



ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD

MEMORIA NORMATIVA

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, incorporó al ordenamiento español la Directiva Marco de Residuos. En esta norma se establecen instrumentos de la política de residuos, como son los planes de gestión y programas de prevención de residuos, que se elaborarán por las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por Acuerdo de Gobierno de Navarra de 14 de diciembre de 2016 se aprueba el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 (Boletín Oficial de Navarra, número 246, de 23 de diciembre).

El Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 constituye el instrumento básico de la política de prevención y gestión de residuos en la Comunidad Foral para los próximos años, además contiene el Programa de Prevención y el Plan de Gestión para los residuos generados y gestionados en la Comunidad Foral de Navarra durante el periodo 2017-2027, y se alinea con los conceptos de Gobernanza y Economía Circular.

Para la consecución de los objetivos del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, entre las medidas y acciones se prevé la elaboración de un Proyecto de Ley Foral de Residuos que contemple medidas organizativas de gestión e instrumentos económicos, de cara a incentivar la economía circular.

En el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 se hacen varias alusiones a la necesidad de la aprobación de una Ley Foral de residuos que establezca incentivos/penalizaciones en relación con la calidad y cantidad de materia orgánica recogida selectivamente; que promueva la universalización de la recogida selectiva de biorresiduos, incentivando la recogida selectiva de calidad y desincentivando el vertido, bonificando y/o penalizando en función del contenido en impropios; que avance en fiscalidad ambiental, desincentivando el vertido en primer lugar y la incineración a posteriori; y que promueva la realización de adjudicaciones (contratos públicos) de los materiales obtenidos en las plantas de tratamiento.

Además, el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 apuesta por una Gobernanza única para la gestión de los residuos domésticos y comerciales y para ello en el proceso de participación del citado Plan se ha confirmado la necesidad de elaborar una Ley Foral de Residuos:

- Que garantice, de forma coordinada entre el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales, una adecuada gestión de residuos domésticos y comerciales en el ámbito

territorial de la Comunidad Foral, tanto en el transporte, tratamiento y eliminación, como en la recuperación de materiales.

- Que establezca el ámbito competencial y de responsabilidad, y asegure los recursos económicos necesarios y los escenarios posibles.

En el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 se establece que los términos de la Gobernanza se concretarán durante la elaboración de la Ley Foral de Residuos, con el objeto de conseguir una adecuada coordinación y una correcta fiscalidad a aplicar, y que se creará para ello una comisión o grupo de trabajo en la que estarán presentes todas las entidades implicadas en la gestión de residuos de competencia municipal y personal competente en dicha materia. Según lo establecido en el citado Plan, los principios que regularán esta nueva Gobernanza y fiscalidad, son:

- La gestión de residuos domésticos y comerciales mediante un modelo público coordinado.
- La creación de un Ente Público para la gestión de residuos, en el que estén representados el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales competentes, quienes podrán encomendar al Ente, de manera voluntaria, los servicios que consideren. El Ente Público de Gestión dispondrá para ello de una carta de servicios adecuada a las necesidades.
- El impulso para que la ciudadanía de la Comunidad Foral de Navarra disponga de un servicio de suficiente calidad con el objetivo de alcanzar un equilibrio territorial.
- El desarrollo de una Ley Foral de Residuos que aborde entre otros los aspectos de fiscalidad que aseguren la sostenibilidad del control, de la evaluación y de la gestión, y que penalice económicamente, en función de la generación de residuos, aplicando el principio de "quien contamina paga".

Con las premisas marcadas por el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, en febrero de 2017 se publica en el Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra, y de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, una consulta pública, con el fin de recabar recabará la opinión de las personas, entidades y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la Ley de Residuos.

Además, del periodo de consultas previas se ha realizado un proceso de participación, que se ha llevado cabo en distintos niveles, siendo un primer nivel el correspondiente al Grupo de Trabajo del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 y a todas las personas que han mostrado su interés en participar, y un segundo nivel relativo a todas las entidades locales con competencia en materia de residuos. Asimismo, se han celebrado sesiones individualizadas con los sectores implicados.

El anteproyecto de Ley Foral de Residuos y su fiscalidad se ha elaborado partiendo de las premisas establecidas en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 y de las sugerencias y aportaciones recibidas durante las distintas fases de participación e información pública, con el objeto de prevenir la generación de residuos y la mejora en su gestión, y la finalidad de cumplir con la jerarquía de residuos y alcanzar los objetivos de la economía circular y cambio climático.

En el Título I se regula el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley Foral y los principios de la política y la gestión en materia de residuos, que no son otros que la protección de la salud humana y el medio ambiente; de prevención; quien contamina paga; proximidad y autosuficiencia; información y participación pública y, todo ello de acuerdo con la jerarquía en la gestión de residuos y con los principios de Gobernanza y economía circular.

El Título II está dedicado a las competencias y planificación en materia de residuos.

El Título III está dedicado exclusivamente al Ente Público de Residuos de Navarra teniendo en cuenta que el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 apuesta por una Gobernanza única, de tal manera que se garantice, de forma coordinada entre el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales, una adecuada gestión de residuos domésticos y comerciales en el ámbito territorial de la Comunidad Foral, tanto en el transporte, como en su tratamiento.

Ha sido una petición clara durante el proceso de participación tanto del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 como de la Ley Foral, que el Ente Público de Residuos esté integrado por la Administración de la Comunidad Foral y las Entidades Locales. Para ello, se ha previsto que dicho Ente pueda adoptar la forma jurídica más adecuada para cumplir con sus funciones mediante alguna de las formas existentes en el ordenamiento jurídico.

También se recogen las funciones que tiene el Ente Público de Residuos y se especifica que dispondrá de una carta de servicios adecuada a las necesidades y a la naturaleza del mismo. Y se distinguen entre las funciones de asesoramiento y coordinación que el Ente ejercerá para las administraciones públicas que lo integren, y aquellas otras, que podrán encomendar al Ente, de manera voluntaria.

Asimismo, se establece que el Ente Público de Residuos de Navarra será el responsable de la autoliquidación del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero y su repercusión a las entidades locales, que gestionará los servicios relacionados con los residuos en parques naturales, y que deberá ser consultado preceptivamente para la fijación de los criterios que sirvan para el reparto y distribución anual del Fondo de Residuos.

El Título IV está dedicado a las medidas de prevención y gestión de residuos, con el fin de promover los escalones superiores de la jerarquía de residuos.

Se establecen medidas respecto a la compra pública verde, como la aprobación por la Administración de la Comunidad Foral de un Plan de Contratación Pública Verde y de Innovación; se establecen objetivos de recogida selectiva de la materia orgánica de residuos domésticos y comerciales, y de materiales, además de establecer la obligatoriedad de la recogida selectiva de la fracción de materia orgánica a partir de 1 de enero de 2022; se establecen limitaciones respecto a la utilización de bolsas de plástico y de la venta de vajilla de un solo uso; se establecen medidas de fomento del agua del grifo; se promueve la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno como mejora ambiental; se establece la aprobación de un reglamento sobre eventos públicos y residuos; y se establece que, para el 1 de enero de 2027, la cantidad de residuos domésticos y comerciales vertidos será como máximo del 25%, y consistirá únicamente en rechazos procedentes de tratamiento.

El Título V está dedicado al régimen económico de los residuos en Navarra, teniendo en cuenta la necesidad de avanzar en la fiscalidad ambiental, desincentivando el vertido y la incineración. Se divide en tres capítulos. El primero es el relativo al impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. El segundo el relativo a las garantías financieras de los gestores, productores o poseedores de residuos, y el tercer capítulo es el dedicado al Fondo de Residuos de Navarra.

La competencia de la Comunidad Foral para crear este impuesto viene atribuida por el artículo 2.2 del Convenio Económico: "la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio."

Además de su encaje en el Convenio Económico, el Impuesto sobre la eliminación de residuos tiene los siguientes sustentos normativos:

a) La Directiva Marco de Residuos y la Ley 22/2011, de 28 de julio de Residuos y suelos contaminados prevén la implantación de instrumentos económicos para el mejor cumplimiento de la jerarquía de los residuos así como el establecimiento de cánones aplicables al vertido y a la incineración de determinados residuos.

b) El Plan de Residuos de Navarra propone, por un lado, mantener las tasas establecidas por las entidades locales por la prestación de los servicios de su competencia en relación con los residuos domésticos y comerciales; y por otro, aboga por la creación de un impuesto asociado a la eliminación en y la incineración de residuos, que en su retorno permita financiar las distintas medidas recogidas en el propio Plan de Residuos. Éste aclara que el nuevo tributo no sustituirá a las tasas establecidas por las entidades locales sino que será un elemento paralelo a ellas.

Este impuesto, es un impuesto indirecto, real y extrafiscal y tiene el objetivo de ser un instrumento para ejecutar la política medioambiental del Gobierno de Navarra y la política de gestión de los residuos con arreglo al principio de jerarquía de los residuos recogido en el Plan de Residuos de Navarra.

En ese marco, la recaudación del impuesto servirá para potenciar la jerarquía de los residuos y para la adopción de medidas tendentes a estimular el mejor resultado medioambiental global: la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos.

Es un impuesto finalista, afectado a un fin: contribuir a la financiación del denominado Fondo de Residuos de Navarra.

Los ingresos de cada año presupuestario procedentes del impuesto integrarán las partidas presupuestarias específicas de los Presupuestos Generales de Navarra del año siguiente denominadas.

El Título VI está dedicado a la creación, obligaciones de inscripción, clases de asientos y efectos, del Registro de Producción y Gestión de Residuos de Navarra, de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Cabe destacar que en este Registro quedarán incluidas las instalaciones o actividades registradas hasta la entrada en vigor de esta Ley, para, de este modo, crear un único Registro para todas las instalaciones o actividades en relación con la producción o gestión de residuos en Navarra, incluidos los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

El Título VII está dedicado al régimen que será aplicable al traslado de residuos exclusivamente en el interior de Navarra, manteniendo la coherencia con el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, y permitiendo además garantizar una adecuada simplificación administrativa y de modo estandarizado.

Se establecen además unos requisitos generales de trazabilidad y estandarización para las instalaciones de producción y gestión de residuos inscritas y un control de instalaciones de vertido e incineración que permitan cumplir adecuadamente con los requisitos de trazabilidad y control, ya que son las afectadas por el nuevo impuesto de esta Ley Foral.

El Título VIII está dedicado a los suelos contaminados, en el sentido de complementar la normativa básica sobre este tema.

En el Título IX se establece el régimen de restauración de la legalidad ambiental y por último, en el Título X se regula el régimen sancionador.

En la parte final figuran las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, así como la relación de Anejos. El primero de los Anejos es un modelo de índice del Plan de Residuos; el segundo es el relativo a los asientos del Registro de Producción y Gestión de Residuos de Navarra; y el tercero es el relativo a los niveles genéricos de referencia para metales pesados y otros elementos traza para la salud humana en suelo de la Comunidad Foral de Navarra.

El presente anteproyecto se ha elaborado por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de conformidad con la Orden Foral 58/2017, de 2 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local

La tramitación del expediente se ha ajustado a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, el Gobierno de Navarra y su Presidente, tal como figura en el expediente administrativo.

Por lo tanto puede señalarse que el anteproyecto presentado se considera ajustado al ordenamiento jurídico

Ha de señalarse además, que no es preceptivo el sometimiento del mismo a la consideración del Consejo de Navarra, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del propio Consejo de Navarra.

Pamplona, 10 de octubre de 2017

EL DIRECTOR DEL SERVICIO JURÍDICO DE MEDIO AMBIENTE
Y ORDENACION DEL TERRITORIO

Félix Armendariz Martínez


Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Landa Garapena, Ingurumena
eta Toki Administrazioa
Desarrollo Rural, Medio Ambiente
y Administración Local
Ingurumenaren eta Lurraldearen
Antolamendua Zerbitzu Juridikoa
Servicio Jurídico de Medio Ambiente
y Ordenación del Territorio