operaciones de recogida , transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos.

Es decir, el Plan no puede imponer la igualación del importe de las tasas que establecen las diferentes entidades locales competentes en la materia, por lo que, para evitar dudas e inseguridad jurídica, se solicita que la redacción de aquél se precise en este sentido.

1.3.- Sobre la promulgación de una futura Ley Foral de Residuos

El Plan anuncia el desarrollo de una Ley Foral cuyo objeto sea, mediante medidas tributarias, la "sostenibilidad del control, de la evaluación y de la gestión", penalizando económicamente en función de la generación de residuos.

De hecho, aparece un nuevo ingreso en la financiación del Plan debido al canon de vertido a implantar en 2019. Partiendo de las cantidades previstas como canon de vertido en la Tabla 8.4 "Presupuestos del Plan" y las cantidades de residuos que el Plan prevé verter podemos estimar el valor que se estima para el canon de vertido entre 38 y 64 €/t vertida. Teniendo en cuenta los residuos domésticos e industriales que se prevé destinar a eliminación en vertedero, el canon de vertido seria 38 €/t vertida, aproximadamente. Este valor es sensiblemente alto comparado con los aplicados en otras comunidades (en torno a 16€/t en el caso de Cataluña). En el caso de que no se contemplen los residuos industriales, y se aplique sólo a la eliminación de residuos domésticos y comerciales, el valor de canon alcanzaría los 64 €/t.

La LRSC habilita para el establecimiento de medidas económicas para el cumplimiento de sus objetivos:

Artículo 16. Medidas e instrumentos económicos

1. Las autoridades competentes podrán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado,

Documento firmado digitalmente. Código Seguro de Verificación: JBK1SKEftdvGyBxOChUf. Fecha de firma: 26/10/2016.
MANCOMUNIDAD COMARCA DE PAMPLONA, SECRETARÍA GENERAL, DONAZAR PASCAL MARIA TERESA, SECRETARIA GENERAL.
El documento consta de un total de: 7 página/s. Página 3 de 7.

Mancomunidad
Comarca de Pamplona
Iruñerriko
Mankomunitatea

Gral. Chinchilla, nº 7
31002
PAMPLONA-IRUÑA
mcp@mcp.es

C.I.F.: P 3112070 B
Tel: 948 42 32 42
www.mcp.es

así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Con estas finalidades podrán establecerse cánones aplicables al vertido y a la incineración de residuos domésticos.

Si bien una futura Ley Foral tributaria de residuos puede crear un nuevo tributo, éste deberá, como dice la LRSC, ser un canon que no podrá sustituir o desnaturalizar la tasa ya establecido por cada entidad local competente, toda vez que es una competencia local el establecimiento de tasas por este hecho imponible como recoge el art. 100 LFHL:

> 5. Conforme a lo previsto en el apartado 1 de este artículo, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes
>
> s) Recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de los mismos, monda de pozos negros y limpieza en calles particulares.

Con independencia del importe del canon y la habilitación legal para crearlo, se solicita que, por respeto a la autonomía local, el Plan haga constar que los nuevos tributos que, en su caso, se establezcan por Ley Foral, no podrán sustituir a las tasas locales establecidas por las entidades locales que sean competentes.

1.4.- Sobre la generación y prevención

El Plan prevé y planifica para 2020, una reducción del 10% de los residuos generados en 2010 (en consonancia con el objetivo de la ley 22/2011), y un 12% para el 2027. En el flujo de residuos domésticos y comerciales (RDC), el Plan considera que ya ha habido una reducción de los RDC del 6% entre el año 2010 y el año 2014, por lo que contempla un esfuerzo de reducción adicional del 4% de 2014 a 2020. Con los datos de la Comarca de Pamplona se constata que a partir de 2013 se ha producido un cambio de tendencia en la generación, produciéndose desde dicho año (mínimo de la serie reciente) un incremento notable. Así la fortaleza reseñada en el plan no lo es tal y por tanto, los objetivos planteados y los esfuerzos a realizar son superiores a los que prevé el PRN.

En el caso de la MCP, la generación de residuos presenta un mínimo en 2013 (134.635 t), incrementándose a 135.376 t en 2014 y a 138.868 t en 2015. Los últimos datos disponibles, septiembre de 2016, arrojan un incremento en el acumulado anual de un 1,31% adicional. En base a ello es de esperar que el esfuerzo de reducción a realizar entre 2017 y 2020 sea superior a lo previsto en el plan.

En este aspecto es necesario destacar que muchas de las acciones que pudieran tener como consecuencia el cumplimiento de estos objetivos exceden de la competencia de las administraciones locales (en este caso MCP), e incluso del propio Gobierno de Navarra. También que las medidas reseñadas en el plan ya han sido adoptadas, y que aún con margen de mejora, no se están revelando como efectivas en lo referente a prevención.

La importancia de lo anterior radica en la influencia que pueda tener en el dimensionamiento de las diversas infraestructuras de tratamiento y eliminación necesarias. Así en dicho dimensionamiento deberán considerarse en el mismo plano que los objetivos del plan los valores actualizados de partida y la incertidumbre que sobre evolución de los mismos arroja la limitada capacidad de actuación.

Por lo tanto, desde MCP se solicita que se trabaje con los datos de generación de residuos de 2015, se tenga en cuenta el cambio de tendencia refrendado con los datos disponibles

Documento firmado digitalmente. Código Seguro de Verificación: JBK1SKEftwGyBxQChUf. Fecha de firma: 26/10/2016.
MANCOMUNIDAD COMARCA DE PAMPLONA, SECRETARÍA GENERAL, DONAZAR PASCAL MARIA TERESA, SECRETARIA GENERAL.
El documento consta de un total de: 7 página/s. Página 4 de 7.

Mancomunidad
Comarca de Pamplona
Iruñerriko
Mankomunitatea

Gral. Chinchilla, nº 7
31002
PAMPLONA-IRUÑA
mcp@mcp.es

C.I.F.: P 3112070 B
Tel: 948 42 32 42
www.mcp.es

de 2016, se indique el esfuerzo real en prevención que es necesario realizar, y se consideren los anteriores aspectos en el dimensionamiento de las infraestructuras de tratamiento y eliminación. Igualmente qué lo posible, establezca medidas de prevención adicionales a las recogidas en el PRN.

1.5.- Sobre el tratamiento de la materia orgánica

El PRN contempla la construcción de 4 nuevas plantas de tratamiento de la fracción orgánica proveniente de recogida selectiva (FORS) sin que el texto sometido a información pública tenga considere otras alternativas tecnológicas que los estudios previos necesarios pudieran definir como más favorables en una o varias de las opciones propuestas.

En el PRN se indica la construcción de una planta de compostaje de hasta 50.000 t. en la Comarca de Pamplona. Sin embargo, para alcanzar el objetivo de recuperación del 70% de los bio-residuos a priori sería suficiente, para el ámbito de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, con una planta con capacidad para 30.000 t/a, dado que también se cuenta con la planta de compostaje de la EDAR de Arazuri, en funcionamiento en la actualidad. Por otra parte, en esta versión inicial se permite hasta 25% de impropios en la materia orgánica, cantidad de impropios que no se contempla en el dimensionamiento de las plantas.

Desde MCP se solicita que se modifique la capacidad de la planta a construir, con independencia de que se puedan tratar FORS de fuera del ámbito territorial de la MCP. Asimismo se solicita que el límite de impropios se fije en el 5-10% como estaba previsto en los borradores previos a la versión inicial, ya que este factor puede distorsionar los objetivos de recogida, las cantidades recogidas y afectar directamente a la tecnología y características de la planta de tratamiento de FORS a ejecutar o, en caso contrario, se establezcan los objetivos en recogida en base a materia orgánica neta.

1.6.- Sobre envases

En el ámbito temporal de este Plan es necesario prever la realización de una nueva instalación de selección de envases ya que en el acuerdo firmado entre MCP y el Ayuntamiento del Valle de Aranguren está previsto el cierre de la actual en 2027.

Desde MCP se solicita que el PRN recoja esta necesidad dada la implicación presupuestaria que tiene con anterioridad a la finalización del plan.

1.7.- Sobre la fracción resto

Para la fracción resto generada en la Comarca de Pamplona la versión inicial del PRN propone dos opciones de tratamiento para la misma, una con una planta de transferencia y utilización de los centros de tratamiento de Cárcar y/o el Culebrete y la otra la construcción de una planta de tratamiento de fracción resto en la Comarca de Pamplona.

Por parte de MCP, se estima ésta última opción como la más sostenible de las planteadas en tanto minimiza el transporte necesario y evita la necesidad de adecuaciones en otras plantas de tratamiento.

No obstante, en cuanto a su dimensionamiento cabe indicar que si bien en el caso de alcanzar los objetivos para 2027 sería suficiente con una planta de unas 40.000 t/a, considerando las cifras de partida (en 2015 se generaron 88.685 toneladas en la Comarca

Documento firmado digitalmente. Código Seguro de Verificación: JBK1SkEfktwGyBxQChUf. Fecha de firma: 26/10/2016.
MANCOMUNIDAD COMARCA DE PAMPLONA, SECRETARÍA GENERAL, DONAZAR PASCAL MARIA TERESA, SECRETARIA GENERAL.
El documento consta de un total de: 7 página/s. Página 5 de 7.

Mancomunidad
Comarca de Pamplona
Iruñerriko
Mankomunitatea

Gral. Chinchilla, nº 7
31002
PAMPLONA-IRUÑA
mcp@mcp.es

C.I.F.: P 3112070 B
Tel: 948 42 32 42
www.mcp.es

de Pamplona), las necesidades hasta 2027 serán superiores, no estando así considerado en las soluciones planteadas en el Plan.

Por otra parte en la tabla 6.63, evolución de objetivos de la fracción resto, se establece el fin de 2017, como límite para el tratamiento al 100% de la fracción resto y consecuentemente la utilización del vertedero de Góngora para el vertido de residuo sin **pre-tratamiento** previo. Ello supone que para la continuidad en el uso del vertedero de Góngora es necesario que la fracción resto sea tratada y estabilizada antes de su vertido, no disponiéndose en la actualidad de ninguna infraestructura que permita e tratamiento de dicha fracción y entendiendo que en el plazo indicado no es posible ni realizarla ni adecuar alguna de las plantas existentes.

Por otra parte, contradictoriamente con lo anterior el Plan indica que las inversiones en el tratamiento de la fracción resto empezarán a ejecutarse a partir de 2019.

Desde MCP se solicita que se incluya una planta de tratamiento de fracción resto para la Comarca de Pamplona. Se defina la capacidad de tratamiento en base a la evolución prevista de dicha fracción, contemplando los correspondientes periodos transitorios y el grado de incertidumbre en los porcentajes de reducción indicado en la alegación 1.4. Igualmente que en el PRN modifique el plazo establecido para final de 2017 a los plazos necesarios para la tramitación, ejecución y puesta en marcha de una nueva infraestructura (no antes de 2019) y se adecuen en consecuencia las partidas presupuestarias del plan y su programación temporal.

1.8.- Sobre instalaciones de eliminación

El PRN no contempla nuevas infraestructuras de eliminación, fundamentándolo en el descenso progresivo estimado de las fracciones destinadas a eliminación (resto y rechazos).

Las opciones contempladas en el Plan quedan condicionadas sujetas en el Propio a su viabilidad legal. En el caso de los vertederos de Cárcar y El Culebrete, el PRN contempla su posible ampliación, pendiente de un análisis de compatibilidad, por encontrase ambos próximos a un LIC. En el caso de que los estudios indicasen la imposibilidad de estas ampliaciones podría darse la circunstancia de que a partir del 2019 solo esté operativo Góngora y a partir del 2022 no haya vertederos en funcionamiento en Navarra.

Desde MCP se solicita que el Plan establezca alternativas viables y justificadas para asegurar la existencia de instalaciones de eliminación en los plazos reseñados, y que se prevea la instalación de un vertedero en la Comarca de Pamplona.

1.9.- Sobre el presupuesto

Las partidas presupuestarias para inversiones, aun no estando detalladas, se estiman insuficientes para la realización de las infraestructuras de nueva construcción y la adecuación de las existentes. A modo de ejemplo para la ampliación del tratamiento de la fracción FORS el plan destina durante su vigencia 3.900.000 €, previendo la construcción de 4 plantas de compostaje. Frente a dicho valor en la Comarca de Pamplona estimamos un coste de 11 M€ para una planta de 15/20.000 t/año, por lo que la partida presupuestaria incluida en el PNR parece insuficiente.

Desde MCP se solicita que se estudie o exponga en mayor detalle la justificación de las partidas presupuestarias destinadas a inversiones en infraestructuras, así como su

Documento firmado digitalmente. Código Seguro de Verificación: JBK1SkERtwGyBxQChUf. Fecha de firma: 26/10/2016.
MANCOMUNIDAD COMARCA DE PAMPLONA, SECRETARIA GENERAL, DONAZAR PASCAL MARIA TERESA, SECRETARIA GENERAL.
El documento consta de un total de: 7 página/s. Página 6 de 7.

Mancomunidad
Comarca de Pamplona
Iruñerriko
Mankomunitatea

Gral. Chinchilla, nº 7
31002
PAMPLONA-IRUÑA
mcp@mcp.es

C.I.F.: P 3112070 B
Tel: 948 42 32 42
www.mcp.es

programación temporal, de modo que se garantice una adecuada provisión de las inversiones de acuerdo a las necesidades y objetivos previstos en el plan.

2.- Notificar esta Resolución a la Administración de la Comunidad Foral, Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio."

Lo que le notifico a los efectos oportunos.

Pamplona, 26 de octubre de 2016
LA SECRETARIA,

María Teresa Donázar Pascal
(Documento firmado electrónicamente)

GOBIERNO DE NAVARRA – DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Documento firmado digitalmente. Código Seguro de Verificación: JBK1SkEfktwGyBxQChUf. Fecha de firma: 26/10/2016.
MANCOMUNIDAD COMARCA DE PAMPLONA, SECRETARIA GENERAL, DONAZAR PASCAL MARIA TERESA, SECRETARIA GENERAL.
El documento consta de un total de: 7 página/s. Página 7 de 7.