Expediente: 1/2024 **Objeto:** Proyecto de Decreto Foral de Eventos Públicos y Sostenibilidad. **Dictamen:** 5/2024 de 21 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de febrero de 2024,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña Mª Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 12 de enero de 2024 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral de Eventos Públicos y Sostenibilidad, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2023.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1.- Por Orden Foral 23/2019, de 1 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente se dio inicio al procedimiento para la

elaboración de un proyecto de Decreto Foral para regular los eventos públicos sostenibles de Navarra, designando al Servicio de Economía Circular y Agua, junto con la Secretaria General Técnica del Departamento, como órganos responsables de su tramitación.

2.- De conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP) se publicó en el Portal del Gobierno Abierto, entre el 21 de octubre y el 16 de noviembre de 2019, una consulta previa sobre el proyecto de Decreto Foral de Eventos Públicos Sostenibles (en adelante, el Proyecto) indicando los aspectos que la norma pretendía solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones y alternativas.

En concreto, se aludía al Plan de Residuos de Navarra para 2017-2027 que incorporaba diversas medidas de prevención, recogida selectiva y comunicación, así como acciones para el cumplimiento de sus objetivos, entre las que destacaba la elaboración de una normativa sobre eventos públicos y residuos que prohibiría el uso de envases de un solo uso en el espacio público, a la vez que exigiría fianzas a los organizadores para su posterior limpieza.

Para dar soporte legal a esta acción del Plan de Residuos de Navarra se aprobó la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad (en lo sucesivo, LFRYF) en la que se recoge expresamente, en su artículo 27, la necesidad de regular los eventos públicos y residuos mediante la aprobación de un reglamento. El objeto de la norma es regular la Sostenibilidad de los eventos públicos que se realicen en la Comunidad Foral de Navarra entendiendo, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que un evento es sostenible cuando está diseñado, organizado y desarrollado de manera que se minimicen los potenciales impactos negativos ambientales y deje un legado beneficioso para la comunidad anfitriona y todos los involucrados.

3.- En dicho trámite se formularon alegaciones por la Asociación Nacional de Aguas Minerales (ANEABE) y la Federación Española de

Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB) en las que se indicaba la importancia de la industria de las aguas envasadas y su compromiso con el respeto al medio ambiente y la Sostenibilidad. Las entidades alegantes, admitiendo la importancia de la prevención en la generación de residuos y en la mejora de su gestión, no comparten que ello se lleve a cabo en detrimento de un producto alimentario legal, estrictamente regulado y diferente al agua del grifo. Entienden que el envase es un medio cómodo que permite el consumo de agua en cualquier momento y lugar, protegiendo el agua en condiciones de higiene y garantizando su seguridad alimentaria ante posibles focos de contaminación microbiana. Consideran que cualquier medida dirigida a prohibir los envases de un solo uso en el espacio público contraviene la legislación europea actual, concretamente supone una restricción a la libre circulación de envases dentro de la UE, contraria al artículo 18 de la Directiva 94/62/CE, de envases y residuos de envases, y no respeta los principios de proporcionalidad y eficacia contemplados en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. Asimismo, entienden que se infringe el artículo 10 de la Directiva 2009/54/CE, del Parlamento y del Consejo, de 18 de junio de 2009, sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales y, por ello, consideran que la prohibición de los envases de un solo uso no está justificada desde el punto de vista de la eficacia de la medida, de los perjuicios ocasionados a la industria, al consumidor y a la propia salud de los ciudadanos, puesto que cualquier limitación de acceso al consumo de agua supone un menor consumo de la misma y entienden que, en lugar de limitar la distribución de bebidas de envases de un solo uso, sería más adecuado que se implantase de forma obligatoria un sistema de recogida selectiva de residuos en eventos públicos, de modo que se asegurase una correcta gestión de los mismos y se refuerce el mensaje transmitido al consumidor sobre la gestión y reciclado de los envases y la economía circular.

4.- El 28 de abril de 2021 el Jefe de la Sección de Residuos, con el visto bueno (VºBº) del Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático emite informe final a la consulta pública previa, indicando que las sugerencias formuladas no pueden estimarse al consistir en modificaciones de requerimientos establecidos por la LFRYF.

5.- Una vez elaborado el Proyecto de Decreto Foral, en cumplimiento de lo establecido por la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática de Navarra, Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral y de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, fue sometido a exposición pública, entre el 26 de septiembre y el 18 de octubre de 2022, habiéndose recibido diferentes alegaciones y sugerencias por parte de la Asociación en Defensa de la Tierra LURRA; Asociación Nacional de Empresas de Aguas de Bebida Envasadas (ANEABE); Asociación Nacional Española de Distribuidores Automáticos (ANEDA); Ayuntamientos de Pamplona y Baztán; Ecoembes; Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB) y de varios particulares.

Obra en el expediente un extenso y pormenorizado estudio-informe de las sugerencias y alegaciones, suscrito el 7 de marzo de 2023 por el Jefe de la Sección de Residuos, con el visto bueno (VºBº) del Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, en el que de forma razonada se propone la estimación o desestimación de las sugerencias formuladas.

6.- El Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, con fecha 7 de marzo de 2023 suscribe en un mismo documento las memorias normativa, justificativa, económica y organizativa. La memoria normativa se remite a la LFRYF que, en su artículo 27.1, en la redacción dada por la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, establece que se elaborará y aprobará un reglamento sobre eventos públicos y residuos y que se exigirá un plan de gestión de residuos y fianzas a sus organizadores.

Por lo que respecta a la justificación de la norma, reitera que por medio de la LFRYF se llevan a la práctica las medidas establecidas en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 relativas a la prevención en la generación de residuos y se potencia el carácter ejemplarizante de las administraciones en la aplicación de los planes aprobados. Para ello, el Proyecto establece una serie de medidas de sostenibilidad que deberán ser cumplidas en todos los eventos públicos, con especial referencia a la mejora de las condiciones

de generación de basura y limpieza y la evitación de envases de plástico y de un solo uso, y recoge un listado de medidas opcionales que se pueden implantar en tales eventos. Además, el Proyecto aborda otros impactos ambientales que pueden estar asociados a los eventos públicos.

En la memoria económica se dice que la implementación del Proyecto conlleva la realización de acciones de sostenibilidad por parte de los organizadores que no supondrán gastos para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Las entidades organizadoras deberán elaborar un Plan de Gestión de Residuos indicando las medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y se precisa que el Proyecto simplifica al máximo la información de sostenibilidad para que esta labor no tenga consecuencias económicas para las Administraciones Públicas. El Proyecto prevé la creación de la insignia de «Evento Público Sostenible Navarro/Nafarroako Ekitaldi Publiko Jasangarria (EPSN/NEPJ)» indicando que los trabajos y costes que de ello se deriven se cubrirán con los recursos de personal que dispone el Servicio y se financiarán desde el Fondo de Residuos. Lo mismo se indica respecto a los materiales que sobre información para los organizadores se elaboren desde el propio Servicio y a las funciones de inspección a realizar. La citada memoria económica fue reelaborada en similares términos el 28 de noviembre de 2023 y suscrita por el Director del Servicio de Economía Circular e Innovación, con el visto bueno (VºBº) de la Directora General de Medio Ambiente y de la Intervención General.

La memoria organizativa indica que el Proyecto no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni alteración de plantillas.

7.- Igualmente, por parte del Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático se elaboraron los pertinentes informes de evaluación del impacto de género y de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, indicando que del Proyecto no se derivan medidas restrictivas para ningún género a la vez que se exige que en los medios informativos de los eventos se utilice un lenguaje inclusivo y no sexista.

El expediente incorpora los informes de impacto sobre accesibilidad y discapacidad y cambio climático, precisando que se han adoptado las medidas precisas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad a todos los eventos que se celebren y que no se aprecian medidas de incidencia negativa en el impacto climático, conllevando la aplicación de la norma una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y sin que la norma proyectada tenga impactos en la exposición ni en la vulnerabilidad de las personas y de los sistemas natural, urbano y agrícola.

8.- Los días 5 de abril y 14 de junio de 2023, la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad, Nafarroako Berdintasunerako Institutua, emitió los informes de observaciones relativos a los informes de evaluación de impacto de género y de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, manifestando su valoración positiva a la vez que realizaba algunas observaciones sobre el lenguaje utilizado por el Proyecto.

9.- Obra en el expediente certificado de la Secretaría del Consejo Navarro de Medio Ambiente en el que se indica que el Proyecto fue sometido a informe de dicho órgano en sesión celebrada el 27 de octubre de 2022, siendo informado desfavorablemente. Igualmente, obra certificado expedido por la Secretaría de la Comisión Foral de Régimen Local indicando que el Proyecto fue analizado, obteniendo informe favorable, en la sesión celebrada el 18 de abril de 2023.

10.- El 6 de junio de 2023, la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente remitió el Proyecto a los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a efecto de poder formular alegaciones o sugerencias y, ese mismo día, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico, con el visto bueno (VºBº) de la Secretaría General Técnica, emite informe analizando la propuesta normativa, especificando los trámites procedimentales a los que se ha sometido y concluyendo que el Proyecto se adecua a la legalidad y se está tramitando conforme al procedimiento legalmente establecido, señalando

que deberá ser informado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, previo a su examen por la Comisión de Coordinación.

11.- El 19 de junio de 2023 emitió su informe el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa analizando el objeto de la norma, la competencia en cuyo ejercicio se pretende su aprobación, el procedimiento seguido en su elaboración y su forma y estructura.

En su informe se señalan una serie de consideraciones sobre la correcta ubicación sistemática de algunos preceptos y algunas observaciones para la mejora técnica de la norma y, con respecto al contenido de la regulación sustantiva, estima su corrección, así como del procedimiento seguido en su elaboración.

12.- El 20 de junio de 2023, el Jefe de la Sección de Residuos suscribe el estudio de cargas administrativas en relación con el proyecto normativo entendiendo que no contempla trabas innecesarias para la implantación y desarrollo de actividades empresariales o profesionales, sino que incorpora medidas de sostenibilidad para que los eventos públicos se realicen de forma sostenible contribuyendo a alcanzar los objetivos medioambientales fijados por la Comunidad Foral de Navarra.

13.- El 15 de diciembre de 2023 la Secretaría General Técnica emite informe final al Proyecto, precisando que en el texto final se han incorporado las observaciones manifestadas por la Comisión Foral de Régimen Local, así como las expuestas por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y alguna precisión derivada de las aportaciones realizadas por los diferentes departamentos, siendo el texto final ajustado a derecho, tanto en la forma como en cuanto a su contenido.

14.- Finalmente, en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 18 de diciembre de 2023, previa a la sesión del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de ese mismo año, fue examinado el Proyecto de Decreto Foral de Eventos Públicos y Sostenibilidad, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen al Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Decreto Foral sometido a consulta consta de una exposición de motivos y trece artículos estructurados en tres capítulos. El capítulo I, disposiciones generales, artículos 1 a 3, ambos inclusive, regula el objeto y finalidad de la norma, establece las definiciones necesarias para su correcto entendimiento y regula el ámbito de aplicación del Proyecto. El capítulo II, bajo la rúbrica de sostenibilidad ambiental en eventos públicos, lo integran los artículos 4 a 8, ambos inclusive y regula las medidas de sostenibilidad ambiental; las medidas generales de prevención; las medidas específicas de prevención en los eventos públicos, patrocinados, organizados o subvencionados por las Administraciones Públicas; las medidas de separación y gestión de residuos, y las medidas de comunicación y sensibilización de los eventos públicos sostenibles de Navarra. El capítulo III, bajo la rúbrica de medidas de control y seguimiento, artículos 9 al 13, ambos inclusive, regula el cálculo de la huella de carbono; las medidas de información de sostenibilidad ambiental; el reconocimiento de un evento como «Evento Público Sostenible Navarro/Nafarroako Ekitaldi Publiko Jasangarria (EPSN/NEPJ)»; el seguimiento y cumplimiento de las medidas de sostenibilidad por parte del Departamento con competencias en materia de medio ambiente y el régimen sancionador.

El Proyecto consta, además, de una disposición transitoria que regula el régimen transitorio, una disposición final primera que habilita al titular del Departamento competente para la modificación de los Anexos que el Proyecto incorpora y una disposición final segunda que regula su entrada en vigor.

Como se ha indicado, el Proyecto incorpora cuatro Anexos. El Anexo I recoge una serie de ejemplos ilustrativos de interpretación para entender que debe considerarse por evento público, productos envasados en monodosis o cápsulas, alternativas a los envases de un solo uso y metodologías para el control de accesos y cálculo de la huella de carbono.

Por su parte, el Anexo II recoge las medidas opcionales de sostenibilidad ambiental en eventos públicos entendidas, según se dice, como recomendaciones a los promotores y organizadores sobre medidas de prevención, reutilización y gestión de residuos; medidas para la reutilización

de materiales, equipamientos e infraestructuras; medidas de comunicación y sensibilización; medidas de contratación pública ecológica en eventos; medidas sobre energías; sobre el agua; sobre la alimentación; de movilidad y para la protección del medio rural.

El Anexo III recoge el modelo de Plan de Gestión de Residuos y el Anexo IV el modelo de Acciones y Medidas para la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.

Su análisis y valoración se efectua posteriormente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a dictamen se dicta en ejecución y desarrollo de lo establecido por la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio de Residuos y su Fiscalidad que, en su artículo 27, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, precisó que:

> «1. El departamento con competencia en medio ambiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra aprobará un reglamento sobre eventos públicos y sostenibilidad, y además se exigirá un plan de gestión de residuos.
>
> 2. Las administraciones foral y local, en el ámbito de sus competencias, en los eventos públicos, patrocinados, organizados o subvencionados por las administraciones públicas, deberán garantizar la implantación de alternativas a la venta y distribución de bebidas envasadas, garantizando en todo caso el acceso al agua del grifo mediante vasos reutilizables o agua en botellas reutilizables. Además, se implantará un sistema de depósito o devolución (SDDR y otros) para evitar el abandono de los envases o para su correcta gestión.
>
> 3. En los eventos públicos que se vayan a desarrollar será necesario que incluyan:
>
> a) Las acciones o medidas que se van a implementar para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
>
> b) El cálculo de la huella de carbono de aquellos que se celebren en espacios acotados cuyos aforos superen las 2.000 personas o alberguen en una jornada a más de 2.000 personas».

En consecuencia, el presente dictamen tiene carácter preceptivo de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1.g) de la LFCN, al tratarse de una norma reglamentaria que desarrolla las previsiones establecidas en la LFRYF.

II.2. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFACFNSPIF regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con su artículo 132.2, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su preámbulo, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Conforme se dispone en LPACAP y LFACFNSPIF, la norma proyectada se inició por Orden Foral 23/2019, de 1 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, designando como órgano encargado de su elaboración y tramitación al Servicio de Economía Circular y Agua junto con la Secretaría General Técnica del Departamento.

La consulta previa se efectuó en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, del 15 del 21 de octubre al 16 de noviembre de 2019, habiéndose presentado sugerencias por parte de la Asociación Nacional de Empresas de Aguas de Bebida Envasadas y por la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas. Posteriormente, tras su elaboración, se procedió a la exposición pública del Proyecto del 26 de septiembre al 18 de octubre de 2022, habiéndose nuevamente formulado alegaciones por entidades y colectivos afectados que fueron debidamente valoradas, estimándose unas y rechazándose otras.

Acompañan al Proyecto las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica que motivan su conveniencia y necesidad.

Igualmente, se hallan incorporados al expediente los informes de impacto sobre accesibilidad y discapacidad, de impacto por razón de género, el de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, relativo al informe de impacto de género, el de evaluación del impacto climático, el de impacto por razón de la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual y el de observaciones sobre éste del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua. El Proyecto fue informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local y desfavorablemente por el Consejo Navarro de Medio Ambiente en sesiones celebradas por tales órganos. El Proyecto se remitió al resto de departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y se emitieron informes por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y por la Secretaría General Técnica del Departamento en los que se analiza el marco normativo y competencial, el contenido de la norma y el procedimiento seguido para su tramitación.

A la vista de lo expuesto, puede considerarse que el procedimiento seguido en la tramitación y elaboración de la norma se ajusta sustancialmente a lo legalmente establecido.

II.3. Análisis del marco normativo al que debe adaptarse el Proyecto y de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en la materia objeto de regulación

El artículo 149.1. 13 de la Constitución Española (en lo sucesivo, CE) establece que corresponde al Estado la competencia exclusiva para elaborar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Por su parte la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) establece en su 57.c) que, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología.

El Tribunal Constitucional tiene sentado el principio según el cual la adopción de las medidas internas de desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario se rige por las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por ello, tales medidas habrán de ser adoptadas por aquella de las dos instancias que sea competente en la materia sobre la que haya de actuarse, según la función o funciones con que cada una cuente sobre dicha materia, y la extensión de dichas funciones.

En el ejercicio de tales competencias el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 14 de diciembre de 2016, aprobó el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 que constituyó el instrumento básico de la política de prevención y gestión de residuos incluyendo el Programa de Prevención y el Plan de Gestión para los residuos urbanos, industriales y agropecuarios generados y gestionados en Navarra, basándose en los principios de economía circular y adaptación al cambio climático.

El citado plan sustituyó al anterior Plan 2010-2020, adaptándolo a la Directiva Marco de Residuos 2008/98/CE, a la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos contaminados, así como al Plan Estatal Marco de Residuos 2016-2022 y al Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020.

Posteriormente, la Comisión Europea llevó a cabo diversos estudios que ponían de manifiesto que era necesario lograr una mayor armonización entre los Estados miembros para la aplicación de la normativa de residuos así como establecer nuevos objetivos para el medio y largo plazo, de forma que se contribuyera a hacer un uso más eficiente de los recursos en la Unión Europea y que los Estados tuvieran claro el horizonte de cara a las inversiones en infraestructuras para el tratamiento de los residuos. Finalmente, en el año 2015, la Comisión Europea aprobó el Plan de Acción en materia de economía circular [COM (2015) 614 final], que incluía un compendio de medidas entre las que se encontraba la aprobación de un paquete normativo que revisara las piezas clave de la normativa de la Unión Europea relativa a residuos. Así, en 2018 se aprueba la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos [Directiva

(UE) 2018/851]. Esta directiva revisa algunos artículos de la Directiva Marco de residuos con el objetivo de avanzar en la economía circular, armonizar, mejorar la información y trazabilidad de los residuos y reforzar la gobernanza en este ámbito.

Mediante la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la directiva aprobada en 2018, con las modificaciones que esta introduce en la Directiva Marco de residuos. De esta manera, se refuerza aún más la aplicación del principio de jerarquía mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos, se fortalece la prevención de residuos incluyendo medidas para contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos al desperdicio alimentario y a las basuras marinas, se incrementan a medio y largo plazo los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales y se establece la obligatoriedad de nuevas recogidas separadas. Igualmente debe tenerse presente la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente que introduce medidas de reducción del consumo de productos plástico y prohíbe totalmente la introducción en el mercado de productos de un solo uso.

En nuestro Derecho foral estas adaptaciones e incorporaciones se realizaron a través de la LFRYF, posteriormente modificada en algunos aspectos, como es el relativo al objeto de la norma que se analiza, por la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, que sentó las bases para llevar a la práctica las medidas contenidas en el Plan de Residuos estableciendo los principios sobre las que se deben desarrollar las políticas públicas de las Administraciones en materia de prevención y gestión de residuos y potenciando el carácter ejemplarizante de las Administraciones en los planes aprobados. En concreto, por lo que se refiere a la norma objeto de análisis, el artículo 27 de la LFRYF estableció que:

> «El departamento con competencia en medio ambiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra aprobará un

reglamento sobre eventos públicos y sostenibilidad, y además se exigirá un plan de gestión de residuos.

2. Las administraciones foral y local, en el ámbito de sus competencias, en los eventos públicos, patrocinados, organizados o subvencionados por las administraciones públicas, deberán garantizar la implantación de alternativas a la venta y distribución de bebidas envasadas, garantizando en todo caso el acceso al agua del grifo mediante vasos reutilizables o agua en botellas reutilizables. Además, se implantará un sistema de depósito o devolución (SDDR y otros) para evitar el abandono de los envases o para su correcta gestión.

3. En los eventos públicos que se vayan a desarrollar será necesario que incluyan:

a) Las acciones o medidas que se van a implementar para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

b) El cálculo de la huella de carbono de aquellos que se celebren en espacios acotados cuyos aforos superen las 2.000 personas o alberguen en una jornada a más de 2.000».

Por tanto, el análisis jurídico del Proyecto deberá realizarse teniendo en cuenta el marco normativo antes descrito, con especial atención a lo establecido por la LFRYF y a la competencia de la Comunidad foral de Navarra en esta materia, sin olvidar que sobre la materia de medio ambiente, al igual que sobre otras, puede incidir la regla competencial del artículo 149.1.13 CE sobre «bases y coordinación de la planificación de la actividad económica» que atribuye al Estado «una competencia para la ordenación general de la economía que responde al principio de unidad económica y que abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sustancial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar su realización» (STC 186/1988, entre otras). Se trata de una competencia transversal que ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientada a la ordenación de sectores económicos concretos y para el logro de fines, entre los que se encuentra el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado. Pero, como ha dicho el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 100/2020, de 22 de julio, referente a la constitucionalidad de algunos preceptos de la propia LFRYF, para que el legislador estatal, al amparo de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.13 CE, pueda establecer una regulación uniforme en esta

materia, no basta con que las medidas adoptadas tengan incidencia en la actividad económica, sino que es preciso que tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido la materia y el título competencial más específico. Del mismo modo, para que las medidas de intervención estatal puedan estar justificadas será preciso que la actividad regulatoria ejercida por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, tengan entidad suficiente para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado, no pudiendo el legislador estatal corregir distorsiones mínimas o no sustanciales del mercado que puedan producirse como consecuencia de la actividad regulatoria de las Comunidades Autónomas.

Este es el marco legal que debe determinar el análisis jurídico del Proyecto que se dicta en el ejercicio de la competencia de Navarra en esta materia, siendo su rango el adecuado.

II.4. Sobre la adecuación jurídica del contenido normativo del Proyecto

A) Justificación

La propuesta normativa se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y también recoge su exposición de motivos, en la necesidad de dar cumplimiento al mandato establecido por el artículo 27 de la LFRYF que encomienda al Departamento competente en materia de medio ambiente la elaboración de un reglamento que regule las condiciones que, para la adecuada sostenibilidad, deben cumplir los eventos públicos que se organicen, promocionen, patrocinen o se subvencionen por las Administraciones Públicas, entre cuyas medidas, además de exigirse un plan de gestión de residuos, se encuentran las de garantizar la implantación de alternativas a la venta y distribución de bebidas envasadas, garantizando el acceso al agua del grifo mediante vasos reutilizables o agua en botellas reutilizables e implantando un sistema de depósito o devolución para evitar el abandono de envases y su correcta gestión. En esos eventos públicos, igualmente, se deberán adoptar medidas

encaminadas a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero y elaborar un cálculo de la huella de carbono cuando se trate de eventos con asistencia superior a 2.000 personas.

Por lo tanto, la propuesta normativa se encuentra plenamente motivada y justificada en cuanto a la necesidad de su elaboración y tramitación, de conformidad con las exigencias y principios establecidos por la normativa medioambiental que configura su marco de referencia.

B) Análisis jurídico del articulado del Proyecto

Como ya se ha indicado el Proyecto consta de trece artículos estructurados en tres capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. Además, se incorporan cuatro anexos regulando, como luego se expondrá, una serie de ejemplos ilustrativos para la adecuada interpretación de la norma, unas medidas opcionales de sostenibilidad ambiental en los eventos públicos y los modelos del Plan de Gestión de Residuos y de Acciones y Medidas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

El capítulo I, sobre disposiciones generales está integrado por los artículos 1 al 3, ambos inclusive. El artículo 1 regula el objeto y finalidad de la norma estableciendo que son los de establecer las medidas ambientales en relación con la prevención en la generación de residuos y la mejora de los mismos para que los eventos públicos que se desarrollen en la Comunidad Foral de Navarra puedan ser catalogados como sostenibles para alcanzar los objetivos medioambientales definidos.

Su regulación es plenamente conforme con los objetivos establecidos por las normas europeas, nacionales y forales que le sirven de referencia.

El artículo 2 establece una serie de definiciones al objeto de la interpretación y aplicación del Proyecto tales como: entidad organizadora y promotora, evento público, evento público sostenible, servicio de hostelería y restauración o punto de alimentación en un evento público y vajilla reutilizable, sin que nada pueda cuestionarse a tales definiciones a los efectos de la norma.

El artículo 3 se refiere al ámbito de aplicación, indicando que afectará a los eventos públicos que se celebren en el territorio de la Comunidad Foral y sean organizados por las Administraciones Públicas y a los que requieran de licencia o autorización especial de conformidad con lo previsto en la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas. Por el contrario, no será de aplicación a los eventos que se realicen de modo habitual en locales que cuenten con la correspondiente licencia de actividad clasificada. Conforme con los artículos 4 y 6 de la citada Ley Foral 2/1989, requieren de autorización especial la celebración de un espectáculo o actividad de carácter extraordinario distintos de los que se realicen habitualmente en un local y figuren autorizados en la correspondiente licencia, así como los espectáculos o actividades recreativas que pretendan realizarse en instalaciones eventuales, portátiles o desmontables que necesitarán una licencia especial que se otorgará en un procedimiento administrativo abreviado, previa comprobación del cumplimiento de las condiciones de seguridad adecuadas a cada caso.

A juicio de este Consejo, en el apartado 1.a) del precepto se debería también hacer mención de modo expreso, tal y como establece el artículo 27 de la LFRYF y así se deriva de la propia regulación del artículo 4 del Proyecto, a los eventos que, aunque no estén organizados directamente por las Administraciones Públicas, sean patrocinados o subvencionados por estas entidades. Esa incorporación se propone con la finalidad de evitar dudas sobre el verdadero alcance subjetivo de la norma.

El capítulo II, integrado por los artículos 4 al 8, se dedica a la regulación de la sostenibilidad de estos eventos públicos. El artículo 4 establece las medidas de sostenibilidad ambiental precisando que, en los eventos «sujetos» a la norma deberán implantarse obligatoriamente las medidas que se establecen en los artículos 5 (medidas generales de prevención), 7 (medidas de separación y gestión de residuos) y 8 (medidas de comunicación y sostenibilidad), mientras que en «los eventos públicos patrocinados, organizados o subvencionados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral de Navarra» se deberán implantar, además,

las medidas previstas en el artículo 6» (medidas específicas de prevención en los eventos públicos, patrocinados, organizados y/o subvencionados por las Administraciones Públicas). La justificación de tal exigencia debe encontrarse en el carácter ejemplarizante que la LFRYF atribuye a las Administraciones Públicas en su papel de actores principales en la consecución de los fines de sostenibilidad ambiental.

El artículo 5, como se ha indicado, regula las medidas generales de prevención aplicables a todos los eventos sujetos a la norma y se concretan en la prohibición del uso y entrega de productos de plástico de un solo uso sometidos a restricciones a la introducción en el mercado y establecidos en el Anexo IV.B. de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados. Del mismo modo, tampoco se permite el uso de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso, a los que no les sea de aplicación el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, ni la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

El contenido del precepto es conforme con la normativa a la que se refiere ya que el artículo 56 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece la prohibición de entrada en el mercado de los productos de plástico mencionados en el Anexo IV.B, y el artículo 7 del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, aboga por el fomento de agua potable mediante envases reutilizables y, específicamente, para los eventos festivos, culturales o deportivos, tanto los que tengan el apoyo de las Administraciones Públicas en el patrocinio, la organización o en cualquier otra fórmula, como para los organizados por el sector privado, desde el 1 de julio de 2023, deben implantar alternativas a la venta y distribución de bebidas en envases y vasos de un solo uso, garantizando además el acceso a agua potable no envasada.

En el artículo 6 se regulan las medidas específicas de prevención en los eventos públicos, patrocinados, organizados o subvencionados por las Administraciones Públicas, estableciendo que, cuando se lleve a cabo la

distribución y o venta de alimentos y bebidas se deberán adoptar las siguientes medidas de prevención: no se permiten envases de un solo uso para la distribución de bebidas gratuitas, incluida el agua; se implantarán alternativas a los envases de un solo uso para la venta y distribución de bebidas; en los servicios de hostelería y restauración o puntos de alimentación se ofrecerá siempre la posibilidad de recipientes con agua del grifo y agua y vasos reutilizables o agua en botellas reutilizables de forma gratuita y complementaria a la oferta del propio servicio; no se permitirá la venta y distribución de vasos de un solo uso y los vasos reutilizables deberán cumplir con los requisitos de la norma UNE-EN 13429:2005. Tampoco se permitirá el uso de recipientes de plástico de un solo uso para alimentos, excepto los que estén constituidos por material biodegradable que cumplan los requisitos de la norma UNE-EN 13432:2000. La vajilla que se utilice en actos gastronómicos, deberá ser reutilizable, estableciendo los servicios que se consideran deben ser priorizados y, si no fuera posible la implantación de ninguna de las medidas antes señaladas, deberán utilizarse vajillas de material biodegradable o compostable que cumplan con los requisitos de la norma UNE-EN 13432:2000, a excepción de los vasos que deberán ser reutilizables, como ya se ha indicado.

El precepto es igualmente conforme con los objetivos de las directivas comunitarias y con las disposiciones estatales y forales que regulan la materia de residuos y envases, estando dirigidas a minimizar los efectos negativos derivados de la proliferación de envases de plástico.

El artículo 7, sobre medidas de separación y gestión de residuos, establece la obligación de colocar, en los eventos públicos, áreas de aportación de residuos con contenedores adecuados a cada tipo de evento, que se identificarán adecuadamente conforme al modelo de recogida de la entidad local. Se deberá posibilitar la separación, al menos de los residuos de materia orgánica, envases ligeros, papel y cartón, vidrio y fracción resto. Éstas áreas deberán estar debidamente señalizadas y se localizarán en lugares de gran afluencia de público, así como en las zonas de los servicios de hostelería y restauración o puntos de alimentación. La implantación de estas medidas se llevará a cabo de acuerdo con las entidades locales

competentes en materia de residuos con las que se planificará su número y características, pudiendo establecer dichas entidades fianzas o garantías a los organizadores para la limpieza posterior del recinto.

Para evitar la basura dispersa en eventos públicos y su incorrecta gestión, las administraciones foral y local fomentarán un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR y otros) siempre que dicho sistema esté implantado en la Comunidad Foral o entidad local a la que se refiera.

El contenido del precepto es conforme con el marco legal y con los objetivos de reducción de residuos y gestión adecuada de los mismos.

El capítulo III, artículos 9 al 13, ambos inclusive, regula las medidas de control y seguimiento, estableciendo el artículo 9 la obligación de que la entidad organizadora o promotora de eventos públicos que se celebren en espacios acotados y con aforos que superen las 2.000 personas deberán realizar el cálculo de la huella de carbono del evento siguiendo normas y metodología internacionalmente reconocidas, admitiéndose otras herramientas existentes en la actualidad o que puedan considerarse válidas en el futuro por las autoridades administrativas con competencias en la materia. La Administración Foral podrá solicitar información sobre el proceso llevado a cabo en el cálculo de la huella de carbono.

En el artículo 10 se regulan las medidas de información y sostenibilidad ambiental que la entidad organizadora o promotora deberá elaborar según lo establecido por la LFRYF y que se concretan en la elaboración de un Plan de Gestión de Residuos conforme a lo que se establece en el Anexo III y la realización de las acciones encaminadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero establecidas en el Anexo IV.

El precepto establece que para que las Administraciones Públicas autoricen el evento, la concesión del patrocinio o lo subvencionen, deberán validar favorablemente las condiciones de sostenibilidad que la entidad organizadora deberá presentar, pudiendo exigir fianzas o garantías para la posterior limpieza del evento.

El artículo 11 contempla la creación de la insignia de Evento Publico Sostenible Navarro/Nafarroako Ekitalde Publiko Jasangarria (EPSN/NEPJ) estableciendo las condiciones para poder obtener y utilizar la insignia que así lo acredite, debiendo acompañar a la instancia una memoria con las medidas de sostenibilidad ambiental establecidas en el capítulo II y Anexo II, que se propongan. La solicitud se resolverá por la Dirección General con competencia en materia de medio ambiente. Él precepto prevé que la insignia pueda seguir manteniéndose después del evento, para lo que deberá ser solicitado acompañando información de evaluación del evento, y que se pueda otorgar para eventos recurrentes sin necesidad de renovarse cada vez.

El artículo 12 regula el seguimiento y cumplimiento de las medidas de sostenibilidad de los eventos, atribuyendo tal responsabilidad al departamento competente en materia de medio ambiente, indicando que el personal de inspección del citado departamento podrá comprobar que las medidas se han implantado correctamente y, caso de comprobarse deficiencias, podrán requerir lo necesario para su correcta realización. Su incumplimiento podrá conllevar, además del correspondiente expediente sancionador, la denegación o retirada de la insignia acreditativa de EPSN/NEPJ.

Por último, el artículo 13 sobre régimen sancionador, establece una remisión genérica indicando que el régimen sancionador será el establecido en la normativa vigente en materia de residuos o de cambio climático y transición energética, lo que supone un reenvío al régimen sancionador establecido por la LFRYF y a la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo de Cambio Climático y Transición Energética.

La regulación del capítulo III del Proyecto es conforme al ordenamiento jurídico que le sirve de marco de referencia y contraste de legalidad.

El Proyecto se completa con una disposición transitoria que regula su régimen transitorio indicando que el proyecto no será de aplicación a los eventos que hayan iniciado su tramitación con anterioridad a su entrada en vigor, a la vez que establece un plazo de un año para la adaptación

progresiva en el cumplimiento de las medidas previstas en los artículos 6 y 7 del Proyecto. Esta previsión introduce un elevado margen de incertidumbre sobre cuáles van a ser los criterios de esa prevista adaptación temporal, por lo que éste Consejo de Navarra estima que no cumple con los parámetros de certeza y seguridad necesarios, por lo que se aconseja su eliminación o reelaboración precisando los criterios de adaptación y exigibilidad con que se va a realizar, en su caso, su aplicación progresiva.

La disposición final primera habilita al titular del departamento competente en la materia para la modificación de los Anexos que se incorporan al Proyecto y la disposición final segunda regula su entrada en vigor, sin que ninguna objeción jurídica pueda realizarse.

El Proyecto se completa con cuatro anexos. El Anexo I contiene una serie de ejemplos ilustrativos para la adecuada interpretación y aplicación de la norma, sin que a juicio de éste Consejo se le puedan formular objeciones.

El Anexo II contiene un extenso elenco de lo que su título denomina «medidas opcionales de sostenibilidad ambiental en eventos públicos sobre prevención, reutilización y gestión de residuos; medidas de comunicación y sensibilización; medidas de contratación pública ecológica en eventos; medidas sobre energía; sobre el agua; de alimentación; de movilidad y para la protección del medio natural».

Algunas de ellas, efectivamente, tienen un carácter marcadamente de recomendación, pero otras pueden afectar, y afectarán, en la realización de los preceptivos estudios sobre cálculo de la huella de carbono, de los planes de gestión de residuos y de los estudios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, medidas que pueden afectar al resultado de su autorización o denegación por parte de la Administración competente en materia de medio ambiente, por lo que la consideración de medidas de «carácter opcional» puede dar lugar a confusiones e interpretaciones inadecuadas.

Por último, los Anexos III y IV se refieren a los modelos y documentación que deben adjuntarse para la elaboración de los planes de

gestión de residuos (anexo III) y de acciones y medidas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (anexo IV).

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra, con las precisiones indicadas, considera que el proyecto de Decreto Foral de Eventos Públicos y Sostenibilidad es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.