

<p><b>Expediente:</b> 13/2020 <b>Objeto:</b> Decreto Foral por el que se regula el Fondo de Residuos de Navarra. <b>Dictamen:</b> 17/2020, de 29 de junio</p>
---

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 29 de junio de 2020,

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

siendo ponente doña M<sup>a</sup> Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta**

El día 28 de mayo de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Fondo de Residuos de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de mayo de 2020.

La petición de consulta se solicita que sea tramitada con carácter de urgente, habiéndose emitido el presente dictamen con tal carácter y conforme al artículo 17 de la LFCN.

#### **I.2<sup>a</sup>. 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 8/2019, de 2 de septiembre de 2019, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se inicia el procedimiento de elaboración del Decreto Foral por el que se regula el Fondo de Residuos de Navarra, designándose como órgano encargado de su elaboración y tramitación al Servicio de Economía Circular y Agua, junto a la Secretaria General Técnica.

2. Con carácter previo, se realizó una consulta pública sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen los criterios de gestión, organización y distribución del fondo de residuos y la forma por la que se acreditará la consulta previa ante el Ente Público de Residuos de Navarra, publicado en el portal de Gobierno Abierto de Navarra del 17 de septiembre al 11 de octubre de 2019; habiéndose realizado diversas aportaciones por parte de la Confederación de Empresarios de Navarra (en adelante, CEN) y la Compañía de las 3Rs, que fueron parcialmente incorporadas al texto del Proyecto, según se refleja en el informe del proceso de participación en la consulta pública, fechado el 11 de febrero de 2020.

3. Por la Jefatura de la Sección de Residuos se emitió, con fecha 9 de enero de 2020, informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la aprobación de un Decreto Foral sobre el Fondo de Residuos, fundamentadas en las previsiones de los artículos 42 y 43 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad (en adelante, LFRF).

3. El texto del proyecto de Decreto Foral se sometió a la participación ciudadana a través de su exposición en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra del 10 al 31 de enero de 2020. Se presentaron por la CEN, la AEMINA y el Director Gerente de Servicios de la Comarca de Pamplona diversas sugerencias y aportaciones, que fueron evaluadas e incorporadas; según lo que resulta del informe relativo a la participación pública del proyecto de Decreto Foral del Fondo de Residuos, de fecha 27 de mayo de 2020, firmado por el Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático y el Jefe de la Sección de Residuos.

4. Al expediente se acompañan las memorias justificativa y normativa, económica y organizativa, recogidas en un solo escrito fechado el 3 de febrero de 2020.

Las memorias justificativa y normativa se hacen eco de lo señalado en el artículo 42 de la LFRF, en el que se establece la necesidad de aprobar un reglamento que establezca los criterios de gestión, organización y distribución del Fondo de Residuos. Se indica que con ello se llevan a la práctica las medidas establecidas en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, previstas en la Directiva 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, en cuanto a los instrumentos económicos para mejorar la jerarquía de la gestión de residuos. Igualmente, alude al artículo 43 de la LFRF que prevé que el Fondo de Residuos se distribuirá anualmente por el Departamento con competencias en materia de medio ambiente, previa consulta al Ente Público de Residuos de Navarra, de acuerdo con el criterio de priorización de los escalones superiores de la jerarquía de residuos, el cumplimiento de los objetivos, urgencia ambiental, en proporción a su aportación económica por cada flujo de residuos y según las materias que se citan expresamente en dicho precepto.

La memoria económica reseña que el objeto del Proyecto es la distribución anual del Fondo de Residuos y la forma en la que se acreditará la consulta al Ente Público de Residuos de Navarra, indicándose que ello no supone incremento de gasto o disminución de ingresos para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En cuanto al Fondo de Residuos, se detallan los recursos que lo integrarán y la cuantía estimada por su recaudación para los años 2020 al 2022. También se cita el artículo 43 de la LFRF, en cuanto a la consulta que se tendrá que realizar al respecto al Ente Público de Residuos de Navarra,

Finalmente, en la memoria organizativa, se destaca que este proyecto de Decreto Foral no afecta a la estructura organizativa ni a la plantilla orgánica.

5. Constan también en el expediente los informes de impacto de género y de impacto por razón de la accesibilidad y discapacidad, fechados el 3 de febrero de 2020 y firmados por el Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático. En el primero se señala que el proyecto de Decreto Foral no tiene como grupo destinatario final a personas físicas o jurídicas de manera indistinta, ni posee capacidad de incidir en el acceso y control de los recursos, ni influye en la ruptura del rol de género, por lo que la norma resulta neutra en la integración del principio de igualdad de género; habiéndose elaborado empleando un lenguaje no sexista. En cuanto al segundo, el de impacto por razón de la accesibilidad y discapacidad, se pone de manifiesto que, dado los destinatarios de la norma, no se considera procedente establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones, ni para compensar desventajas o dificultades.

6. El Proyecto fue examinado por el Consejo Navarro de Medio Ambiente en sesión celebrada el 12 de febrero, siendo informado favorablemente tras sugerirse diversas modificaciones, que fueron incluidas en su redacción final.

7. En sesión celebrada el 30 de abril de 2020, el proyecto de Decreto Foral fue sometido a examen de la Comisión Foral de Régimen Local, informándose desfavorablemente.

8. Asimismo, figura en el expediente el informe firmado por el Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, de 11 de mayo de 2020, en el que se incluyen los antecedentes descritos de la norma proyectada, así como la consideración de las razones que han llevado a que se haya seguido la tramitación del expediente, a pesar de la declaración del estado de alarma por el Covid-19. A este respecto se señala la importancia del contenido del Proyecto por su repercusión sobre la salud humana y medio ambiente, además de la necesidad de distribuir, lo antes posible y en el presente ejercicio presupuestario, los fondos que componen el Fondo de Residuos 2020. En el informe se realizan diversas recomendaciones de forma y estilo, a fin de que se enmiende el texto.

9. La Jefatura de Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, emitió con fecha 12 de mayo de 2020 un informe en el que, tras señalar los antecedentes normativos de la norma y tramitación seguida, realiza diversas consideraciones jurídicas. Indica igualmente los trámites que deberían seguirse, como la petición de informes al Consejo de Navarra y al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, concluyéndose que el proyecto de Decreto Foral “se adecua a la legalidad vigente y se ha tramitado conforme al procedimiento establecido en el Título VII de la Ley Foral 11/209, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral”.

10. El Proyecto fue remitido, con fecha 13 de mayo de 2020, a todos los departamentos del Gobierno de Navarra, para que se realizaran las sugerencias y observaciones que estimaran convenientes.

11. Con fecha 25 de mayo de 2020, se emitió informe por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al informe de evaluación del impacto de género del proyecto de Decreto Foral del Fondo de Residuos de Navarra en el que, tras señalar la fundamentación y objeto del informe, considera que la norma que nos ocupa sí es pertinente al género, realizando diversas observaciones sobre las desigualdades detectadas, mandatos normativos y valoración del impacto de género, reconociéndose que el lenguaje empleado es inclusivo y cabe felicitar por ello al órgano gestor.

12. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe, con fecha 26 de mayo de 2020, en el que se describen los antecedentes de hecho, efectuando diversas consideraciones jurídicas sobre el objeto del Proyecto, la competencia sobre la que se soporta este desarrollo normativo y su rango reglamentario, así como su adecuación al procedimiento de elaboración de las disposiciones de esta índole conforme a la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFAFNPIF) e instrucciones recogidas en el Acuerdo del Gobierno Navarra de 27 de

noviembre de 2006. Se proponen diversas modificaciones en la redacción del texto del Proyecto de forma y estructura, así como la enmienda de fondo en relación con el contenido del artículo 3.1 y 2, definiciones y el término “urgencia ambiental”; el artículo 5.2 y 6, en cuanto a la definición de la distribución anual del Fondo de Residuos; el artículo 7.2 y 3 sobre el destino del Fondo de Residuos; el artículo 8.1, respecto de las especialidades en la concesión de subvenciones al flujo de residuos domésticos; y el artículo 10 sobre infracciones y sanciones.

Según el informe emitido por las Direcciones del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático y del General de Medio Ambiente, de fecha 26 de mayo de 2020, esas apreciaciones y las efectuadas por el Instituto Navarro para la Igualdad/ Nafarroako Berdintasunerako Institutua han sido tenidas en cuenta y, reiterando la urgencia en la aprobación del Proyecto, se plantea la solicitud del informe preceptivo de este Consejo de Navarra.

13. Por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de mayo de 2020, el proyecto de Decreto Foral del Fondo de Residuos se toma en consideración al efecto de la petición del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra solicitándose, en virtud de la urgencia justificada en el expediente, que la emisión se realice con la reducción del plazo previsto en el artículo 17 de la LFCN.

### **I.3ª. El proyecto de Orden Foral**

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, nueve artículos, una disposición transitoria única, una disposición adicional única y una disposición final única.

El artículo 1 del proyecto de Decreto Foral describe el objeto de la norma, el establecimiento de los criterios de gestión, organización y distribución del Fondo de Residuos dispuestos en la LFRF; en tanto que el artículo 2 delimita cuál es su finalidad.

En el artículo 3 se recogen el conjunto de definiciones fijadas a los efectos de la norma objeto de aprobación.

En los artículos 4 a 7 se fijan la composición anual del Fondo de Residuos, forma en la que se llevará a cabo su distribución anual, criterios para ello y destino, disponiéndose en el artículo 8 diversas especialidades en la concesión de subvenciones del flujo de residuos domésticos.

Por su parte, el artículo 9 fija la obligatoriedad de realizar una memoria anual que recoja un análisis de todo ello.

Finalmente, la disposición transitoria única, establece el régimen de consulta para la distribución del fondo hasta que se cree el Ente Público de Residuos; la disposición adicional única, prevé la composición y gestión del Fondo de Residuos del ejercicio 2020; y la disposición final única, la entrada en vigor de la norma.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la regulación del Fondo de Residuos de Navarra y su distribución anual de acuerdo con el criterio de priorización de los escalones superiores de la jerarquía de residuos, el cumplimiento de los objetivos, urgencia ambiental y proporcionalidad de la aportación económica de cada flujo de residuos.

Se dicta en cumplimiento de lo previsto en la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad, cuyo artículo 42.1, 2 y 3 de la LFRF regula la creación, identidad y recursos de los que se nutrirá el Fondo de Residuos, disponiendo en su número 4 que el *“Gobierno de Navarra establecerá reglamentariamente los criterios de gestión, organización y distribución del Fondo de residuos”*.

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, como se establece en el artículo 14.1.g) de la Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra.

### **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro se recoge, tras la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo, de modificación de la LFGNP, en el título VII de la LFACFNSPIF.

De acuerdo con el artículo 132.1 y 3 de la LFACFNSPIF el procedimiento de elaboración de la norma se iniciará por el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición, al que sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, se deberá acompañar de los documentos reseñados en el precepto, que acrediten su oportunidad y justificación.

En el presente caso el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en el LFACFNSPIF, el procedimiento de elaboración de la norma consultada se inició mediante Orden Foral de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que designó como órgano encargado de su elaboración y tramitación al Servicio de Economía Circular y Agua, junto a la Secretaría General Técnica.

Con carácter previo, del 17 de septiembre al 11 de octubre de 2019, se efectuó una consulta pública en el portal de Gobierno Abierto sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen los criterios de gestión, organización y distribución del fondo de residuos y la forma por la que se acreditará la consulta previa ante el Ente Público de Residuos de Navarra, habiéndose presentado diversas aportaciones por entidades interesadas que fueron tenidas en cuenta para su valoración.

Consta en el expediente, el informe de la Jefatura de la Sección de Residuos, respecto a la necesidad y oportunidad de la aprobación de la norma; así como las memorias justificativa y normativa, económica y organizativa que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados los informes sobre participación ciudadana, impacto de género,

accesibilidad y discapacidad, así como el del Instituto Navarro para la Igualdad/ Nafarroako Berdintasunerako Institutua de evaluación del impacto de género.

El Proyecto fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 10 al 31 de enero de 2020, a fin de que pudiera tener lugar la participación ciudadana, según dispone el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, presentándose distintas aportaciones que fueron incorporadas parcialmente al texto final.

Fue examinado por el Consejo Navarro de Medio Ambiente en sesión, celebrada el 12 de febrero de 2020, informándose favorablemente. También se sometió a la evaluación preceptiva de la Comisión Foral de Régimen Local en su sesión de 30 de abril de 2020, quien emitió informe desfavorable.

Figuran incorporados al expediente los informes del Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático de 11 de mayo de 2020, y de la Jefatura de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

El proyecto de Decreto Foral ha sido analizado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en cuyo informe se han reflejado diversas consideraciones, que han sido incorporadas parcialmente al texto definitivo.

Igualmente, el texto del Proyecto ha sido remitido a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra para que realizaran las consideraciones y aportaciones que estimaran pertinentes.

Finalmente, la norma objeto de consulta ha sido tomada en consideración por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de mayo de 2020, habiéndose solicitado a este Consejo de Navarra la emisión de su preceptivo dictamen con carácter de urgente.

En atención a todo ello, cabe estimar que la tramitación del presente proyecto de Decreto Foral ha sido ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto. Marco normativo**

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los principios constitucionales, a la legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar “la Constitución o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”; “ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Desde una perspectiva general, cabe recordar que el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de medio ambiente recomendó la revisión de las normativas existentes en materia de residuos, fomentando la adopción de medidas para la prevención en su generación y correcta gestión.

La Directiva 2008/98/CE del Parlamento y el Consejo, de 19 de noviembre de 2008, Directiva Marco de Residuos, que fue modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, incorporó las políticas de prevención y reciclado, estableciendo una nueva jerarquía en materia de residuos. Ese directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, en virtud de los principios rectores del artículo 45 de la Constitución Española (en adelante, CE) y la competencia reconocida al Estado, en el artículo 149.1.23ª de la CE, sobre “legislación básica sobre protección medio ambiente, sin perjuicio de las

facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

La Comunidad Foral de Navarra cuenta, según se indica en el artículo 57.c) de la Ley Foral de Reintegración y Amejoramiento (en adelante, LORAFNA), con la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, dentro del marco de la legislación básica del Estado, de “medio ambiente y ecología”; así como la de ejecución de la legislación del Estado sobre “vertidos industriales y contaminantes” conforme al artículo 58.1.h) de la LORAFNA.

En desarrollo de esas competencias se adoptó por el Gobierno de Navarra el Acuerdo de 14 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027; habiendo dictado posteriormente la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad. En el artículo 42.1, 2 y 3 de la citada Ley Foral se prevé la creación del Fondo de Residuos, a fin de financiar las medidas que mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de residuos, su autonomía y los recursos que los compondrá; disponiéndose expresamente en el número 4 de ese artículo 42 que *“el Gobierno de Navarra establecerá reglamentariamente los criterios de gestión, organización y distribución del Fondo de residuos”*.

Por su parte, el artículo 43 de la LFRF fija que esa partida presupuestaria: *“se distribuirá anualmente por el departamento con competencias en materia de medio ambiente, previa consulta al Ente Público de Residuos de Navarra, de acuerdo con el criterio de priorización de los escalones superiores de la jerarquía de residuos, el cumplimiento de los objetivos, urgencia ambiental, proporcionalmente a la aportación económica de cada flujo de residuos al mismo y según las siguientes materias:*

*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.*

En consecuencia, siendo el proyecto de Decreto Foral un desarrollo de los artículos 42 y 43 de la LFRF, los parámetros de legalidad, al que tendrá que referirse el contraste jurídico de nuestro dictamen, serán los de las citadas normas, sin perjuicio de las valoraciones que en consideración a la LFRF procedan en cuanto al resto del ordenamiento jurídico.

### ***A) Habilitación y rango de la norma***

Como se ha dicho, el Proyecto objeto de dictamen tiene por objeto establecer la distribución anual del Fondo de Residuos de acuerdo con el criterio de priorización de los escalones superiores de la jerarquía de residuos, el cumplimiento de los objetivos, urgencia ambiental, en proporción a la aportación económica de cada flujo de residuos y según las materias indicadas en la LFRF, cuestiones previstas específicamente en sus artículos 42 y 43.

La presente norma se dicta para dar cumplimiento a esas previsiones legales, y ello se efectúa en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno Foral de Navarra (artículo 7.12 y 55 de la LFGNP), siendo el rango el adecuado.

### ***B) Justificación y forma***

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, el Proyecto desarrolla los artículos 42 y 43 de la LFRF.

En cuanto a su contenido, la Exposición de Motivos abunda en que la LFRF ha previsto las bases sobre las que se han de desarrollar las políticas de las administraciones públicas de Navarra en materia de prevención y gestión de residuos. Se incide en que, en la exposición motivos de esa Ley Foral, ya se indicaba la necesidad de creación de ese Fondo de Residuos, con el que se persigue mitigar los impactos adversos para la salud humana y el medio ambiente en el ámbito de los residuos, estimulando el mejor resultado medioambiental global en cuanto a la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos; habiéndose dispuesto en su artículo 42 su concreción reglamentaria.

Se pone de manifiesto que con ello se cumplen las medidas establecidas en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, así como las dispuestas en la Directiva 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, del 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, relativas a los instrumentos económicos para mejorar la jerarquía de la gestión de residuos.

Finalmente, se cita el artículo 43 de la LFRF en el que se prevé la distribución anual de aquel fondo por el Departamento con competencias en medio ambiente.

A la vista de lo expuesto, la justificación del proyecto de Decreto Foral es clara en cuanto a su necesidad y finalidad, completa las previsiones contenidas en la LFRF y permite que se hagan efectivos los objetivos fijados en esta Ley Foral. En consecuencia, cabe estimar que el ejercicio de la

potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

### ***C) Contenido del proyecto.***

Como ya se ha indicado, el Proyecto consta de nueve artículos, una disposición adicional única, una disposición transitoria única y una disposición final única.

El artículo 1 establece el objeto de la norma, el establecimiento de los criterios de gestión, organización y distribución del Fondo de Residuos que se prevén en la LFRF; mientras que el artículo 2 delimita la finalidad del Fondo, la financiación de medidas que mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de residuos.

Nada cabe objetar a estos preceptos que recogen y se acomodan a lo señalado por los artículos 42.1 y 43, párrafo primero de la LFRF.

El artículo 3 define, a efectos de la norma que nos ocupa, los siguientes conceptos:

1) Los flujos de residuos, diferenciándose entre los recursos económicos originados por la gestión de residuos domésticos, los derivados de construcción y demolición y materiales naturales excavados, y otros residuos no peligrosos.

2) La actuación de urgencia ambiental, calificada como la sobrevenida dentro la Comunidad Foral que por incorrecta gestión de los residuos puede poner en peligro o riesgo al medio ambiente o a las personas.

3) La actuación de carácter general, identificada como aquella que es necesaria para alcanzar los objetivos de la LFRF y del Plan de Residuos de Navarra de 2017-2027, así como del resto que se dispongan por la normativa aplicable.

Ningún reparo de legalidad merecen estas previsiones que permitirán delimitar, respecto de los recursos económicos que integran cada flujo, qué deba considerarse como flujo de residuos domésticos, flujo de residuos por construcción, demolición y materiales naturales excavados, o bien flujo de residuos no peligrosos; previsiones que permitirán identificar la aplicación impositiva prevista por esos conceptos en el artículo 37 y las disposiciones adicionales séptima y octava de la LFRF.

En el artículo 4 del proyecto de Decreto Foral se establece que el Fondo de Residuos se encontrará diferenciado en el presupuesto del Departamento con competencia en medio ambiente, integrándose en cada ejercicio presupuestario por las cantidades reales recaudadas o aportadas del primer semestre del año inmediato anterior y el segundo semestre del año previo al citado, provenientes de los recursos reseñados en el artículo 42.3 de la LFRF.

El precepto es conforme a Derecho. Reproduce lo dispuesto en cuanto a la identificación y afectación presupuestaria de esa partida, prevista en el artículo 31 de la LFRF y concretada en el artículo 42.2 de la LFRF, definiendo los recursos económicos del ejercicio presupuestario del que se nutrirá el Fondo de Residuos.

El artículo 5 del proyecto de Decreto Foral establece el régimen de distribución anual del Fondo de Residuos. Se asigna la competencia para evaluar la gestión al Departamento competente sobre medio ambiente, así como para proponer la distribución anual del Fondo, conforme a los artículos 4 y 6 de la norma que nos ocupa. Esta propuesta se remitirá para su consulta preceptiva al Ente Público de Residuos de Navarra antes del 30 de noviembre, quien deberá emitir informe en el plazo de un mes y de no realizarlo se seguirá su tramitación sin él. También se prevé que mediante Orden Foral, cada 1 de febrero, se apruebe la distribución anual del Fondo de Residuos.

La norma tampoco merece reparo de legalidad, pues se ajusta a las previsiones recogidas en el párrafo primero del artículo 43 de la LFRF, así

como a lo señalado en el artículo 16.5 y 6 de la LFRF sobre la intervención del Ente Público de Residuos de Navarra.

En el artículo 6 del proyecto de Decreto Foral se recogen los criterios con los que se efectuará la distribución del Fondo de Residuos, atendiendo a los criterios de priorización de los escalones superiores de la jerarquía de residuos, los objetivos previstos en la normativa sectorial, el Plan de Residuos de Navarra y la LFRF, y las actuaciones de urgencia ambiental. Se dispone que la propuesta respete la proporción de aportación de cada flujo de residuos.

Por su parte, el artículo 7 del Proyecto establece que las cuantías del fondo solo se podrán destinar a los fines reseñados en el artículo 43 de la LFRF, priorizándose la prevención y la preparación para la reutilización. Para las actuaciones de carácter general o urgencia ambiental se prevé que se efectúen con cargo a los distintos flujos, atendiendo a la naturaleza de los residuos sobre los que se quiere actuar, conforme al artículo 5 del proyecto de Decreto Foral. El resto de las cantidades serán objeto de subvención, destinándose a las actuaciones prioritarias y de mayor urgencia; si hubiese crédito excedentario, éste se destinará a subvencionar el resto de flujos. El ejercicio de estas competencias se podrá delegar, así como encomendar la realización de actividades de carácter material y técnico a otros órganos u organismos vinculadas o dependientes, en los términos establecidos en la LFACFN.

Ambos preceptos se ajustan a la legalidad. Reflejan lo señalado en el artículo 31 de la LFRF, en cuanto a la afectación específica de los Fondos a los fines previstos en la LFRF, así como en el artículo 43 de la LFRF que señala específicamente cuáles sean tales fines y detalla los criterios de distribución.

En el artículo 8 se establece el destino de las subvenciones del flujo de residuos doméstico, que se destinarán a acciones de prevención, recogida selectiva y gestión; fijándose anualmente, mediante Orden Foral, las cantidades dedicadas a cada una de ellas. Se establece la obligación de informar en el plazo de un mes de las bases reguladoras de las

subvenciones por el Ente Público de Residuos de Navarra, y prosecución del procedimiento si no se emite informe. Se señala que para la concesión de subvenciones, respecto a la generación y recogida selectiva de residuos municipales, se tendrá en cuenta el esfuerzo realizado por las Entidades Locales, aplicando indicadores o fórmulas seleccionadas anualmente por el Departamento competente en medio ambiente; y, en todo caso, atendiendo a la prevención en la generación de residuos, la captación de materia orgánica neta, el porcentaje de impropios en la materia orgánica recogida y su despliegue, la captación de materiales -vidrio, papel/cartón y envases ligeros-.

Nada cabe objetar, desde el plano de la legalidad, a este precepto que delimita los criterios específicos a valorar en cuanto a las subvenciones del flujo de residuos domésticos, en la línea de las previsiones específicas contenidas en los artículos 20, 21, 22 de la LFRF; acomodándose a las competencias consultivas asignadas al Ente Público de Residuos de Navarra, conforme a lo establecido en el artículo 16.5 y 6 de la LFRF

El artículo 9 prevé la elaboración de una memoria anual por parte del Departamento competente en medio ambiente, a fin de valorar el grado de consecución de los objetivos previstos en el Plan de Residuos de Navarra y de la LFRF.

La norma es ajustada a Derecho, siendo un instrumento oportuno para la consecución y cumplimiento de las previsiones contenidas en los artículos 1 y 8 de la LFRF.

Por último, son también conformes con la legalidad las disposiciones adicional, transitoria y final.

Así, la disposición adicional única establece, para el ejercicio 2020, las cantidades que integraran el Fondo -las del segundo semestre de 2018 y primer semestre de 2019-. Prevé su distribución, conforme a los criterios reflejados en el Proyecto e informe preceptivo del Ente Público de Residuos de Navarra, emitido en un plazo de quince días; y su aprobación por Orden

Foral en el plazo de dos meses desde la publicación del Proyecto de Decreto Foral.

Por su parte, la disposición transitoria única, según lo establecido en la disposición transitoria primera de la LFRF, atribuye al Consorcio para el tratamiento de los residuos urbanos de Navarra los cometidos asignados al Ente Público de Navarra en los artículos 5.4 y 8.2 del presente proyecto de Decreto Foral, mientras éste no se cree. Y la disposición final única contempla la entrada en vigor de la norma objeto de consulta al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Fondo de Residuos de Navarra resulta conforme al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.