



**DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL, MEDIO  
AMBIENTE Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
Servicio de Calidad Ambiental  
y Cambio Climático  
C/ González Tablas, 9  
31005 Pamplona

A/A Sra. Dña. Isabel Elizalde Arretxea

Madrid, 3 de junio de 2016

**Asunto:** "Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2025"

Estimada señora:

Adjunto les remitimos las aportaciones formuladas por Ecoembalajes España, S.A. al borrador del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2025.

Sin otro particular, y quedando a su disposición para facilitarles las aclaraciones e información adicional que consideren oportunas, les saluda atentamente,

Silvia Ayerbe Satué  
Directora de Desarrollo de Convenios

## ASUNTO: COMENTARIOS AL BORRADOR DEL PLAN INTEGRADO DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE NAVARRA 2015-2025

### PRIMERO.- CAPÍTULO 01:“INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES”

En la página 6 de 7 de este capítulo se señala lo siguiente:

- *“Se establece una prórroga automática del Plan en 2026, en caso de que no fuese sustituido por un nuevo plan”.*

En este sentido, se sugiere que, cuando menos, se indique expresamente que esta “prórroga automática”, esté limitada temporalmente hasta la aprobación de un nuevo plan y durante un tiempo máximo, toda vez que en el art. 14 apartado 5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio de residuos y de suelos contaminados, se contempla una revisión puntual de los planes y programas de residuos cada seis años.

### SEGUNDO.-CAPÍTULO 06: “PLANIFICACIÓN”

A) En la página 13 de 16 de este capítulo se indica que la propuesta legislativa revisada presentada por la UE para modificar la “Directiva Marco” de residuos  *fija unos objetivos claros de reducción*. Se propone la corrección de esta afirmación, dado que la Propuesta de Directiva de 02.12.2015 (COM 595 final), que es la que actualmente se está tramitando, no establece objetivos concretos de reducción.

B) En la página 14 de 16 de este capítulo se señala lo siguiente<sup>1</sup>:

- *“Principios de autosuficiencia, proximidad y universalidad. De cara a minimizar los riesgos e impactos ambientales asociados principalmente al transporte, los residuos deberán ser tratados en las instalaciones adecuadas más próximas, lo que exigirá el establecimiento de una red suficiente de infraestructuras de eliminación de residuos y de valorización de residuos domésticos mezclados. Esta red deberá garantizar unas condiciones de atención similares para cualquier productor, con independencia de su ubicación geográfica y para cualquier residuo”.*

La anterior redacción es contraria a la regulación de los principios de proximidad y autosuficiencia que se hace en el artículo 9 de la Ley 22/2011 (correspondiente al art. 16 de la

---

<sup>1</sup> En el Capítulo de Introducción y Antecedentes (pag. 2 de 7) se hace una indicación genérica a que los planes se deben ajustar, entre otros principios, al de proximidad y suficiencia. Obviamente, esta referencia solo sería válida si los referidos principios se definen luego en el Capítulo 06 con el alcance que se indica en este comentario.

Directiva 2008/98/CE), en el que se establece claramente que los citados principios se aplican solo a la eliminación de residuos y a la valorización de residuos domésticos mezclados. Por lo tanto, no resulta ajustada a Derecho la mención genérica inicial de que *los residuos* (en general) deberán ser tratados en las instalaciones adecuadas más próximas (y lo mismo ocurre con la mención a final a que la red de instalaciones a crear en virtud de estos principios estará disponible *para cualquier residuo*).

De acuerdo con lo anterior, se propone la siguiente redacción:

- *“Principios de autosuficiencia, proximidad y universalidad.*

*De cara a minimizar los riesgos e impactos ambientales asociados principalmente al transporte, los residuos **gestionados mediante eliminación** y los **residuos domésticos mezclados gestionados mediante valorización**, deberán ser tratados en las instalaciones adecuadas más próximas, lo que se exigirá el establecimiento de una red integrada de instalaciones - para la gestión **de dichos residuos**. Esta red deberá garantizar unas condiciones de atención similares para cualquier productor, con independencia de su ubicación geográfica y para cualquier residuo **que vaya a ser gestionado mediante los citados métodos**”.*

C) En la página 16 de 16 se establecen una serie de medidas, entre las que están las dos siguientes:

- ✓ *Prohibición de bolsas de un solo uso.* Esta medida resulta contraria a lo previsto en la DIRECTIVA (UE) 2015/720 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2015 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras. En esta Directiva (que es de Mercado interior y, por tanto, los Estados miembros no pueden establecer medidas que la contradigan) en esencia, lo único que se establece es que *Los Estados miembros tomarán medidas con el fin de reducir de forma significativa en su territorio el consumo de **bolsas de plástico ligeras***; estas medidas están enunciadas, a título de ejemplo, en la propia Directiva -. Y en línea parecida se pronuncia la DA segunda de la Ley 22/2011, tras la modificación introducida mediante la Ley 11/2012; modificación que, en todo caso, deberá adaptarse a lo previsto en la citada Directiva 2015/720 (cuyo plazo de incorporación vence el 27.11.2016).

Esta medida resulta claramente contradictoria con la prevista en el Capítulo 8 del mismo Plan (“PROGRAMA DE PREVENCIÓN”) en el que se establece el objetivo estratégico OE.P.01, consistente en Fomentar *el conocimiento del consumo de bolsas de plástico de cara a establecer objetivos de reducción en 2025, en consonancia con la Directiva 2015/720*.

- ✓ *Fomento de los sistemas a granel y de depósito y retorno.* Dado el carácter básico de la Ley 22/2011, para evitar dudas en este apartado habría que añadir que, en lo que se refiere a los *sistemas de depósito y retorno*, su fomento se llevará a cabo dentro de los límites previstos en el párrafo final del art. 31.3 de la Ley 22/2011, en el que se establece que los sistemas de depósito, devolución y retorno se implantarán siempre con carácter voluntario, salvo en los tres casos enumerados en el art. 31.2.d) de la citada Ley.

### **TERCERO.-CAPÍTULO 07: “OBJETIVOS ESTRATÉGICOS”**

A) En la página 2 de 3 se establece como objetivo:

- *OE.RS.02 Avanzar en la recogida conjunta de residuos domésticos de materiales (plástico, brik, metal), que englobe envases y no envases.*

Una medida de estas características cambia radicalmente el modelo de recogida selectiva de residuos de envases implantado y podría alterar los flujos de recuperación de otros residuos, como los RAEE, voluminosos, etc., por lo que razones evidentes de mera prudencia aconsejan que su implantación venga precedida de un análisis global detallado y con una participación activa de los sistemas colectivos de envases y residuos de envases y de los entes locales, que serían los directamente afectados.

Dicho análisis debería confirmar que con ese cambio (contenedor amarillo ampliado a plásticos y metales no envases) se garantiza una adecuada separación y reciclado de materiales, que no supone una pérdida de la calidad de los materiales reciclados obtenidos, ni un incremento de coste injustificado en relación con el potencial incremento del porcentaje de reciclado, y que se han identificado y cuantificado los impactos que sobre la actual gestión de residuos pudiera tener para la entidades locales o las plantas de selección en cuanto a compromisos contractuales existentes, operativa de gestión, inversiones a realizar para la adaptación de las plantas de selección, incremento en los costes de gestión y reparto de dichos costes. En diferentes pruebas realizadas hasta la fecha en varias plantas en España, los resultados apuntan a un mínimo aumento de la cantidad finalmente reciclada en el mejor de los casos (si en las plantas de selección se puede controlar la calidad de las diferentes fracciones) y a un impacto elevado en las operaciones actuales de recogida, selección y reciclado (ver informes adjuntos).

Hay que tener en cuenta que frente a la homogeneidad de los envases domésticos, tanto en volumen como en tipo de material, los objetos de plástico y metales tienen tamaños muy variables (silla de terraza frente a tapón de bolígrafo), están formados por materiales muy heterogéneos, incluyendo resinas termoestables, cauchos, gomas y en muchos casos

mezclas de diferentes materiales (plástico y metal es por ejemplo muy habitual) y tienen procedencias muy variadas (construcción, automoción, mobiliario oficinas, hogares, etc.). Ello podría suponer complicaciones importantes tanto en los sistemas de recogida, como en las plantas de selección y en las instalaciones finales de reciclado.

Asimismo consideramos que este análisis previo a la toma de decisión, debería valorar también otras alternativas para la recogida selectiva de los residuos plásticos y metálicos no envases, en función de su tipología y origen, y teniendo en cuenta posibles opciones de reparación y reutilización (que serían factibles si se plantea su gestión a través de puntos limpios, por ejemplo y no son posibles en una recogida en contenedor amarillo).

No se comparten, por tanto, las afirmaciones que en este sentido se hace en otros Capítulos del borrador de Plan, como la que se expone en el Capítulo 9 (plan de gestión) cuando en su página 33 de 61 se indica que *Con el nuevo modelo de recogida de materiales, y las mejoras en el contenido de impropios de los contenedores, se espera para 2025 un incremento de la recogida selectiva.* Y lo mismo cabe decir cuando en el mismo Capítulo (pág. 21 de 61) se indica: *Escenario 2: habilitar el contenedor de EE.LL., para recibir además materiales plásticos y metálicos no envases. Este es el escenario seleccionado para el PIGRN 2025.*

Este mismo comentario se hace extensible, por tanto, a lo previsto en el Capítulo 9, en el que se contempla un modelo de recogida selectiva de residuos en el que *se propone por tanto la adecuación de los modelos existentes en Navarra a modelos que contemplen la recogida separada por materiales*, de tal forma que una de las fracciones sería la de *envases ligeros y materiales (plásticos y metal)* (pág. 3 de 61 del Capítulo 9).

Por todo ello desde Ecoembes proponemos que esta opción quede condicionada a la realización del análisis descrito (se podría establecer un plazo para su desarrollo) que incluya la realización de una experiencia piloto por ejemplo en la planta de Tudela. Desde Ecoembes nos ofrecemos a colaborar en la realización de este estudio que incluiría:

- Análisis de la tipología y el origen de los posibles plásticos y metales no envases, que podrían aparecer en el flujo de entrada de las plantas de selección de envases ligeros.
- Análisis del comportamiento de la planta de selección de envases ligeros de cara a la clasificación de este material,
- Análisis del impacto en las diferentes fracciones ante su reciclado.
- Impactos en las relaciones contractuales de las entidades locales con los operadores y en el convenio marco firmado con Ecoembes.

Por otra parte como ya hemos indicado anteriormente, se considera necesario estudiar, de forma paralela, la posibilidad de destinar este tipo de residuos plásticos (que no se generan de forma habitual y cotidiana como los envases) a instalaciones como los puntos limpios u

otras (ejemplo: el contenedor de la reutilización de la Diputación Foral de Vizcaya en base al cual se ha desarrollado una actividad de integración social, la iniciativa 2aVida de la Diputación de Álava o el proyecto Deixalleries de la Agencia de Residuos de Cataluña en el que se plantean también un enfoque de reparación, recuperación y reutilización), donde sería posible su reparación o reutilización. (Se adjunta información sobre estas iniciativas).

## **CUARTO.-CAPÍTULO 8: “PROGRAMA DE PREVENCIÓN”**

A) En las páginas 1 y 2 de 17 se establecen lo siguiente:

### 2.2. ENVASES

- *“Con la información disponible no es posible estimar los envases reducidos debido a medidas específicas para ello”. Y a continuación se indica que La única información disponible en este sentido es la proporcionada por los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada –SCRAP-, (antiguos SIG), que presentan los planes empresariales de prevención de residuos de envases, uno de los mecanismos para el cumplimiento de los objetivos de prevención y reducción fijados en la Ley 11/1997 de envases; y tras ello se hace referencia a los datos de los PEP presentados por ECOEMBES y se señala también a SIGFITO como SIG que ha presentado PEP, aunque sin dar datos.*

B) En la página 5 de 17 se indica que Según datos de ACR+4, el potencial de prevención de los residuos domésticos es del 25% (kg/hab-año) en residuos de envases, y del 15% (kg/hab-año) en el caso de los residuos de papel.

A la vista de la experiencia atesorada por ECOEMBES en este campo, y considerando que la reducción del Kr/Kp desde el año 1999, ha sido del 17,7 %, se considera el potencial planteado por ACR+4 de difícil consecución (entendiendo que se refiere a una reducción de este índice) por lo que se propone la retirada del 25 % del Plan o la incorporación del 17,7 %.

C) En la página 7 de 17 se establece el siguiente objetivo:

- 3.1.3-O.P.02. OE.P.01 *“Reducir el 10% de los envases generados en 2020, respecto a los de 2010”.*

Se propone la supresión de este objetivo dado que resulta contrario a lo previsto en la legislación básica vigente, tanto en la Ley 11/1997, de 24 de abril de Envases y de Residuos de Envases (en cuyo artículo 5 –según el desarrollo del art. 5.2 de su Reglamento- únicamente se establece

un objetivo de reducción para el periodo temporal 1997-2001, expresado, además, en términos cualitativos, no cuantitativos, como se derivaría de la redacción literal del borrador del Plan) como en la Ley 22/2011 (puesto que, al tratarse de una medida de responsabilidad ampliada del productor, solo puede adoptarse por el Gobierno de la Nación, mediante Real Decreto, de acuerdo con el art. 31.3 de la Ley)

D) En la página 12 de 17 se señala:

### 3.2.3. Línea estratégica 3. Potenciar la prevención de envases

En este apartado se establecen una serie de medidas, entre ellas el fomento de la reutilización en el sector HORECA, la industria vitivinícola, el sector agrario y otros canales, además del doméstico. En este punto se sugiere analizar el impacto económico de la medida ya que en ocasiones la reutilización puede ser más costosa que el reciclado e implicar incluso un impacto mayor al medio ambiente: lavados, transporte, etc.

Con respecto a la medida M.P.02.06 “Apoyo y potenciación de iniciativas de regulación e implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno en el ámbito estatal y estudio de la viabilidad de la implantación de experiencias de SDDR en Navarra”, indicar que se debería llevar a cabo dentro de lo establecido en el párrafo final del artículo 31.3 de la Ley 22/2011 y en todo caso, para ser considerada como una opción de prevención debería quedar indicado que se refiere a envases reutilizables y no a envases de un solo uso.

E) En la página 16 de 17:

Dentro del apartado 3.2.6 (Línea estratégica 6. Otros requisitos legales), se establecen las siguientes medidas:

- ✓ M.P.14.03: *Establecimiento de Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno de envases reutilizables que hayan contenido sustancias peligrosas.*

Esta medida no puede ser adoptada por la Comunidad Autónoma debido a que, de acuerdo con el art. 31.3 de la Ley la Ley 22/2011, al tratarse de una medida de responsabilidad ampliada del productor, solo puede adoptarse por el Gobierno de la Nación, mediante Real Decreto.

- ✓ M.P.14.07: *Impulso a través de los PEP del establecimiento de Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno de envases reutilizables que hayan contenido sustancias peligrosas.*

Además de lo indicado en el comentario de la medida anterior en relación con la competencia exclusiva del Estado para establecer medidas en materia de responsabilidad

ampliada del productor, en el caso de esta medida concreta hay que señalar, en primer lugar, que este tipo de actuaciones no entra dentro del marco de actuación de los PEP, según la regulación establecida en las normas sectoriales que contemplan estas figuras (envases, neumáticos y aceites usados). Además, el establecimiento de SDDR obligatorios por estos motivos, debe ajustarse a las exigencias previstas en el art. 31.3 de la Ley 22/2011:

#### **CUARTO.-CAPÍTULO 9: “PLAN DE GESTIÓN”**

- A) Páginas 1 y 2 de 61: Las referencias que se hacen a la regulación de la Ley 22/2011 sobre bolsas de un solo uso (especialmente en lo que se refiere a objetivos cuantificados) deben corregirse, para adaptarlas a las modificaciones introducidas mediante la Ley 11/2012.
- B) Página 3 de 61: Tal como ya se ha indicado en uno de los comentarios al Capítulo 7, en el apartado 3 del capítulo 9 denominado “Recogida selectiva de residuos” se establece:

*“(...) Se propone por tanto la adecuación de los modelos existentes en Navarra a modelos que contemplen la recogida separada por materiales. Las fracciones a recoger en los modelos serán las siguientes:*

*Papel-cartón*

*Vidrio*

*EELL y materiales (plástico y metal)*

*Materia orgánica (FORS)*

*Resto”*

En esta misma línea iría el Objetivo O.RS.08: *Avance hacia la recogida por materiales, aplicable al flujo de residuos de envases, así como las medidas relacionadas con el mismo* (pág. 4 de 61).

Se reitera, por tanto, el comentario realizado sobre la misma medida en el citado Capítulo, dado que una medida de estas características no puede ser implantada sin realizar previos y rigurosos estudio técnicos, máxime si, como se reconoce en la misma página del documento, no existe ningún precedente idéntico para evaluar su efectividad (se cita el caso concreto de la Mancomunidad de Montejurra, indicando expresamente que, no solo no se trata de un caso idéntico –puesto que también se recogen en el mismo contenedor, además de residuos de envases ligeros y de otros no envases, residuos de la fracción resto- sino que ni siquiera permite cumplir los “objetivos normativos”).

Sin perjuicio de lo anterior, en el propio borrador ya se observan imprecisiones sobre este particular, dado que, a pesar de que en este objetivo se hace referencia a una recogida, en el

contenedor de envases, de materiales de plástico y metal, luego cuando se enumeran las medidas concretas de recogida selectiva, en la M.RS.08.21 (pág. 12 de 61) solo se hace referencia a *la recogida conjunta de plástico de envases y de no envases*.

C) Página 6 y 7 de 61: Se establecen los siguientes objetivos estratégicos asociados:

✓ **OR01.**

- *Preparación para la reutilización y reciclado de residuos domésticos y comerciales.*

Dado que no existe objetivo específico para el brik en la normativa europea ni en el PEMAR, se solicita que no se incorpore.

✓ **OR06.**

- *Reciclado total de envases recogidos selectivamente, sobre la puesta en el mercado.*

Se establecen los siguientes objetivos de reciclado de los residuos de envases: 85 % para el año 2020 y 90 % para el año 2025.

Con respecto a lo anterior, ambos objetivos están muy por encima de los establecidos en el PEMAR e incluso muy por encima de lo que se está planteando en la propuesta de modificación de la Directiva de envases de diciembre de 2015 (que fija un objetivo de reciclado del 65% para el año 2025) considerando el 90 % de dudosa viabilidad. Por ello, se propone plantear unos objetivos más ambiciosos que los establecidos en la normativa aplicable, siempre que tras los análisis adecuados se concluya su viabilidad desde el punto de vista ambiental, económico y social, y no superando en ningún caso la cota del 85 % en 2025.

Por otra parte, el planteamiento de considerar para los envases un objetivo muy por encima de lo establecido en la normativa europea y española, no es coherente con la consideración del objetivo del 50 % de reciclado con la totalidad de los residuos domésticos y comerciales (OR01). Por ello entendemos que es razonable nuestro comentario anterior.

✓ **OR07**

- *Reciclado de envases domésticos procedentes de la recogida selectiva.*

Se establecen los siguientes objetivos de reciclado de los residuos de envases domésticos procedentes de la recogida selectiva: 90 % para el año 2020 y 100 % para el año 2025. Entendemos que se refiere al porcentaje que, respecto al % de reciclado alcanzado, contribuye lo procedente de la recogida selectiva

En el PEMAR, a la hora de establecer objetivos de reciclado de envases, no se hace una diferenciación entre residuos de envases domésticos y otro tipo de residuos de envases. De hecho, con la actual configuración de los servicios municipales de recogida, que en muchos casos se están encargando de la gestión de los residuos comerciales, no sería posible cuantificarlos por separado ni por lo tanto hacer un seguimiento del objetivo propuesto.

Asimismo indicar que la referencia establecida en el PEMAR para la aportación al reciclado procedente de la recogida selectiva es de un 70%, lo cual consideramos que podría ser una buena referencia a incorporar al plan.

En lo que se refiere a plantear el 100 % de reciclado total de residuos de envases domésticos recogidos selectivamente en 2025, además de resultar técnicamente imposible, no es coherente con la propuesta de nueva Directiva de envases, en la que tampoco se hace diferenciación entre residuos de envases domésticos y otro tipo de residuos de envases, a la hora de establecer objetivos de reciclado.

Se considera, por tanto, que este objetivo debería referirse a la totalidad de los residuos de envases y debería quedar referido en cuanto a los objetivos a lo previsto en la normativa europea y nacional actual (o en su caso planteando unos objetivos más ambiciosos que los establecidos en la normativa aplicable, siempre que tras los análisis adecuados se concluya su viabilidad desde el punto de vista ambiental, económico y social, y no superando en ningún caso la cota del 90 % en 2025) y las futuras modificaciones, siendo en este caso de incorporación inmediata al plan.

Sin perjuicio de lo anterior, se propone analizar nuevamente los Objetivos Estratégicos O.R.06 y O.R.07 dado que no son acordes al Objetivo Estratégico O.R.08, en el que se fija un objetivo de valorización envases del 60 % para el año 2025 (cuando para el mismo año se pretende fijar un objetivo de reciclado total del 90 %, muy por encima del más genérico de valorización).

#### D) Página 33 de 61

Se comenta la diferente evolución de las Mancomunidades Navarras, tanto en recogida como en tratamiento de residuos.

En relación a los escenarios que hacen referencia al número de plantas a mantener en 2025, se propone reconsiderar el escenario 0, al tener en cuenta que la naturaleza del material recogido en la Mancomunidad de Montejurra es orgánico-inorgánico y actualmente es tratado en la planta de Cárcar. Este material, salvo que se hiciesen las inversiones oportunas en el resto de plantas, no podría ser tratado ni en Góngora ni en Peralta (escenarios 1 y 2).

Por otra parte, se propone un análisis detallado de las instalaciones de envases ligeros existentes en la Comunidad Foral durante la vigencia del Plan, de forma que al finalizar el mismo, se tomen las decisiones pertinentes sobre qué número y qué instalaciones deberían existir.

Por lo expuesto, se solicita que se tome en consideración los comentarios presentados.

En Madrid, a 3 de junio de 2016.