

## INFORME JURÍDICO

A: DIRECTOR GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

DE: SECCIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO DE MEDIO AMBIENTE- SECRETARÍA GENERAL  
TÉCNICA

Objeto: Encargo a GESTIÓN AMBIENTAL DE NAVARRA, S.A. de los trabajos de asistencia técnica al desarrollo de estudios y trabajos en materia de economía circular, durante el ejercicio 2022.

Ref: 0005-0402-2021-000063

### I. ANTECEDENTES

Por el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, se propone encargar a la Sociedad GAN-NIK, los trabajos de asistencia técnica al desarrollo de estudios y trabajos en materia de economía circular, durante el ejercicio 2022.

### II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO.- Los encargos que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra realice a sus entes instrumentales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, quedan excluidos del ámbito de aplicación de dicha Ley Foral y se regulan por el Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, por el que se regulan los encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Estos entes instrumentales propios deben ser entidades dotadas de personalidad jurídica diferenciada de la del ente que realiza en encargo y reunir los requisitos de ausencia de autonomía decisoria respecto a la entidad que encarga y realizar la parte esencial de su actividad para dicha entidad.

SEGUNDO.- En relación con la Sociedad GAN-NIK por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de noviembre de 2011, publicado en el Portal de Contratación de Navarra, se reconoció a Gestión Ambiental de Navarra, S.A. la condición de ente propio instrumental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en las materias propias de su objeto social, quedando adscrita al Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de abril de 2016, se renueva la declaración de ente instrumental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a la sociedad pública Gestión Ambiental de Navarra, S.A., de conformidad con la Directiva 2014/24/UE, y por un período de cuatro años.

A este respecto, la disposición adicional tercera del Decreto-Ley Foral 1/2020, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), relativa a la vigencia de las declaraciones de ente instrumental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, ha prorrogado la vigencia de

las declaraciones de ente instrumental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra cuyo vencimiento ordinario se produzca en los próximos meses, en tanto que se apruebe el decreto foral que regule los Entes Instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que se encuentra actualmente en tramitación.

TERCERO.- El Servicio de Cambio Climático y Economía Circular ostenta según lo dispuesto en el Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, las competencias relacionadas con la planificación y el impulso de la Economía Circular, a través de la planificación, el control y la prevención de la contaminación y de los residuos, así como la autorización y el control de las actividades con incidencia ambiental. Las relacionadas con la estrategia contra el Cambio Climático, incluyendo actuaciones de mitigación y adaptación. Además, la Sección de Residuos tiene asignadas entre otras competencias en el seguimiento del Plan de Residuos de Navarra y de la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular en Navarra.

El Servicio de Economía Circular y Cambio Climático propone realizar el citado encargo, para lo cual presenta el expediente a tramitar conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, por el que se regulan los encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En el presente caso, los trabajos que se proponen encargar a GAN-NIK se adecuan al objeto social de la empresa, definido en sus estatutos, y reproducido en el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 30 de noviembre de 2011, y su importe se ha establecido de conformidad con la Orden Foral 187/2020, de 29 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, mediante la cual se han aprobado los "Pliego de condiciones económicas en relación con los encargos a realizar a la Sociedad Pública Gestión Ambiental de Navarra S.A" para el año 2021. Indicar que en el pliego de condiciones económicas se prevé que para los encargos que realice la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos a Gestión Ambiental de Navarra, S.A. extenderá su vigencia desde el 1 de enero de 2021 hasta su derogación o modificación por el mismo procedimiento.

Por Orden Foral 105/2021, de 29 de septiembre, de la Consejera de Economía y Hacienda, se aprueban las normas reguladoras del cierre y liquidación de los Presupuestos Generales de Navarra y de las cuentas de Balance del ejercicio del año 2021 y la apertura del ejercicio 2022, que en su punto 1.1.4 establece que, el 1 de diciembre será la fecha límite para enviar al Servicio de Presupuestos los expedientes de tramitación anticipada para su valoración.

El mes de diciembre de 2022 se imputará al ejercicio 2023 de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, con el artículo 40.5 y 7 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y con el punto 1.1.5 del Anexo de la citada Orden Foral 105/2021, de 29 de septiembre, de la Consejera de Economía y Hacienda.

Señalar que, si hay un aumento o disminución, sustancial, del gasto derivado de la realización de los trabajos encargados, así como si existe una prórroga de plazo o se produce una alteración de su objeto, deberá modificarse el encargo.

2. El expediente administrativo cumple con los requisitos jurídicos establecidos por la normativa señalada:

- En el informe de necesidades se ha justificado la realización de la ampliación del encargo y de no acudir a una licitación, así como la conveniencia de encargar los trabajos a la sociedad GAN-NIK.

- Los trabajos objeto del encargo, no implican, en ningún caso, el ejercicio de autoridad o de otras potestades públicas inherentes a la Administración Pública.
- Figura la documentación preceptiva: Informe justificativo, presupuesto con el importe de las prestaciones a ejecutar; Pliego de condiciones en el que se detallan los trabajos a realizar, la forma de pago, etc.
- No se prevé la subcontratación de prestaciones del encargo a terceros.
- La orden de realización de los encargos se publicará en el Portal de Contratación con expresión sucinta de las circunstancias de hecho y fundamentos de derecho que la justifican, y no podrá comenzar su ejecución hasta que transcurran diez días naturales desde la publicación del anuncio. Asimismo, ya que el encargo supera los umbrales europeos la orden de realización deberá ser igualmente objeto de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, conforme a los modelos oficiales, en el plazo máximo de cuarenta y ocho días desde su aprobación.

4. El Director General de Medio Ambiente es competente para aprobar el encargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1 del Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, por el que se regulan los encargos a antes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y en la disposición adicional cuarta del Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

5. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, GAN/NIK S.A.U. deberá justificar, en el plazo de cinco días desde la recepción del encargo, que dispone de los medios materiales y técnicos adecuados para ejecutar los trabajos objeto del mismo.

## CONCLUSIONES

El expediente se ajusta a derecho y procede dictar la correspondiente Resolución, previa conformidad de la Intervención delegada del Departamento de Hacienda y Política Financiera.

LA JEFA DE LA SECCIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO DE MEDIO AMBIENTE.- TANIA BERNALDO DE QUIRÓS MIRANDA

BERNALDO  
DE QUIROS  
MIRANDA  
TANIA - DNI

Firmado digitalmente  
por BERNALDO DE  
QUIROS MIRANDA  
TANIA - DNI

Fecha: 2021.11.10  
12:36:07 +01'00'

**Informe de discrepancia al reparo suspensivo interpuesto por la Intervención Delegada al expediente de encargo a Gestión Ambiental de Navarra S.A consistente en la realización de estudios y trabajos en materia de Economía Circular para 2022, promovido por el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático.**

La Intervención Delegada del Departamento de Hacienda y Política Financiera en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente ha interpuesto con fecha 3 de enero un reparo suspensivo al expediente de aprobación que le fue elevado el 9 de diciembre del encargo al Ente instrumental GAN-NIK S.A. de **asistencia técnica en materia de Economía Circular para 2022**

#### CONSIDERACIONES

Primera: Se formula el presente informe de discrepancia al amparo de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de control interno, que preceptúa “cuando el órgano gestor no acepte el reparo suspensivo formulado, podrá plantear su discrepancia motivada en su caso con las normas y actos en los que sustente su criterio, de conformidad con lo dispuesto en este artículo”, así como a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra.

El expediente objeto de reparo suspensivo es un expediente de encargo a medio propio instrumental que se ha tramitado conforme a las previsiones normativas y procedimentales aplicables.

Los encargos a medios propios instrumentales están regulados en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos y en el Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, por el que se regulan los encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El expediente cuenta con informe jurídico favorable en que se indica expresamente que los trabajos objeto del encargo, no implican, en ningún caso, el ejercicio de autoridad o de otras potestades públicas inherentes a la Administración Pública.

Segunda: Competencia para el análisis jurídico de las cuestiones suscitadas por la intervención delegada.

El artículo 66 del Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre, por el que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente atribuye a la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente de la Secretaría General Técnica la competencia para la emisión de informes jurídicos en materia de medio ambiente

Tercera: En cuanto a las cuestiones expuestas en el reparo suspensivo consisten, básicamente, en las siguientes:

**I. Respecto a la acción A1 Inventario flujo de residuos, contenidos del 1-15** señala la intervención delegada lo siguiente: *“La ley foral 14/2018 de residuos y su fiscalidad atribuye a la Oficina de prevención de residuos la función de observatorio de datos de residuos, por tanto, es a esta entidad a quien corresponde el desarrollo de esa actividad.*

*Así mismo, establece entre las funciones del Ente público de residuos, el asesoramiento en “Recopilación de datos y seguimiento de indicadores de residuos relacionados con empleo verde, economía circular y cambio climático”.*

*Por tanto, el encargo implica la suplantación del ente instrumental en las funciones atribuidas a la Oficina de prevención de residuos.*

*El funcionamiento y régimen jurídico de la Oficina de prevención han de ajustarse a lo previsto en la ley foral 11/2019 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que regula el funcionamiento y el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.*

*En concreto en título V reglamenta las relaciones interadministrativas, introduciendo las nuevas premisas que ha de regir la colaboración, la cooperación, y la coordinación administrativa con una regulación más precisa y pormenorizada, dada la importancia cada vez mayor de las relaciones que se establecen entre distintas Administraciones para el ejercicio de sus competencias (según consta en el preámbulo de la ley).*

*Así, dicha Oficina se constituye en base a las relaciones interadministrativas que se establecen entre diferentes Administraciones: según el artículo 18.5 de la LF 14/2018, " En la realización de las actividades de la Oficina, además del Gobierno de Navarra como coordinador y responsable de la misma, participarán el Ente Público de Residuos de Navarra, las entidades locales y los gestores de residuos (artículo 18.5 de la ley foral 14/2018).*

*En consecuencia, dicha Oficina se ha de constituir atendiendo al concepto de cooperación y técnicas de cooperación previstas*

Respecto a esta cuestión el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático expone lo siguiente:

La Acción A1 puntos 1 a 15 consiste en prestaciones relacionadas con la revisión y seguimiento del plan de residuos de navarra 2017-2027. Sobre este particular nos remitimos al informe elaborado con fecha 22 de enero de 2021 por este Servicio y la Secretaría General Técnica del Departamento con ocasión del encargo del año 2021 (se adjunta) y en el que se concluye que la competencia para la revisión y seguimiento del Plan de Residuos de Navarra es de la Administración del a Comunidad Foral de Navarra, y en concreto, del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático.

En dicho informe se indica que, de conformidad con las previsiones de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (artículo 12) corresponden a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, entre otras,

- La elaboración del Plan de Residuos
- El seguimiento y evaluación del Plan de Residuos

- La autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos.
- El registro de la información en materia de producción y gestión de residuos en su ámbito competencial.
- El otorgamiento de la autorización del traslado de residuos desde o hacia países
- El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Además, la Comunidad Foral de Navarra, como el resto de Comunidades Autónomas ostenta la competencia residual para “cualquier otra actividad relacionada con los residuos”, que no esté atribuida a la AGE o a las entidades locales.

Por otra parte, se explica profusamente el régimen competencial en la materia y el modelo organizacional establecido en la Comunidad Foral de Navarra por lo que nos remitimos al mencionado informe en relación con las cuestiones competenciales que constan en el reparo suspensivo.

## **II. Respecto a la Acción A2 “Revisión del Plan de Residuos urbanos PRN 2017-2027. Asistencia técnica en el seguimiento y/o actualización.**

**Entregable: documento actualizado del PRN 2017-2020**, señala la intervención delegada que “un encargo consiste en una orden de trabajo detallada y específica, de manera que permita verificar que su valoración es adecuada y que lo ejecutado se ajusta al trabajo encargado. En el caso concreto, la única descripción del trabajo a realizar es el indicado en el párrafo anterior por lo que adolece de total indefinición e impide comprender su alcance, verificar la correcta valoración del coste y efectuar un adecuado seguimiento.

En relación con esta cuestión procede señalar que el encargo tiene por objeto la asistencia técnica en materia de Economía Circular para 2022. Esta prestación es incardinable en los contratos de servicios como puede comprobarse a través del CPV (Vocabulario común de contratos públicos),

asignado por la normativa de contratación a los trabajos de esta tipología, como ejemplo:

- ✓ 90713000 Servicios de asesoramiento sobre asuntos ambientales

La posibilidad de realizar encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en las materias propias de su objeto social, está expresamente prevista por el artículo 8 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, que señala que esta ley foral no será de aplicación a los encargos de prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios y concesiones de obras y servicios que los poderes adjudicadores sometidos a la misma decidan realizar a sus entes instrumentales.

Por tanto, resulta indiscutible que las prestaciones propias de un contrato pueden ser prestaciones propias de un encargo a medio propio instrumental.

Como ha puesto de relieve el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en el Acuerdo 70/2019, la figura de los encargos a entes instrumentales, es una técnica autoorganizativa de cooperación vertical, que tiene origen y fundamento europeo. La Directiva 2014/24, en relación a la técnica auto-organizativa de in house providing viene a positivizar la doctrina del Tribunal de Justicia, recogiendo en el artículo 12 la regulación de esta figura.

Esta técnica autoorganizativa justifica la no aplicación de la normativa contractual al existir una relación jurídico-administrativa cuando concurren los requisitos que, con carácter acumulativo, prevé el artículo 8 LFCP.

Partiendo de esta premisa, procede señalar que el objeto del encargo incluye una clara delimitación de las prestaciones que le son propias, todas ellas incardinadas en el asesoramiento ambiental propio de las prestaciones de un contrato de servicios, quedando totalmente preservadas las funciones inherentes al ejercicio de potestades públicas que están reservadas a las personas adscritas al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático.

En este sentido, el pliego de condiciones recoge las prestaciones técnicas de asesoramiento como trabajo técnico auxiliar sin que las tareas encomendadas eliminen en ningún caso la necesaria intervención que en el procedimiento

administrativo tiene el personal adscrito al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático.

Además, hace alusión nuevamente a cuestiones competenciales respecto a las que nos remitimos nuevamente al informe elaborado con fecha 22 de enero de 2021 por el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático y la Secretaría General Técnica del Departamento.

Por último, expone que el gasto debería imputarse al capítulo 6. Sin embargo, a criterio de esta unidad la imputación de gasto es conforme a la clasificación económica de gastos Subconcepto 2276.- Estudios y trabajos técnicos ya que no se trata de un proyecto vinculado a inversiones, sino trabajos en relación con la evaluación, seguimiento y revisión detallados de los objetivos e indicadores alcanzados por el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, así como la realización de un análisis de la eficacia de las medidas adoptadas y de sus resultados, tanto del Plan de Gestión como del Programa de Prevención al alcanzarse el ecuador de su horizonte temporal, de cuyo resultado podría derivar o no una hipotética revisión del documento del Plan de Residuos, cuestión que no se aborda en este encargo.

En esta línea se considera procedente modificar la denominación parcial de esta parte del encargo, pasando a ser “Entregable: documento de identificación de cumplimiento de las previsiones del PRN 2017-2020, evaluación, seguimiento y revisión detallados de los objetivos e indicadores alcanzados por el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, así como análisis de la eficacia de las medidas adoptadas y de sus resultados.”

No obstante, lo anterior, se ha considerado precisar con detalle el contenido de los trabajos a realizar dentro de esta subtemática A2 y también de los entregables asociados a la misma, que se adjuntan como **anexo** a este informe.

Como referencias adicionales que vienen al caso, señalar que el 14 de diciembre de 2016, el Gobierno de Navarra adoptó el acuerdo por el que se aprobó el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 14.5 y 15.4, ambos de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. cada seis años como mínimo será necesario evaluar y revisar los planes y programas de gestión de residuos. Además, es necesario incluir un análisis de la eficacia de las medidas adoptadas en los programas de prevención.

Así mismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 y en la disposición adicional primera, de la Ley foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad, es necesario revisar el Plan de Residuos de Navarra, al menos cada 6 años, para para analizar la eficacia de las medidas adoptadas y sus resultados. Esta revisión implicará al conjunto del plan, y puede poner de manifiesto la necesidad de fijar nuevos objetivos, más ambiciosos que los que figuran en el plan aprobado.

Por otro lado, en abril de 2021 se realizó la autoevaluación de la condición habilitante temática 2.6. “Planificación actualizada de la gestión de los residuos” del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, requerida por la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, y cuyo cumplimiento es aplicable es aplicable a todos los Programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En la autoevaluación se indica que se cumplen los cuatro criterios para dicha condición habilitante y que el contenido del actual Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 está de acuerdo con lo establecido en la Directiva 2008/98/EC, modificada por la Directiva EU 2018/851/EU.

**III Respecto a la Actuación C1 Asistencia técnica al desarrollo normativo: Decreto Foral de residuos sanitarios, reglamento de eventos y residuos, agenda desperdicio alimentario, contratación pública verde.**

Expone que el gasto debería imputarse al capítulo 6.

Sin embargo, a criterio de esta unidad la imputación de gasto es conforme a la clasificación económica de gastos *Subconcepto 2276.- Estudios y trabajos técnicos* ya que se no se trata de un proyecto vinculado a inversiones.

*Señala además que la descripción del objeto del encargo carece del más mínimo detalle, por lo que resulta imposible comprender el alcance del trabajo a realizar y realizar su seguimiento. No es posible valorar si es materia propia de encargos (apoyo materia y técnico y no la sustitución en el ejercicio mismo de la competencia). La definición genérica conlleva la suplantación de la competencia misma que es irrenunciable.*

*No se justifica la necesidad del encargo para ninguna de las sub acciones.*

Además, indica que la elaboración de normativa está regulada por la normativa iniciándose con una Orden Foral en la que *“1. El procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición.”* Sugiriendo que no se estaría aplicando dicha normativa. En este sentido señalar que la aplicación de la normativa señalada no obvia para que las Unidades técnicas vayan actualizando la información técnica disponible e incluso elaborando borradores tentativos para en un futuro próximo impulsar dichas modificaciones normativas con eficacia y rapidez.

De este modo, se encarga la elaboración de cuatro informes en relación con futuros documentos normativos, que corresponden a los citados en el pliego: Residuos sanitarios, Eventos y residuos, Desperdicio alimentario y Contratación pública verde.

Todo ello, sin perjuicio de la tramitación reglamentaria que cada uno deba llevar y que corresponde directamente su ejecución al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático

**IV Respecto a la actuación D1: Detección de la incorrecta asignación de códigos LER genéricos 200301 y 200199 señala:**

*” Está sin definir el trabajo a desarrollar a expensas de las necesidades que surjan. El objeto del encargo NO puede estar indeterminado, debe ser claro y preciso.*

*En cualquier caso, dicho cometido es propio de las mesas de trabajo de la Comisión de Seguimiento, según **Artículo 13**". Seguimiento y control del Plan de Residuos de Navarra.*

*Esta comisión de seguimiento se apoyará en un grupo de coordinación y seguimiento, en el grupo de participación previsto en el artículo 10 de la presente ley foral y en **las mesas de trabajo** necesarias para el seguimiento concreto de determinados flujos."*

*Una vez más, GAN suplanta las funciones de los órganos y entes de gobernanza de la política de residuos establecidos por la ley foral 14/2018; en este caso la Comisión de Seguimiento.*

Sobre esta cuestión, es procedente lo recogido en el informe complementario redactado en enero de 2021 en cuanto al régimen de competencias emanado de la Ley Foral de Residuos de Navarra.

Igualmente, lo comentado anteriormente sobre las características de los encargos realizados a GAN\_NIK como mero Ente Instrumental subordinado a los dictados del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático y sin capacidad para ejercer competencias de la Administración.

#### **V Respecto a la Actuación E1 Tramitaciones y consultas: asistencia técnica en tramitación de expedientes extr@.**

*Indica que "La subacción "asistencia técnica en traslados fronterizos, al igual que en el anterior caso está sin definir, por lo que no puede emitirse una orden trabajo inespecífica, debiendo eliminarse de los pliegos."*

Sobre esta acción, el informe de reparo mezcla el tema competencial y la procedencia de que se encarguen determinados trabajos al ente instrumental con las características técnicas que deben de tener las tramitaciones electrónicas y la asistencia técnica que precisan los administrados para afrontar ésta última con éxito. Alude nuevamente al ejercicio de potestades públicas.

En relación con esta cuestión procede redundar en lo ya informado en el epígrafe II en orden a señalar que el encargo tiene por objeto la asistencia técnica en materia de Economía Circular para 2022. Esta prestación es incardinable en los contratos de servicios como puede comprobarse a través del CPV (Vocabulario común de contratos públicos), asignado por la normativa de contratación a los trabajos de esta tipología, como ejemplo:

- 90713000 Servicios de asesoramiento sobre asuntos ambientales

La posibilidad de realizar encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en las materias propias de su objeto social, está expresamente prevista por el artículo 8 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, que señala que esta ley foral no será de aplicación a los encargos de prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios y concesiones de obras y servicios que los poderes adjudicadores sometidos a la misma decidan realizar a sus entes instrumentales.

Por tanto, resulta indiscutible que las prestaciones propias de un contrato pueden ser prestaciones propias de un encargo a medio propio instrumental. Como ha puesto de relieve el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en el Acuerdo 70/2019, la figura de los encargos a entes instrumentales, es una técnica autoorganizativa de cooperación vertical, que tiene origen y fundamento europeo. La Directiva 2014/24, en relación a la técnica auto-organizativa de in house providing viene a positivizar la doctrina del Tribunal de Justicia, recogiendo en el artículo 12 la regulación de esta figura.

Esta técnica autoorganizativa justifica la no aplicación de la normativa contractual al existir una relación jurídico-administrativa cuando concurren los requisitos que, con carácter acumulativo, prevé el artículo 8 LFCP.

Partiendo de esta premisa, procede señalar que el objeto del encargo incluye una clara delimitación de las prestaciones que le son propias, todas ellas incardinadas en el asesoramiento ambiental propio de las prestaciones de un contrato de servicios, quedando totalmente preservadas las funciones inherentes al ejercicio de potestades públicas que están reservadas a las personas adscritas al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático.

En este sentido, el pliego de condiciones recoge las prestaciones técnicas de asesoramiento como trabajo técnico auxiliar sin que las tareas encomendadas eliminen en ningún caso la necesaria intervención que en el procedimiento administrativo tiene el personal adscrito al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático.

En particular, el pliego incluye en el párrafo tercero de la Cláusula 2.1: “Los trabajos objeto del presente encargo, son trabajos de asistencia técnica que no implican, en ningún caso, el ejercicio de autoridad o de otras potestades públicas inherentes a la Administración Pública, que en todo caso serán ejercidas por el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático.”

Hay que aclarar en relación con la Intervención en expedientes administrativos, tal como sucede en todos los casos similares planteados en otros Encargos que consistirá en la intervención de técnicos asesores de GAN en la tramitación de ciertos expedientes administrativos, desarrollando tareas auxiliares y de apoyo, conducentes a la elaboración de propuestas de informes de carácter medio ambiental, que servirán de apoyo para que, posteriormente, el personal técnico del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático elabore el informe definitivo o la propuesta de resolución, según sea el caso, que ponga fin al expediente administrativo.”

El pliego detalla las tareas que se solicitan con el ánimo de no dejar el encargo planteado de forma genérica sino de forma concreta, asociándose un tiempo concreto de dedicación en base al cual se realizarán las certificaciones del trabajo realizado y la elaboración de las facturas correspondientes. Es labor de la dirección del Encargo el comprobar la idoneidad del trabajo realizado y el cumplimiento de dichos estándares.

La práctica habitual en este encargo, que ya ha funcionado en años anteriores con contenidos variables en función de las necesidades de cada momento, consiste en que el técnico de GAN elabora el informe pertinente a cada actuación y dicho informe es incorporado a la aplicación informática del Departamento. Es en ella en la que posteriormente se incorporan las labores

técnicas y administrativas que corresponden al personal funcionario para la resolución formal de los expedientes e incluyen la redacción de las propuestas de informes o Resoluciones por parte de técnicos de la Sección de Residuos, la validación del Jefe de Sección, la validación o firma del Director del Servicio y la firma, en su caso, del Director General de Medio Ambiente.

En el informe de reparo se hacen alusiones a la incorrección de incorporación de los informes de asesoría técnica a la aplicación informática utilizada en las tramitaciones administrativas, y se llega a decir que “Tampoco el encargo puede consistir en la participación del personal del ente instrumental en un procedimiento administrativo electrónico... y posteriormente “...no procede el encargo de asistencia técnica en tramitación de expedientes extr@...” en base a argumentaciones en las que mezcla las especificaciones legales que deben de tener las tramitaciones electrónicas con las labores de asistencia técnica que pueden encargarse a un Ente Instrumental sin que la mera utilización de un instrumento informático sea relevante en aquella cuestión.

#### **VI Respecto a la Acción E2 Asistencia técnica en la implantación de un lenguaje electrónico estandarizado (E3L, versión 3.0): reuniones con los gestores, elaboración de formatos (NT, DI,...)**

Argumenta su no justificación en aspectos de índole informática relacionados con dicho lenguaje y la aparición del soporte de navarra.es en la página web de NTs. Hay que aclarar que el soporte que se pretende no es informático sino técnico en materia de residuos, algo totalmente necesario dada la complejidad y la profusión de datos técnicos que se solicitan en los documentos de traslado de residuos.

Obvia la Interventora Delegada que en la página web citada también aparece el teléfono y correo electrónico de la Sección de Residuos, que es la ventanilla para todas las consultas que se realizan, y en caso de realizarse una consulta con complejidad técnica deriva a la asistencia técnica de GAN-NIK su aclaración.

El encargo cumple, por tanto, las previsiones del artículo 3 del Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, por el que se regulan los encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que señala:

**“Artículo 3. Régimen jurídico del encargo.**

*1. Los entes instrumentales están obligados a realizar los trabajos y actividades que les sean encargados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos autónomos, correspondiendo a la entidad que realiza el encargo la supervisión de la correcta ejecución del mismo.*

*Las relaciones con los entes instrumentales tienen carácter interno, dependiente y subordinado.*

*2. Los encargos que se realicen no implicarán, en ningún caso, el ejercicio de autoridad o de otras potestades públicas inherentes a la Administración Pública.”*

(...)

En cuanto al carácter habitual de las prestaciones objeto del encargo en contraposición a lo que serían trabajos puntuales, se considera que no está vedada esta posibilidad por la normativa de aplicación tal y como se ha señalado en el documento de pautas comunes elaborado en el seno de la Comisión de Coordinación.

A efectos de la elaboración del expediente se han tenido en cuenta los criterios establecidos en el seno del grupo de trabajo creado en el ámbito de la Comisión de Coordinación para analizar los encargos a medios propios con el objetivo de consensuar unas pautas de actuación con relación a los mismos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El grupo de trabajo, a la vista de la normativa, la jurisprudencia y la doctrina, elaboró como instrumento de ayuda un documento en el que se recogen las principales premisas que han de ser tenidas en cuenta en los diferentes Departamentos a la hora de gestionar los encargos a los entes instrumentales, y las conclusiones que se extraen de las mismas.

El documento fue presentado a la Comisión de Coordinación con fecha 18 de octubre de 2021, y se consideró procedente remitirlo, a través de las Secretarías Generales Técnicas, a las diferentes unidades departamentales que tramitan encargos a entes instrumentales con la finalidad de garantizar una actuación coordinada con relación a los mismos.

Por cuanto antecede se formula el presente informe de discrepancia a efectos de la aprobación del expediente administrativo.

Pamplona, a 4 de enero de 2022,

<p>El Jefe de la Sección de Residuos</p> <p> SALANUEVA MURGUIALDAY RAUL -</p> <p>2022.01.04 13:32:20 +01'00'</p>	<p>El Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático</p> <p>ZUAZO ONAGOITI A PEDRO - DNI</p> <p>Firmado digitalmente por ZUAZO ONAGOITIA PEDRO - DNI</p> <p>Fecha: 2022.01.04 13:29:30 +01'00'</p>
<p>Raúl Salanueva Murguialday</p>	<p>Pedro Zuazo Onagoitia</p>

2022.01.04 13:49:09 +01'00'

ANEXO

Contenido detallado de los trabajos a realizar en la subtemática A2 del pliego del encargo de residuos para GAN-NIK para 2022.

SUBTEMÁTICA	TÍTULO	CONTENIDO	ENTREGABLES	HORAS
A2	REVISIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL PRN 2017-2027, EN EL HORIZONTE 2017-2021	Asistencia técnica en la evaluación y revisión de objetivos e indicadores alcanzados por el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, al alcanzarse el ecuador de su horizonte temporal, de cuyo resultado derivará o no una revisión del documento del Plan de Residuos.		
		Revisión de los inventarios anuales de residuos elaborados entre 2017 y 2021, y previsible tendencia a 2027.	Un Informe de evaluación y revisión de objetivos e indicadores del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027	500
		Revisión de las acciones/actuaciones ejecutadas entre 2017 y 2021, y su incidencia en la consecución de objetivos, y revisión de las acciones no iniciadas y/o no ejecutadas entre 2017 y 2021, y su incidencia en la falta de evolución hacia los objetivos y metas del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027.		500
		Revisión de los objetivos establecidos en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 conforme a nueva normativa/legislación publicada desde la fecha de aprobación del Plan (diciembre 2016)		750
		Revisión de las infraestructuras de nueva construcción asociadas al Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, y de las pendientes de ejecución, y su incidencia en la consecución de los objetivos, y detección de posibles infraestructuras necesarias no previstas en el Plan.		500
		Organización y dinamización de reuniones con agentes interesados (Stakeholders), tanto de flujo de residuos domésticos, como de industriales y de construcción, asociados al Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, para debatir sobre el seguimiento y posibles necesidades.		900
		Redacción de los 2 informes definitivos, puesta en común y debate con los agentes interesados.		605

Informe complementario: Encargo de Asistencia Técnica al desarrollo de estudios y trabajos en materia de Economía Circular, para 2021.

## I. MARCO NORMATIVO

La gestión de residuos es una materia incluida dentro de la protección del medio ambiente. Siendo esto así, el reparto de competencias entre las distintas Administraciones públicas se reconduce a lo dispuesto sobre esa materia en la Constitución Española (art. 149.1. 23ª).

En su virtud, corresponde al Estado aprobar la legislación básica en materia de medio ambiente, siendo las comunidades autónomas competentes para dictar “normas adicionales de protección”.

La normativa española en materia de residuos está compuesta por la legislación básica del Estado y las normas de desarrollo aprobadas por las comunidades autónomas.

Las normas más relevantes en el ámbito estatal son la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de envases, y el reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 782/1998, de 3 de abril.

En cuanto a la normativa foral es de aplicación la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad y la normativa que la desarrolla, en concreto, el Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio, por el que se regula el Fondo de Residuos

Además de la legislación, destaca en esta materia la existencia de “planes” con la función de coordinar y racionalizar las actuaciones que se lleven a cabo para la gestión de los diversos tipos de residuos. A nivel nacional, el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, describe la situación actual de la prevención en España, realiza un análisis de las medidas de prevención existentes y valora la eficacia

de las mismas. Este programa se configura en torno a cuatro líneas estratégicas destinadas a incidir en los elementos clave de la prevención de residuos:

- reducción de la cantidad de residuos,
- reutilización y alargamiento de la vida útil de los productos,
- reducción del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos,  
y
- reducción de los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente, de los residuos generados.

Cada línea estratégica identifica los productos o sectores de actividad en los que se actuará prioritariamente, proponiendo las medidas de prevención que se han demostrado más efectivas en cada una de las áreas, siguiendo la clasificación establecida en el Anexo IV de la Directiva Marco de Residuos y de la Ley de residuos (medidas que afectan al establecimiento de las condiciones marco de la generación de residuos (marco jurídico normativo, de planificación y de actuación de las administraciones), a la fase de diseño, producción y distribución de los productos, y a la fase de consumo y uso). La puesta en práctica de estas medidas depende de acciones múltiples en distintos ámbitos en las que están implicados los agentes siguientes:

- \_ los fabricantes, el sector de la distribución y el sector servicios,
- \_ los consumidores y usuarios finales, y
- \_ las Administraciones Públicas.

Así mismo, el Programa prevé una evaluación bienal de sus resultados mediante una serie de indicadores.

Por su parte, Navarra cuenta con el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, que se aprobó en cumplimiento de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, cuyo articulado establece la obligación de las comunidades autónomas de elaborar planes de residuos que presenten un análisis actualizado de la situación existente en cuanto a la gestión de los residuos, estableciendo objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación y la estimación de la contribución a la consecución de los objetivos globales previstos en materia de residuos y, que, además, deben evaluar en qué medida estos planes contribuyen a la

consecución de los objetivos establecidos en la normativa.

El Plan de Residuos de Navarra incluye los elementos que se señalan en el anexo V de la citada Ley:

1. Contenido mínimo:

a) El tipo, cantidad y fuente de los residuos generados dentro del territorio, los que se prevea que van a transportar desde y hacia otros Estados miembros, y cuando sea posible desde y hacia otras Comunidades Autónomas y una evaluación de la evolución futura de los flujos de residuos.

b) Sistemas existentes de recogida de residuos y principales instalaciones de eliminación y valorización, incluida cualquier medida especial para aceites usados, residuos peligrosos o flujos de residuos objeto de legislación específica.

c) Una evaluación de la necesidad de nuevos sistemas de recogida, el cierre de las instalaciones existentes de residuos, instalaciones adicionales de tratamiento de residuos y de las inversiones correspondientes.

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.

e) Políticas de gestión de residuos, incluidas las tecnologías y los métodos de gestión de residuos previstos, y la identificación de los residuos que plantean problemas de gestión específicos.

2. Otros elementos:

a) Los aspectos organizativos relacionados con la gestión de residuos, incluida una descripción del reparto de responsabilidades entre los operadores públicos y privados que se ocupan de la gestión de residuos.

b) Campañas de sensibilización e información dirigidas al público en general o a un grupo concreto de consumidores.

c) Los lugares históricamente contaminados por eliminación de residuos y las medidas para su rehabilitación.

Así mismo, el artículo 15 de la Ley 22/2011, establece que las administraciones

públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, aprobarán programas de prevención de residuos en los que se establecerán los objetivos de prevención, de reducción de la cantidad de residuos generados y de reducción de la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes, se describirán las medidas de prevención existentes y se evaluará la utilidad de los ejemplos de medidas que se indican en el anexo IV de la citada Ley u otras medidas adecuadas. Finalmente, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022, también indica que las CCAA deberán cumplir como mínimo los objetivos estatales con los residuos generados en su territorio, salvo que la normativa sectorial establezca criterios específicos de cumplimiento, y si estos objetivos afectan a residuos de competencia municipal, las entidades locales pondrán todos los medios a su alcance para el cumplimiento de dichos objetivos, de forma independiente o asociada, según se indiquen en los planes autonómicos.

El Plan de Residuos de Navarra incluye los contenidos indicados en la Ley 22/2011, para los planes de gestión y para los programas de prevención, a través de 8 capítulos y 13 flujos de residuos, abordando además la estrategia de reducción del vertido, la temática de suelos contaminados y el traslado transfronterizo de residuos. Los flujos son:

1. Residuos domésticos y comerciales
2. Envases y residuos de envases
3. Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
4. Vehículos al final de su vida útil
5. Neumáticos al final de su vida útil
6. Aceites usados
7. Pilas y acumuladores
8. Residuos de construcción y demolición y materiales naturales excavados
9. Lodos de depuradora
10. Policlorobifenilos y policloroterfenilos
11. Residuos agropecuarios
12. Residuos industriales
13. Residuos sanitarios

Además, tal como se ha comentado, el Plan de Residuos de Navarra desarrolla el Programa de Prevención de Residuos que se incluye como capítulo independiente,

afectando de manera transversal a todos los flujos de residuos, pero con medidas y calendario de aplicación claramente diferenciados, tomando como ejemplos los indicados en el anexo IV de la Ley 22/2011, y otros que se consideran adecuados.

El Plan de Residuos de Navarra establece 7 objetivos estratégicos y 51 objetivos específicos, que dirigen su desarrollo y que se concretan a su vez en 78 medidas y 239 acciones, con 40 indicadores de seguimiento. La implementación de estas medidas y el logro de los objetivos corresponde en gran medida a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En cuanto al seguimiento del Plan de Residuos de Navarra, el punto 7.2 del mismo establece que se realizará un seguimiento en continuo del cumplimiento del contenido del mismo, tomando decisiones en los distintos hitos de revisión de la planificación, pudiendo matizar y/o modificar los objetivos, y actualizar el presupuesto con la correspondiente garantía de sostenibilidad económica. Para realizar el adecuado seguimiento del Plan y lograr el cumplimiento de los objetivos, se utilizarán los indicadores establecidos en el capítulo 6. En el mismo capítulo 7.2 del Plan se indica que el control y seguimiento se realizará por parte del Gobierno de Navarra.”

## II. COMPETENCIAS

Como se ha visto, la gestión de los residuos es una tarea encomendada, en general, a las comunidades autónomas y a las entidades locales, en lo referente al tratamiento y gestión de los residuos sólidos urbanos, en el marco de la normativa básica estatal, la autonómica de desarrollo y las ordenanzas municipales.

De conformidad con las previsiones de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (artículo 12) corresponden a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, entre otras,

- La elaboración del Plan de Residuos
- El seguimiento y evaluación del Plan de Residuos
- La autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos.

- El registro de la información en materia de producción y gestión de residuos en su ámbito competencial.
- El otorgamiento de la autorización del traslado de residuos desde o hacia países
- El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Además, la Comunidad Foral de Navarra, como el resto de Comunidades Autónomas ostenta la competencia residual para “cualquier otra actividad relacionada con los residuos”, que no esté atribuida a la AGE o a las entidades locales.<sup>1</sup>

En cuanto a las competencias de las entidades locales, les corresponde la prestación de los servicios de recogida y gestión de los residuos sólidos urbanos. Tras la reforma de la Administración Local en Navarra se prevé que sea la comarca la que preste los servicios de (...) recogida y gestión de los residuos sólidos urbanos por tratarse de servicios mancomunados de forma generalizada, siempre y cuando los municipios titulares de la competencia no revoquen la delegación conferida a la mancomunidad respectiva. (artículo 361 LFAL)

Como dice el propio PNIR, “el reto al que se enfrentan las administraciones es articular modelos de gestión eficientes que permitan cumplir con las obligaciones y los objetivos legales derivados de la múltiple y diversa legislación comunitaria, nacional y autonómica que afecta a estos residuos” (p. 4).

El propio plan subraya “la complejidad del enfoque de las actuaciones sobre residuos domésticos que tienen a la vez que conjugar objetivos de prevención, reciclado y valorización y eliminación para distintos materiales, que componen estos residuos y los objetivos relativos a los envases”, a lo que “hay que añadir que las instalaciones destinadas a su tratamiento y eliminación deben cumplir con la legislación que les sea de aplicación” (p. 4).

Por último, debe reseñarse que la competencia que en prestación de servicios tienen las entidades locales se ciñe a la de gestión y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, es decir, no alcanza la gestión de otro tipo de residuos como los industriales y

---

<sup>1</sup> Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones Públicas. Resumen ejecutivo del Informe del Consejo Económico y Social de España

los de construcción, demolición, etcétera.

### III. MODELO ORGANIZACIONAL EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN NAVARRA.

Las competencias que en materia de gestión de residuos corresponden a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra están residenciadas en el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

Mediante Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre, se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. A través de este Decreto Foral se concretan las competencias que ostenta en esta materia la Dirección General de Medio Ambiente, que se ejercen a través del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático y dentro de este en la Sección de Residuos <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=50281#Ar.18>.

Conforme al artículo 50 del mencionad Decreto Foral, la Sección de Residuos ejercerá las atribuciones previstas en este decreto foral en el ámbito de la gestión de residuos y, en concreto, las siguientes:

- a) La coordinación y seguimiento de la Oficina de prevención de residuos e impulso a la economía circular.
- b) El seguimiento del Plan de Residuos de Navarra y de la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular en Navarra.
- c) La gestión del Fondo de Residuos de Navarra.
- d) El informe, control y tramitación de expedientes de concesión de autorización de los sistemas integrados de gestión de residuos y su seguimiento.
- e) El informe y tramitación de expedientes de concesión de autorización para la producción y gestión de residuos.
- f) La propuesta de aprobación de los planes de minimización de residuos peligrosos.
- g) El informe, control y tramitación de expedientes de traslados de residuos.
- h) El control, seguimiento ambiental y mantenimiento del Registro de Producción y Gestión de Residuos de Navarra.
- i) El control y seguimiento de las actividades potencialmente contaminantes de suelos.
- j) La propuesta de Declaración de Suelos Contaminados y de aprobación de los

proyectos de recuperación ambiental de los mismos.

k) Aquellas otras que le atribuyan las disposiciones vigentes o que le sean encomendadas dentro del ámbito de su actividad.

En lo referente a la competencia que en materia de recogida y gestión de los residuos sólidos urbanos ostentan las entidades locales, esta se articula a través de la creación de quince mancomunidades en las que están integradas todas las entidades locales, excepto Baztan.

Además, en el año 2007 se creó el Consorcio de Residuos, del que forma parte el Gobierno de Navarra y las entidades locales de Navarra competentes en el tratamiento de los residuos urbanos, a excepción de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, con las siguientes funciones:

- Prestación del servicio de transporte y tratamiento de residuos urbanos en su ámbito de competencia.
- Colaboración técnica con las entidades consorciadas en materia de recogida de residuos.
- Cooperación con el Gobierno de Navarra en la redacción y aplicación del Plan de Residuos de Navarra.

Por último, y con la finalidad de abordar un salto cualitativo en la optimización de la gestión de los residuos de competencia municipal y de otros servicios complementarios, dando un enfoque unitario a todo el territorio, y centralizando las decisiones y la capacidad operativa en una única Entidad, se crea con la Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad, el ente público de residuos, cuya finalidad, tal y como lo indica el apartado IV del preámbulo de la citada Ley, consiste en la coordinación de la gestión y prestación de servicios que, en materia de residuos, son competencia de las entidades locales. Y respetando, como se señala desde el principio, la competencia de las entidades locales en materia de residuos, la función de coordinación que va a ejercer el ente no puede quedar a expensas de la voluntariedad.

Por ello las funciones de asesoramiento y coordinación las ejercerá el ente, a través de su cartera de servicios (tal como se establece en el artículo 16.1 de la Ley Foral). Y, por otra parte, se mantiene la voluntariedad, a través de los convenios que se puedan establecer entre las entidades locales competentes y el ente, para la prestación de otros

servicios complementarios en línea con lo establecido en el artículo 16.2 de la Ley Foral.

De este modo, se dota al Ente de las siguientes funciones (artículo 16):

1. El Ente Público de Residuos de Navarra dispondrá de una cartera de servicios adecuada a las necesidades y a la naturaleza del mismo. En concreto, asesorará y coordinará a las Administraciones Públicas que lo integren en las siguientes materias:

- a) Programas de prevención, sensibilización, comunicación y formación.
- b) Recopilación de datos y seguimiento de indicadores de residuos relacionados con empleo verde, economía circular y cambio climático.
- c) Transporte y tratamiento de residuos en el territorio de la Comunidad Foral a través del establecimiento de convenios y acuerdos de colaboración entre las plantas e infraestructuras disponibles en aplicación de los principios del Plan de Residuos de Navarra.
- d) Obtención de subvenciones y el acceso a fuentes de financiación.
- e) Caracterizaciones y auditorías internas.
- f) Elaboración de informes técnicos vinculantes sobre la adecuación e idoneidad de las infraestructuras a los principios del Plan de Residuos.
- g) Central de compras.
- h) Redacción de ordenanzas, pliegos de contratación, etc.
- i) Cualesquiera otras tareas de acompañamiento, asesoramiento y apoyo técnico y jurídico en materia de residuos.

En función de lo establecido en sus estatutos, el Ente Público de Residuos de Navarra podrá prestar a las Administraciones Públicas que así se lo demanden voluntariamente y teniendo en consideración los modelos de gestión privados de residuos los siguientes servicios:

- a) Transporte de residuos desde puntos de recogida a centros de tratamiento o a plantas de transferencia y, en su caso, desde las plantas de transferencia a los centros de tratamiento.
- b) Implantación de modelos de recogida de residuos.
- c) Implantación o gestión de puntos limpios.
- d) Tratamiento de residuos domésticos.

- e) Recogida y gestión de residuos que plantean muchas dificultades de gestión por su tipología o su procedencia, como son algunos residuos agropecuarios, tales como lana y cuerdas, entre otros.
- f) Otros servicios que, en su caso, prevean los estatutos.

A la vista de lo señalado el Ente público de residuos de Navarra únicamente asumiría las competencias que la vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados en su artículo 12.5 encomienda a las Entidades Locales. Se trata de ejecutar las medidas concretas de infraestructuras necesarias para un cumplimiento adecuado de los objetivos establecidos y coordinar el tratamiento de los residuos de competencia municipal para no crear distorsiones en la gestión de dichos residuos por cuestiones geográficas y de población y alcanzar un adecuado equilibrio territorial.

No se trata, por tanto, de una entidad concebida para asumir las competencias que corresponden al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente en materia de residuos, sino que sus funciones se corresponden con aquellas que tienen las entidades locales de Navarra, si bien es cierto que existe un espacio de concurrencia competencial en el que cada una de las Administraciones puede llevar a cabo acciones concretas de carácter transversal como son las de prevención, sensibilización, fomento de hábitos, etcétera.

Al margen de lo expuesto, lo cierto es que a fecha actual no se ha constituido el ente público de residuos por lo que las competencias previstas para este siguen estando residenciadas en el Consorcio de Residuos y en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

Por último, debe mencionarse la Oficina de Prevención de Residuos, prevista en el artículo 18 de la Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad como un espacio de trabajo para dinamizar, asesorar y gestionar las acciones previstas en el Plan de Residuos de Navarra para la prevención de residuos e impulsor de la economía circular.

Su finalidad es el cumplimiento de los objetivos de prevención establecidos en el Plan de Residuos de Navarra vigente.

Se señala que la Oficina dependerá del órgano de la Administración de la

Comunidad Foral competente en materia de residuos, así como que las actividades de la Oficina estarán a disposición pública dentro de la web del Gobierno de Navarra.

4. Las funciones de la Oficina son las siguientes:

- a) Promoción de la prevención de cara al cumplimiento de los objetivos del Plan de Residuos vigente.
- b) Promoción de la preparación para la reutilización y reciclaje y otras formas de valorización material según el Plan de Residuos vigente.
- c) Observatorio de datos de residuos y economía circular.
- d) Búsqueda de alianzas entre los agentes involucrados en la gestión de residuos y colaboración con el Ente Público de Residuos de Navarra.
- e) Creación y dinamización de mesas de trabajo sobre residuos.
- f) Difusión y comunicación del seguimiento del Plan de Residuos vigente.
- g) Canalización de consultas generales sobre residuos y economía circular.

5. En la realización de las actividades de la Oficina, además del Gobierno de Navarra como coordinador y responsable de la misma, participarán el Ente Público de Residuos de Navarra, las entidades locales y los gestores de residuos.

#### IV. ENCARGO DE ASISTENCIA TÉCNICA AL DESARROLLO DE ESTUDIOS Y TRABAJOS EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR, PARA 2021

Una vez definido el marco normativo, competencial y el modelo organizacional en la gestión de residuos en Navarra procede analizar las cuestiones que, sobre el encargo de Asistencia Técnica al desarrollo de estudios y trabajos en materia de Economía Circular, para 2021 plantea la intervención delegada.

El encargo tiene por objeto, en síntesis, la asistencia técnica del ente instrumental GAN S.A al Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, para el ejercicio de sus competencias en materia de:

- A) Plan de Residuos de Navarra 2017-2027.
- B) Asistencia técnica para el desarrollo normativo derivado de la Ley foral 14/2018.

- C) Suelos contaminados.
- D) Asistencia técnica en desarrollo normativo
- E) LCA/Huella de carbono.
- F) Tramitaciones y consultas.

La intervención delegada plantea, resumidamente, las siguientes cuestiones:

1. **Respecto a la acción A1 Inventario flujo de residuos, contenidos del 1-15**

Señala la intervención delegada que esta operación es estadística y que le corresponde a la Sección de Estadística de la Secretaría General Técnica. Sobre esta cuestión procede aclarar que el inventario de residuos no es una operación estadística, sino una prestación necesaria para llevar a cabo el control y seguimiento ambiental de los residuos que tiene atribuida la Sección de Residuos.

El trabajo consiste en reflejar la situación de los residuos en Navarra. Los inventarios anuales de residuos contienen la información más relevante en cuanto a su generación y gestión e incluyen comparativas con las medias nacionales y europeas disponibles para cada flujo de residuos.

Plantea la intervención delegada que la prestación del encargo no debe incluir la utilización de la herramienta extr@.

A criterio de esta Secretaría General Técnica, las prestaciones del encargo pueden llevarse a cabo a través de extr@. No obstante, deben tomarse medidas de tipo organizativo que permitan asegurar la trazabilidad del expediente y dejar constancia de las acciones llevadas a cabo por el ente instrumental, así como de las funciones desempeñada por el personal funcionario o contratado al servicio del Departamento.

2. **Acción A2. Sobre metodología y criterios.**

Plantea la intervención delegada que los Departamentos, en el ámbito de sus competencias, colaborarán con el Instituto de Estadística de Navarra .....en la

normalización de definiciones, clasificaciones, nomenclaturas y códigos para el tratamiento de datos y en la elaboración de resultados”

La prestación objeto de encargo es la elaboración y actualización de los informes de control de calidad (Quality check report) sobre la metodología y criterios para la elaboración del Inventarios de los flujos de residuos, basados en la normativa de la CE (Decisiones de ejecución, etc.) o en la normativa sectorial estatal. No se trata, por tanto, de normalizar definiciones, clasificaciones ni nomenclaturas y códigos para el tratamiento de datos.

### 3. **Acción A3: Soporte**

Señala la intervención delegada que la asistencia técnica para la implantación, gestión y administración de los servicios informáticos así como la relativa a comunicaciones telemáticas corresponde al ámbito de competencias que, por Decreto Foral 255/2007, de 17 de diciembre, se transfieren al Departamento de Presidencia (actualmente corresponde al Dpto de universidad, innovación y transformación digital) para la celebración de los contratos de asistencia con destino a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral cuyo objeto se encuentre relacionado con los activos informáticos de los sistemas y tecnología de la información, por lo que no procede el encargo.

Añade que, igualmente, según la ley foral 11/2019 “La definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente, corresponderá al Departamento competente en materia de administración electrónica”.

Indica sobre el Registro de consultas de empresas sobre la legislación de traslados nacionales y resolución de errores de las aplicaciones NT y DI del catálogo de servicios que en el portal web de tramitación de los NT cuyo enlace es [http://www.navarra.es/home\\_es/servicios/ficha/8162/Notificacion-previa-de-traslado-de-residuos](http://www.navarra.es/home_es/servicios/ficha/8162/Notificacion-previa-de-traslado-de-residuos) aparece el teléfono y dirección electrónica ([soportec@navarra.es](mailto:soportec@navarra.es)) para asistencia con problemas informáticos, en cumplimiento de las siguientes previsiones legales:

Consultado el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático informa que el soporte que se plantea se formula con el siguiente detalle:

- Contenido: Asistencia técnica en la implantación de un lenguaje electrónico estandarizado (E3L, versión 3.0): reuniones con gestores, elaboración de formatos (NT, DI, ...)
- Entregables: Registro consultas de empresas sobre la legislación de traslados nacionales y resolución de errores de las aplicaciones NT y DI del catálogo de servicios.

Señala que, en primer lugar, procede aclarar que no se están planteando trabajos de índole informática, que deben realizarse por técnicos formados en especialidades informáticas, técnicos de los que carece GAN S.A. Lo que se encarga es el soporte a los gestores de residuos en la correcta utilización de las herramientas informáticas de una cierta complejidad que ya dispone el Departamento, en el ámbito de las obligaciones de notificación de traslado de residuos, y en su caso, de la recopilación de los errores que surgen en su uso, de cara a su identificación y resolución, en algunos casos con pautas de correcta utilización de las aplicaciones por los usuarios y en otros mediante la propuesta de formatos más adecuados (no hablamos de lenguaje informático, sino de identificación de residuos) que serán implantados en las herramientas por los técnicos informáticos fuera de este Encargo.

#### 4. **Acción A4.1 Recogida Selectiva.**

##### **Seguimiento de la evolución de las recogidas selectivas de las Mancomunidades de Residuos y de la eficiencia de los modelos de recogida implantados**

Señala la intervención delegada que el contenido de este trabajo, propio del seguimiento del plan de residuos, es competencia del grupo de coordinación y seguimiento previsto en el artículo 13 de la LFRF.

Sobre esta cuestión procede señalar que conforme al Capítulo 7.2. del Plan de Residuos, que versa sobre el seguimiento y revisión del plan “Se realizará un seguimiento en continuo del cumplimiento del contenido del Plan, tomando decisiones

en los distintos hitos de revisión de la planificación, pudiendo matizar y/o modificar los objetivos, y actualizar el presupuesto con la correspondiente garantía de sostenibilidad económica. Para realizar el adecuado seguimiento del Plan y lograr el cumplimiento de los objetivos, se utilizarán los indicadores establecidos en el capítulo 6. **El control y seguimiento se realizará por parte del Gobierno de Navarra.”**

Dentro del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente es la Sección de Residuos la unidad competente para el seguimiento del Plan de Residuos de Navarra y de la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular en Navarra (artículo 50.1 letra b) del Decreto Foral 258/2019)

El hecho de que la Ley Foral prevea la existencia de una comisión de seguimiento, a fecha de hoy no constituida, para evaluar y proponer la actualización del plan, debido a que no se ha realizado el desarrollo reglamentario previsto en la Ley Foral, no altera la competencia atribuida al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente para el seguimiento y control del plan.

No obstante, y con anterioridad a la aprobación de la Ley Foral 14/2018, sí se ha realizado el desarrollo previsto en el Plan de Residuos para la Comisión de Seguimiento, ya que con fecha 6 de marzo de 2018, cuando se celebró la primera reunión plenaria desde la aprobación del Plan de Residuos, se presentó el texto del reglamento de la Comisión, incluyendo sus funciones, composición y funcionamiento, de acuerdo a lo establecido en el capítulo 7.2 del Plan de Residuos. Así dicho reglamento establece que la Comisión de Seguimiento del Plan estará formada por:

- Pleno
- Grupo de Coordinación y Seguimiento
- Mesas de Trabajo

Desde entonces se ha realizado un segundo Pleno con fecha 21 de marzo de 2019 y está previsto el próximo para febrero de 2021, existe un grupo de trabajo y seguimiento del Plan y se han formalizado 8 mesas de trabajo temáticas con varias reuniones por cada una de ellas. En el grupo de trabajo participan los distintos agentes que actúan en el ámbito de la gestión de residuos (industrias, asociaciones conservacionistas, entidades locales, entre otros). A través de este grupo, la unidad gestora del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente competente en la materia recibe valoraciones y aportaciones sobre el seguimiento y evaluación del plan

de residuos.

Este grupo de trabajo está configurado como un grupo de participación Plan de residuos de Navarra 2017-2027 de carácter consultivo. Sus orígenes están en el Grupo de trabajo y participación del PRN 2017-2027, grupo con el que se elaboró el Plan. Es un grupo abierto a la ciudadanía, pero de acceso restringido, como se puede ver en el siguiente enlace.

[http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Residuos/Plan+de+Residuos+de+Navarra.htm#header1](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Residuos/Plan+de+Residuos+de+Navarra.htm#header1)

#### 5. **A4.2 Caracterizaciones.**

**Establecimiento de las fracciones y de los parámetros a caracterizar por parte de las entidades implicadas, con el objeto de establecer uniformidad en los datos.**

Indica la intervención delegada que la definición de esta acción carece del suficiente detalle y concreción, así como de la justificación de la necesidad y del objetivo al que sirve, impidiendo así, el seguimiento de la situación del encargo y la detección de posibles desviaciones materiales o temporales respecto de los términos previstos y la posterior recepción de los trabajos realmente realizados.

Añade que, en todo caso, en cuanto a la competencia, el asesoramiento en materia de caracterizaciones forma parte de las funciones del Ente Público de residuos de Navarra.

Como se ha mencionado anteriormente es competencia del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente analizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan de residuos de Navarra.

Consultado el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático expone que el encargo se formula con el siguiente detalle:

- Contenido: Establecimiento de las fracciones y de los parámetros a caracterizar por parte de las entidades implicadas, con el objeto de establecer uniformidad en los datos
- Entregables: 1 Informe sobre las fracciones de residuos y los parámetros a caracterizar por las distintas entidades implicadas

Indica que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a la hora de evaluar los avances en la jerarquía de residuos, basados en indicadores cuantitativos que en algunos casos lo son de cumplimiento de objetivos, es el de “medir” con una metodología correcta. La propia Comisión Europea ha establecido orientaciones sobre esta cuestión que es preciso desarrollar para que los gestores de residuos las apliquen de forma correcta. Esta labor corresponde a la Administración foral dado que está intrínsecamente ligada al control y seguimiento de la gestión de residuos. El Encargo incorpora la redacción de un Informe específico en el que se concreten los parámetros que deben de tenerse en cuenta para cada una de las fracciones de los residuos domésticos y comerciales. No es una medida de asesoramiento. Es una medida de estandarización metodológica que corresponde a la Administración.

#### 6. **A4.3 Biorresiduos**

Asistencia técnica en la elaboración de informes y contenidos de apoyo para la redacción del plan de acción de prevención de residuos en la cadena alimentaria, en línea con la “Alianza contra el despilfarro alimentario” (A.P.LE01.02)

Señala la intervención delegada que esta acción es competencia de consumo y no del área de residuos.

Añade que no puede procederse al encargo de la acción A 4.3 al margen del sistema de gobernanza y gestión de la Agenda de Economía Circular. Señala que dicha acción ha de ser definida por el órgano ejecutivo y figurar en el plan de trabajo establecido por el mismo, donde se indicará la entidad responsable de ejecutarla, junto al calendario y la dotación presupuestaria.

El plan de acción de prevención de residuos en la cadena alimentaria, en línea con la “Alianza contra el despilfarro alimentario” (A.P.LE01.02) está incluido en el Plan

de Residuos como una acción más en materia de economía circular y es inequívoco que el Departamento competente en materia de residuos tiene competencia para encargar una asistencia técnica en la elaboración de informes y contenidos de apoyo para la redacción del Plan de acción de prevención de residuos en la cadena alimentaria, en línea con la “Alianza contra el despilfarro alimentario” (A.P.LE01.02).

#### 7. **Prestaciones relacionadas con el desarrollo normativo.**

Expone la intervención delegada que es competencia de la Secretaría General Técnica.

El procedimiento de elaboración normativa incluye numerosas acciones de carácter técnico que competen a las unidades gestoras y para las que precisan en ocasiones de la contratación de asistencias técnicas o de apoyo. Estas tareas no interfieren en las que lleva a cabo la Secretaría General Técnica. Las prestaciones objeto del encargo son todas ellas de carácter técnico y consisten en el auxilio al servicio de economía circular y cambio climático en la identificación de aspectos que deben incluir en la regulación, por ejemplo, la asistencia técnica en la redacción de los proyectos de Decreto Foral Residuos Sanitarios, Reglamento de Eventos y Residuos, Agenda desperdicio alimentario, Orden Foral de repercusión del impuesto (artículo 38.5 Ley Foral de Residuos).

Como se ha expuesto, este apoyo técnico no suplanta las funciones que corresponden a esta Secretaría General Técnica en el desarrollo normativo por lo que si es preciso puede incluirse esta matización en el encargo.

#### 8. **Acciones en materia de residuos no incluidas en el Plan de Residuos**

Por último, señala la intervención delegada que hay acciones en el encargo que no están incluidas en el Plan de Residuos y que, por tanto, no pueden ser objeto de encargo. A criterio de la informante, el hecho de que deba ejecutarse el plan de residuos no implica que no puedan llevarse a cabo otras acciones no incluidas en el mismo. Es decir, la obligación de ejecutar el plan no supone la prohibición de realización de acciones no previstas en él.

El expediente cuenta con informe jurídico favorable elaborado por la Jefa de Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente de esta Secretaría General Técnica con fecha 23 de noviembre de 2020 y se considera que, salvo por la necesidad de precisar en algunos puntos el carácter auxiliar de determinadas prestaciones a llevar a cabo por el ente instrumental (redacción de bases, elevación de propuestas, redacción normativa, entre otras), el encargo se ajusta a las instrucciones dadas por esta Secretaría General Técnica.

## 9. **Financiación**

En cuanto a su financiación, se articula del siguiente modo, 257.750,00 euros con cargo a la partida 740001 74100 2276 456204 “Encargo a GAN. Estudios y trabajos técnicos de economía circular”, del Presupuesto de Gastos del año 2020, que a los efectos se habilite en el Presupuesto de Gastos del año 2021, condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente, y un gasto de 13.850,00 euros con cargo a la partida 740001 74100 2276 456204 “Encargo a GAN. Estudios y trabajos técnicos de economía circular, del Presupuesto de Gastos del año 2020, que a los efectos se habilite en el Presupuesto de Gastos del año 2022, condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente.

En este punto se ha planteado por la intervención delegada la procedencia de financiar el encargo con cargo a las partidas del Fondo de Residuos.

En relación con esta cuestión procede señalar que el Fondo de Residuos, que se crea en la Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad para financiar medidas que tengan por objeto mitigar los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de residuos y que se desarrolla por Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio, tiene una finalidad muy concreta.

El destino del Fondo de Residuos exige que las cuantías que lo integran se destinen únicamente a las materias establecidas en el artículo 43 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, priorizándose la prevención y la preparación para la reutilización.

Las acciones son las siguientes:

- a) Promoción de acciones de prevención de residuos.
- b) Investigación y desarrollo en materia de gestión de residuos, incluyendo el ecodiseño.
- c) Sensibilización, comunicación, acompañamiento, educación y formación.
- d) Actuaciones de preparación para la reutilización.
- e) Actuaciones de impulso a la economía circular y lucha contra el cambio climático en relación con los residuos.
- f) Mejora de los sistemas de recogida selectiva.
- g) Optimización y mejora de los sistemas de reciclaje y valorización material.
- h) Voluntariado en materia de residuos.
- i) Recuperación de zonas degradadas causadas por residuos.
- j) Mejora en los sistemas de trazabilidad, control y estandarización de las instalaciones de gestión de residuos.
- k) El establecimiento de pago por generación.

No cabe, por tanto, destinar el fondo a cualquier actuación en materia de residuos.

Además cabe añadir que si bien el fondo puede ser destinado a actuaciones de carácter general o urgencia ambiental, que se ejecutarán con cargo a los distintos flujos de residuos atendiendo a la naturaleza de los residuos sobre los que se quiere actuar, no es menos cierto que la determinación de estas acciones está condicionada, en primer lugar, por las acciones anteriormente señaladas, en segundo lugar por la exigencia de respetar la asignación por flujos, y en tercer lugar por el hecho de tener que distribuir el fondo conforme a las previsiones de la Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad y al reglamento que la desarrolla, que exigen la consulta previa a las entidades locales.

En definitiva, y a juicio de quien suscribe este informe, no se aprecia objeción legal para asignar partidas de gasto (como lo hace la LFPGN 2021), al margen del Fondo de Residuos, para impulsar las áreas de actuación que se consideren prioritarias en materia de residuos por la Dirección General de Medio Ambiente, así como para atender a las obligaciones que a esta le impone el Plan de Residuos de Navarra, dada la competencia que ostenta la mencionada Dirección General en la materia y atendiendo

a que le corresponde a esta proponer los proyectos, planes y programas de su Dirección General, así como dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento.

Aun cuando se mantiene esta argumentación como pertinente, se ha optado por eliminar del Encargo la partida anteriormente denominada C1- Actuaciones de urgencia ambiental, reduciéndose el presupuesto total en el coste correspondiente, que únicamente afecta a la anualidad de 2021.

Pamplona, a 22 de enero de 2021

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

ALVAREZ  
ASIAIN  
PILAR -

Firmado  
digitalmente por  
ALVAREZ ASIAIN  
PILAR  
Fecha: 2021.01.22  
09:28:30 +01'00'

Pilar Alvarez Asiain

EI DIRECTOR DEL SERVICIO DE  
ECONOMIA CIRCULAR Y CAMBIO  
CLIMATICO

ZUAZO  
ONAGOITI  
A PEDRO -

Firmado  
digitalmente por  
ZUAZO  
ONAGOITIA  
PEDRO

Fecha: 2021.01.21  
23:37:45 +01'00'

Pedro Zuazo Onagoitia