

Expediente: 21/2026

Objeto: Proyecto de Decreto Foral de Residuos Sanitarios de Navarra.

Dictamen: 26/2026, de 24 de julio

DICTAMEN

En Pamplona/Iruña, a 24 de julio de 2026,

el Consejo de Navarra, integrado por doña Ana Clara Villanueva Latorre, Presidenta; don Hugo López López, Consejero-Secretario en funciones; doña Inés Olaizola Nogales y don Rafael Lara González, Consejera y Consejero,

siendo ponente don Rafael Lara González,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 5 de junio de 2026 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, ambos 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 de Residuos Sanitarios de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 3 de junio de 2026.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido incluye los documentos que se reseñan a continuación y se halla integrado por las actuaciones siguientes:

1. El procedimiento para la elaboración de un decreto foral que actualizase la normativa vigente en materia de residuos sanitarios en

Navarra dio comienzo por Orden Foral 168/2018, de 28 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, designando a la Sección de Residuos y al Servicio de Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio como órgano encargado de su elaboración y tramitación, junto con la Secretaría General Técnica.

2. El trámite de consulta pública previa se llevó a cabo entre el día 27 de agosto y el 14 de septiembre de 2018, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra. En él se recibió una sugerencia/aportación presentada por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Navarra, que fue estimada en los términos que constan en el expediente.

Así, en 2019 se comenzó con la redacción del texto de un nuevo Decreto Foral. Sin embargo, en 2020, con el inicio de la pandemia, el borrador de Decreto Foral quedó paralizado, a la espera de que mejorase la situación sanitaria, a petición de algunos miembros del grupo redactor del sector sanitario. Ya en marzo de 2024 se volvió a retomar el borrador del texto normativo que hasta entonces se había estado elaborando y, tras seis meses de trabajo, en octubre de 2024, se reinició el proceso para la tramitación del nuevo Decreto Foral de Residuos Sanitarios.

3. El proyecto de Decreto Foral de Residuos Sanitarios tuvo su exposición pública en el sitio web Gobierno Abierto de Navarra durante el preceptivo plazo, que discurrió entre el 28 de febrero y el 20 de marzo de 2025, ambos inclusive. Durante dicho periodo no se recibieron alegaciones, tal y como informa el Director del Servicio de Economía Circular e Innovación en documento datado el día 18 de julio de 2025. No obstante, tras la finalización de este periodo de exposición pública, fueron recibidas dos alegaciones, habiendo sido las mismas analizadas y valoradas por el órgano gestor en el marco del expediente, tal y como consta en el documento emitido por el referido Director en fecha 13 de marzo de 2026.

4. La Directora del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, en documento de fecha 13 de marzo de 2026 y firma digital el 17 de marzo de 2026, evacua memoria en la que se justifica la necesidad y oportunidad de la norma, se identifican los objetivos que persigue, se expone sucintamente el

contenido de la misma, se describe la tramitación y se constata que se han incorporado todos los análisis de impactos por razón de género, por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género (ambos de 13 de marzo de 2026), por razón de accesibilidad y discapacidad (16 de marzo de 2026), el impacto climático, así como el correspondiente sobre la infancia y la adolescencia (también ambos de 13 de marzo de 2026).

Se pone así de manifiesto que en la normativa de ámbito estatal no se dispone de legislación específica que regule de manera genérica los residuos sanitarios, siendo de aplicación la legislación general de residuos (Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular). Incluso el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico tampoco tiene en su horizonte temporal a corto o medio plazo el desarrollo de normativa en este ámbito.

Ante la ausencia de normativa estatal en materia de residuos sanitarios, en algunas comunidades autónomas, como es el caso de la Comunidad Foral de Navarra, se optó por desarrollar normativa propia en esta materia para regular este flujo de residuos en el ámbito de la actividad sanitaria. Se trata del Decreto Foral 296/1993, de 13 de septiembre, por el que se establece la normativa para la gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Foral y del Decreto Foral 181/1994, de 3 de octubre, por el que se complementa aquel, en el que se determina el modelo y contenido mínimo de los planes de gestión de los residuos sanitarios, se establece el funcionamiento del registro de transportistas de residuos sanitarios, se prevé la homologación de los vehículos de transporte y recoge los modelos de cuestionarios de entrega y recepción de los residuos sanitarios del Grupo 3.

Desde la entrada en vigor de esta legislación foral, pasadas tres décadas, la misma ha quedado obsoleta al no evolucionar con las necesidades del sistema sanitario ni con la tecnología actual, así como al no adaptarse a la nueva normativa marco de residuos que ha ido entrando en vigor. Esta situación ha provocado problemas de cumplimiento en el contexto sanitario, en relación a los periodos de almacenamiento y recogida en el ámbito de los centros de salud, en el transporte o en la tipificación y

gestión de residuos propios de la actividad no contemplados en esta normativa. Además, la gestión de algunas tipologías de residuos sanitarios (cortopunzantes) no quedaba bien regulada en el ámbito doméstico, al no establecer circuitos de recogida claros y seguros para los mismos, provocando un riesgo para el personal que manipula los residuos. En el caso de los residuos sanitarios generados en el ámbito agropecuario, estos quedaban fuera del ámbito de aplicación de la normativa foral de residuos sanitarios.

Por otro lado, el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 estableció el objetivo O.R.19 cuyo fin es la regularización de este flujo de residuos. Concretamente, la acción A.R.19.39.80 se refiere a la confección de nueva normativa sobre el mismo. Y, en definitiva, se ha considerado oportuno abordar una revisión de la normativa reglamentaria foral y adaptarla al nuevo marco regulatorio de residuos antes de que finalice el horizonte temporal del citado plan de residuos.

5. Obran en el expediente igualmente la memoria normativa, de fecha 13 de marzo de 2026, en la que se hace expresa mención a que el nuevo decreto foral derogaría los correspondientes 296/1993 y 181/1994; la memoria económica, de 18 de julio de 2025, que incorpora la firma del Director General de Intervención, en la que se señala que el texto proyectado representa una oportunidad para modernizar y racionalizar la gestión de residuos, mejorando su sostenibilidad ambiental sin generar cargas económicas adicionales y que, más bien, la eficiencia operativa derivada de la simplificación normativa podría traducirse en una reducción de costes para las entidades afectadas, así como la memoria organizativa y de cargas administrativas, de fecha 18 de marzo de 2026, en la que se recoge que la aprobación de la norma no conlleva la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incremento o disminución de plantilla.

6. Con fecha 22 de mayo de 2025 fue convocado el Consejo Navarro de Medio Ambiente a fin de celebrar sesión ordinaria el día 6 de junio de 2025, figurando como segundo punto del orden del día el informe correspondiente al texto normativo proyectado sobre residuos sanitarios, documento adjuntado junto a la convocatoria. Consta en el acta de dicha

sesión que, sometido a votación el parecer del órgano sobre el texto, este recibe, de las treinta y cuatro personas presentes, el respaldo de veintidós miembros, la abstención de doce y ningún voto contrario al mismo.

7. El Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua (en adelante INAI/NABI) emite informe de observaciones, en fecha 15 de septiembre de 2025, al informe de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, en el que participa de la valoración efectuada por el órgano gestor sobre la ausencia de impacto de la norma por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género.

8. El día 16 de septiembre de 2025 se remitió desde la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, mediante correo electrónico, a todas sus homónimas de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, el borrador del texto de la norma reglamentaria proyectada, señalándose que se podía realizar cualquier tipo de alegación y/o sugerencia hasta el día 24 de septiembre de 2025. En este marco, desde el Servicio de Emergencias, Prevención y Protección Civil, perteneciente al Departamento de Interior, Función Pública y Justicia, se solicitó que la norma proyectada incluyese la obligación de elaborar e implantar un plan de autoprotección que contemple el riesgo derivado de la producción o gestión de aquellos residuos sanitarios que pudieran ocasionar situaciones de emergencia que afectasen a la vida o la integridad física de las personas.

9. El INAI/NABI también emite, el día 17 de septiembre de 2025, informe de observaciones al informe de impacto por razón de género, en el que considera, por una parte, que la norma no tendrá impacto de género y, por otra, lleva a cabo alguna observación sobre el lenguaje empleado en la redacción del Proyecto, recomendaciones que, en la medida de lo posible, han sido asumidas por el órgano gestor, tal y como se pone de relieve en el documento de 10 de octubre de 2025 firmado por el Director del Servicio de Economía Circular e Innovación.

10. El día 7 de febrero de 2026, fue convocada la Comisión Foral de Régimen Local, al objeto de celebrar sesión el día 17 de febrero de 2026, figurando como cuarto punto del orden del día el correspondiente al texto normativo proyectado sobre residuos sanitarios, documento adjuntado junto a la convocatoria. Consta en el acta de dicha sesión informe favorable al mismo por consenso.

11. Con fecha 26 de marzo de 2026, el Director del Servicio de Oficina de Cambio Climático de Navarra emite informe de observaciones al informe de impacto climático y concluye que la norma tendrá un impacto climático positivo desde el punto de vista de la mitigación al cambio climático, no observando inconvenientes para su tramitación.

12. La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente informa el Proyecto, con fecha 25 de mayo de 2026, y, en el mencionado documento, tras referir los antecedentes y proceso realizado, se concluye que se han seguido los trámites establecidos en la normativa vigente.

13. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el día 1 de junio de 2026, examina el texto a fin de que el Gobierno de Navarra tome en consideración el proyecto de Decreto Foral que ahora nos ocupa, como así se hizo por acuerdo de 3 de junio de 2026, a los efectos de solicitar dictamen a este Consejo de Navarra en cuanto órgano consultivo superior de la Comunidad Foral.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral de Residuos Sanitarios de Navarra se compone de una parte expositiva, de veintiún artículos, recogidos en cinco capítulos, de disposición adicional, de disposición transitoria, de disposición derogatoria, de disposición final, todas ellas únicas, así como de seis anexos.

El capítulo I está dedicado a las disposiciones generales y se encuentra integrado por los artículos 1 a 4. El capítulo II, compuesto por los artículos 5 a 13, se ocupa de las operaciones intracentro de residuos

sanitarios, mientras que el capítulo III, con sus artículos 14 a 19, lo hace respecto de las operaciones de gestión extracentro. Por su parte, el capítulo IV contempla la ordenación de la actividad en su único precepto, el 20, así como también el capítulo V, que prevé el régimen sancionador, se compone de un singular artículo.

La disposición adicional se refiere a la modificación de los anexos, la disposición transitoria lo hace a las instalaciones de gestión de residuos sanitarios, la disposición derogatoria se refiere expresamente a dos decretos forales específicos y la disposición final se ocupa de la entrada en vigor de la norma proyectada.

De todos estos elementos normativos se dará cumplida cuenta en el apartado correspondiente al examen de su contenido.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta halla su razón de ser en el desarrollo de legislación básica y, en concreto, de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, LRSCEC).

El artículo 14.1 de la LFCN enumera los asuntos respecto de los que deberá ser consultado el Consejo de Navarra preceptivamente, entre los que se incluye, a tenor de lo recogido en su letra g), los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos.

En consecuencia, este dictamen del Consejo de Navarra presenta carácter preceptivo, de conformidad con lo señalado en el precitado artículo 14.1 letra g) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en adelante, LFGNP), dedica su título IV a la iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra, título, que fue modificado por la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo. Las premisas establecidas en el mismo se completan con las previstas en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (desde ahora, LFACFNSPIF), que regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento que ha de seguirse en la elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el primero de los preceptos señalados, el procedimiento de elaboración se inicia en el departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición. De la literalidad del apartado 3 del artículo 132 se infiere que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, de modo que, además de la oportuna justificación, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten su oportunidad, consulta a los departamentos afectados, identificación del título competencial prevalente, marco normativo en que se encuadra, adecuación al ordenamiento jurídico, listado de las normas que quedan derogadas, afectación a la estructura orgánica, impacto por razón de género y de accesibilidad y discapacidad, descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas. También se acompañará de la estimación del coste a que dé lugar. De conformidad con el apartado 5 del artículo 132, la propuesta normativa habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del Departamento competente con el contenido mínimo señalado en el referido apartado. Antes de su aprobación, se remitirá a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y será examinada en la Comisión de Coordinación.

Así, conforme a lo establecido por el artículo 132 de la LFACFNSPIF, el trámite para la elaboración del proyecto de Decreto Foral de Residuos Sanitarios de Navarra se inició por el Departamento competente en materia de medio ambiente y ha sido sustanciado por el Servicio de Economía Circular e Innovación del citado Departamento, que, siguiendo las

prescripciones establecidas en el artículo 132.3 de la LFACFNSPIF, lo ha realizado motivadamente y ha incorporado una memoria que incluye la justificación de la iniciativa, así como su impacto normativo y organizativo, con razonamiento de su conveniencia y necesidad, y con valoración de su adecuación al ordenamiento jurídico.

Por otra parte, en cumplimiento de la normativa sectorial sobre la evaluación de impactos, es necesario tener presentes la Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de protección de niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad (art. 7); la Ley Foral 31/2022, de 28 de noviembre de atención a personas con discapacidad en Navarra y garantía de sus derechos (art. 25); la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad de mujeres y hombres (art. 22); la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad de las personas LGTBI+ (art. 47); la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética (arts. 16 y 71). En ejercicio de dicho deber se han analizado los impactos sobre los niños, niñas y adolescentes; la accesibilidad y discapacidad; por razón de género, incluido el de observaciones del INAI/NABI; por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, incluido igualmente el de observaciones del INAI/NABI; y de impacto climático, integrando también el de observaciones del Director del Servicio de Oficina de Cambio Climático de Navarra.

En este contexto, se advierte por el Consejo de Navarra que algunos de los informes emitidos por el órgano responsable de la tramitación de la norma proyectada tienen fecha posterior al correspondiente de observaciones sobre el mismo, así como que varios de aquellos informes no se encuentran firmados, cuestiones estas que conviene poner de relieve a los efectos de instar un esmerado proceder, también formal, en la actuación referente a la elaboración de las normas.

Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Foral 9/2023, de 22 de marzo, del Consejo Navarro de Medio Ambiente, los proyectos de disposiciones generales en materia de medio ambiente exigen del pronunciamiento preceptivo de este órgano colegiado de participación, de carácter consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral

en materia de medio ambiente [art. 4 letra b) apartado primero de la LFCNM]. La redacción del Proyecto fue examinada por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, que mostró conformidad con la propuesta en sesión celebrada el día 6 de junio de 2025.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la Comisión Foral de Régimen Local, órgano para la colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral y la Administración Local, tiene entre sus funciones la de informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra, previsión que es reproducida por el artículo 7 del Decreto Foral 277/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Foral de Régimen Local.

Tanto la legislación de régimen local estatal como la foral atribuyen a las entidades locales competencias en materia de residuos. Así, el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), dispone que *«El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas»*. A continuación, el artículo 26 de esta misma norma señala que *«Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: «a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: (...) tratamiento de residuos»*. Por otra parte, el artículo 86.2 de la LBRL declara la reserva en favor de las entidades locales, entre otras, de la *«recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos»*.

Por su parte, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, dispone en su artículo 29 que los municipios de Navarra

tienen las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado y que tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral.

Las previsiones anteriores se completan con las recogidas en la regulación sectorial, entre otras, las contenidas en la LRSCEC que precisa en su artículo 12.5. que *«corresponde a las entidades locales, a las ciudades de Ceuta y Melilla o, cuando proceda, a las diputaciones forales: a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor»*, así como en la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad (en adelante, LFRF), que establece el marco de cooperación entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales con el fin de realizar las acciones necesarias para la consecución de los objetivos establecidos en esta ley foral en materia de residuos.

La norma proyectada regula, por tanto, una materia que afecta a las entidades locales de Navarra, como se constata de la redacción del artículo 3 del Proyecto, referido a su ámbito de aplicación, que comprende todas las actividades de producción y gestión de los residuos sanitarios incluidos en los grupos definidos en el artículo 4 y/o anexo I.

Conforme a las previsiones del artículo 6, relativo a las operaciones intracentro de los residuos sanitarios del grupo I *«Los residuos sanitarios del grupo I se recogerán de forma separada conforme a la normativa vigente en materia de residuos, y a lo que establezcan las entidades locales que correspondan en cada caso, en sus ordenanzas»*. Por otra parte, de acuerdo con las previsiones del artículo 15 del Proyecto referente a la gestión de los residuos del grupo I, *«La recogida, transporte y tratamiento de los residuos del grupo I como servicio obligatorio de las entidades locales, estará a lo dispuesto en las correspondientes ordenanzas municipales, según lo*

establecido en el artículo 12.5 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular».

Por lo expuesto, el Proyecto fue sometido a la Comisión Foral de Régimen Local que, en sesión celebrada con fecha 17 de febrero de 2026, emitió informe favorable sobre el texto.

Obra en el expediente, asimismo, informe sobre la estimación del coste, dando así cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 132.4 de la LFACFNSPIF. E igualmente, figura en el conjunto documental un correo electrónico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente en el que se remite el proyecto de Decreto Foral a las secretarías generales técnicas de los distintos homónimos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en cumplimiento del trámite previsto en el artículo 132.6 de la LFACFNSPIF, señalando el plazo de diez días hábiles para realizar las aportaciones y sugerencias que se estimasen oportunas, como así sucedió desde el Departamento de Interior, Función Pública y Justicia.

También consta en el expediente el cumplimiento del trámite de consulta pública previa, que fue desarrollado entre el día 27 de agosto y el 14 de septiembre de 2018, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra. Al igual que la acreditación del cumplimiento del trámite de información pública, que se llevó a efecto conforme a las previsiones del artículo 133.2 de la LFACFNSPIF, mediante el sometimiento del texto a información pública en el sitio web Gobierno Abierto de Navarra, entre el 28 de febrero y el 20 de marzo de 2025.

El proyecto de Decreto Foral fue examinado en la Comisión de Coordinación, previa a la sesión del Gobierno de Navarra en la que se acordó su toma en consideración a los efectos de solicitar de este Consejo de Navarra la emisión del dictamen preceptivo.

En atención a cuanto se ha venido exponiendo, se debe considerar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral de Residuos Sanitarios de Navarra, en términos generales, ha sido conforme a Derecho.

II.3ª. Marco jurídico. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El artículo 149.1.23ª de la Constitución prevé que el Estado tiene competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

El artículo 57 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA) prevé que, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de una serie de materias, entre las que, en la letra c) del precepto, se recoge la relativa a medio ambiente y ecología, sobre la que, según lo expuesto en el precepto constitucional citado anteriormente, le corresponde también el dictado de normas adicionales de protección.

Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53 Uno de la LORAFNA, le corresponden a Navarra las facultades y competencias que ostentaba a la entrada en vigor de la referida Ley en virtud de sus derechos históricos respecto del desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior e higiene y, además, el desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado.

En materia de residuos integra la legislación ambiental foral la ya mencionada LFRF, cuyo objetivo es la prevención de la generación de residuos y la mejora en su gestión con el fin de cumplir con la jerarquía de residuos y alcanzar los objetivos de la economía circular y cambio climático en el marco de las competencias de Navarra.

Como ya se puso de relieve en el dictamen de este Consejo de Navarra 13/2011, de 21 de marzo, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, y en el dictamen 10/2018, de 26 de marzo, sobre la observancia del ordenamiento jurídico del proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad, ha de recordarse, en cuanto a la delimitación de competencias en

materia de medio ambiente, la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en la que se dice que (FJ 9):

«Lo básico, por una parte y desde una perspectiva constitucional, como ya se anunció más arriba, consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto. Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho. Comprobar si esa calificación del legislador ha sido correcta es función privativa de este Tribunal caso por caso, sin posibilidad de crear apriorísticamente una teoría que prevea todos los supuestos futuros ni anticipar criterios abstractos no contrastados con la realidad tópica. El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva, la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia».

Y más recientemente, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2020, de 22 de julio de 2020, dictada precisamente en el recurso de inconstitucionalidad 1893-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 23 de la LFRF, en la que se señala (FJ 4):

«Desde el punto de vista formal, conforme a la jurisprudencia del Tribunal, la legislación básica «habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas» (entre otras muchas, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5). En este caso, el Real Decreto 293/2018 respeta este requisito, puesto que las disposiciones

relacionadas con la reducción del consumo de determinadas bolsas de plástico tienen un contenido técnico, y su calendario establece, asimismo, determinadas medidas escalonadas en el tiempo de carácter coyuntural o circunstancial, susceptibles de cambios o variaciones en función del avance de la ciencia y de la técnica y de parámetros económicos. De hecho, la disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que contenía un primer calendario para la sustitución de las bolsas plástico de un solo uso, fue modificada para remitir su regulación a normas de carácter reglamentario.

Desde el punto de vista material, al encontrarnos en materia de medio ambiente, lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple, como ya se ha señalado, «una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 101/2005, de 20 de abril, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, entre otras). Por ello, las medidas previstas en el Real Decreto 293/2018 para reducir el consumo de bolsas de plástico han de respetarse en todo el territorio nacional. Las comunidades autónomas no pueden rebajar ese nivel de protección, ya sea retrasando la entrada en vigor de las prohibiciones del art. 4 del real decreto, ya sea eximiendo de su aplicación alguno de los tipos de bolsas a los que afecta el real decreto. Esto no obsta, sin embargo, para que las comunidades autónomas puedan adoptar normas adicionales con niveles más altos de protección, bien adelantando el calendario o ampliando su ámbito de aplicación, siempre que tales disposiciones no entren en colisión con otros valores constitucionales».

Por otro lado, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGNP, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (arts. 7.12 y 55.1), adoptando sus disposiciones generales la forma de Decreto Foral (arts. 12.3 y 55.2).

Por lo tanto, el Proyecto sometido a dictamen se evacua al amparo de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en las materias aludidas y en el contexto del marco normativo que le sirve de referencia, siendo además su rango el adecuado.

II.4ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral

A) Marco normativo de análisis

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

Públicas (en adelante, 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 denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Desde una perspectiva material, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (recuérdese, LRSCEC), la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad (a la que venimos aludiendo como LFRF) y demás normas en materia de sanidad e higiene, entre las que destaca la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante, LGS), representa el marco jurídico de análisis del Proyecto que nos ocupa.

A su vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129.2 de la LFACFNSPIF, la potestad reglamentaria se ejercerá de acuerdo con los principios de calidad normativa y buena regulación relacionados en el apartado 3 de dicho precepto.

Por consiguiente, el análisis de su adecuación jurídica deberá realizarse dentro de tales parámetros, como a continuación se podrá observar.

B) Justificación de la norma

Tanto por la memoria evacuada y firmada por la Directora del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales como por la parte expositiva del Proyecto, el texto reglamentario propuesto encuentra suficiente justificación.

En efecto, la normativa vigente en materia de residuos sanitarios en la Comunidad Foral de Navarra la conforman el Decreto Foral 296/1993, de 13 de septiembre, por el que se establece la normativa para la gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Foral de Navarra y el Decreto Foral

181/1994, de 3 de octubre, que tiene por objeto establecer el modelo y contenido de los planes de gestión de los residuos sanitarios, establecer el funcionamiento del Registro de transportistas de residuos sanitarios, la homologación de los vehículos de transporte y los modelos de cuestionarios de entrega y recepción de los residuos sanitarios del grupo 3.

La LRSCEC, norma que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/98/CE, tiene como objetivo reducir la generación de residuos, fomentar la reutilización y el reciclaje y minimizar la contaminación derivada de los residuos. En su disposición final cuarta, faculta al Gobierno para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de la misma y, en particular, para establecer normas para los residuos, en las que se fijarán disposiciones particulares relativas a su producción y gestión, así como los diferentes tratamientos de residuos y para la identificación de los residuos. Sin embargo, hasta la fecha no se ha aprobado ninguna norma reglamentaria que desarrolle la producción y gestión de los residuos sanitarios.

Dado que el marco jurídico de los residuos en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra es el establecido en dicha LRSCEC, se pretende actualizar la normativa vigente en este ámbito territorial, a través de la elaboración de un nuevo Decreto Foral de Residuos Sanitarios, que desarrolle la producción y gestión de esta clase de residuos.

En consecuencia, el Proyecto cumple adecuadamente con el mandato de motivación que toda disposición normativa requiere.

Ahora bien, es preciso poner asimismo de relieve que, en el párrafo final de la parte expositiva (erróneamente denominada preámbulo en este estadio procedimental), se debe incluir, antes de la previsión del acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, la relativa al parecer de este órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra a través de las fórmulas «*de acuerdo con el Consejo de Navarra*» u «*oído el Consejo de Navarra*», según corresponda.

Por último, se deben eliminar los subrayados que aparecen en esta parte expositiva anudados a los dos Decretos Forales actualmente vigentes sobre la materia (párrafo primero), así como a la LRSCEC (párrafo segundo). Y ya anticipamos que lo mismo debe hacerse respecto al Real Decreto 1277/2023, referenciado en el anexo II.

C) Capítulo I (arts. 1 a 4)

El capítulo I lleva por rúbrica «*Disposiciones generales*» y consta de los cuatro primeros artículos del Proyecto. Así, el artículo 1 determina su objeto, cual es el de regular las condiciones exigibles para la gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Foral de Navarra, con el fin de proteger la salud pública y el medio ambiente.

Por su parte, el artículo 2, a los efectos de aplicación del proyectado Decreto Foral, delimita conceptualmente distintas definiciones tales como las de residuo sanitario, productor/poseedor de residuo sanitario, centros de producción limitada, restos humanos de suficiente entidad, medicamentos peligrosos, operaciones intracentro, gestión extracentro, punto de aportación, almacén de residuos, así como tratamiento autorizado. Para el resto de definiciones la norma proyectada se remite a lo establecido en el artículo 2 de la LRSCEC o ley que la sustituya.

El artículo 3 fija el ámbito de aplicación, comprendiendo todas las actividades de producción y gestión de los residuos sanitarios incluidos en los grupos definidos en el artículo 4 y/o anexo I del Proyecto, con expresa exclusión de la gestión de ciertos residuos contemplados en el propio artículo 3.

Finalmente, el artículo 4 clasifica los residuos sanitarios en cinco grupos, al amparo, entre otros, de su peligrosidad o de los requisitos para su gestión. Así, el grupo I se refiere a los residuos sanitarios asimilados a domésticos, el grupo II a los residuos sanitarios no específicos, el grupo III a los residuos sanitarios específicos, el grupo IV a los residuos de medicamentos peligrosos y el grupo V a los residuos sanitarios de naturaleza química. El precepto, a modo de cláusula de cierre de esta

clasificación, prevé igualmente que cualquier residuo que se genere en el ejercicio de la actividad sanitaria y que, atendiendo a su naturaleza, pueda tener características de más de un grupo de los definidos o que, como consecuencia necesaria de la práctica profesional sanitaria esté constituido por una mezcla de residuos pertenecientes a varios de los grupos anteriormente definidos, tendrá la consideración que resulte más exigente para garantizar la protección de la salud y el medio ambiente.

Este mismo artículo 4 sitúa su conexión con el anexo I de la norma proyectada, pues en este último se establece una correspondencia, no exhaustiva, de los códigos de la Lista Europea de Residuos (LER) con los grupos de residuos sanitarios definidos, con el fin de facilitar la clasificación y gestión de los mismos.

Ninguna tacha de adecuación al ordenamiento jurídico presenta este capítulo I, situándose más bien en los parámetros generales de los artículos 1 a 6 de la LRSCEC.

D) Capítulo II (arts. 5 a 13)

El capítulo II, intitulado «*Operaciones intracentro de residuos sanitarios*», discurre entre los artículos 5 y 13 del Proyecto, regulando el conjunto de operaciones llevadas a cabo por los productores de residuos sanitarios y que incluyen su manipulación, clasificación, acondicionamiento, traslado y almacenamiento.

Así, el artículo 5 contempla la identificación y segregación en origen de los residuos sanitarios, las características de los envases diferenciados para cada grupo de residuos, el etiquetado y su depósito en zonas del centro previamente definidas, delimitadas y señalizadas, siendo estas las condiciones generales. En efecto, los artículos 6 a 10, por su parte, prevén las especificidades de las operaciones intracentro de los residuos sanitarios en relación con cada uno de los grupos I a V, respectivamente.

Y el traslado de los residuos sanitarios por el interior del centro donde se producen, el almacenamiento de los mismos, así como el tratamiento de valorización o eliminación en el interior de dichos centros son objeto de

regulación, también respectivamente, en los artículos 11 a 13 de la norma proyectada.

Este capítulo II guarda coherencia con el título III de la LRSCEC y ello se refleja expresamente tanto en el artículo 12 como en el 13 del proyecto de Decreto Foral de Residuos Sanitarios de Navarra, con referencia expresa a la legislación básica y plena adecuación a la misma.

Desde un punto de vista meramente formal, debería eliminarse la letra en negrita con que se señala el grupo III, grupo IV y grupo V del artículo 12.6 a), b) y c) del Proyecto.

E) Capítulo III (arts. 14 a 19)

Por su parte, en el capítulo III se disponen las reglas concernientes a las operaciones de recogida, transporte, almacenamiento y tratamiento de residuos, que se llevan a cabo fuera de los centros productores por parte de los gestores autorizados de residuos sanitarios, bajo la rúbrica «*Operaciones de gestión extracentro*».

Simétricamente con lo estructurado en el capítulo precedente, el artículo 14 prevé los criterios generales, destacando que las personas físicas o jurídicas que realicen cualquier operación de gestión de residuos sanitarios deberán contar con los registros y autorizaciones administrativas en los términos previstos en la LRSCEC, así como se establece la plena conexión con el cumplimiento de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales.

Y, en los artículos 15 a 19, de otro lado, se contemplan las especificidades de las operaciones de gestión extracentro de los residuos sanitarios de igual modo en relación con cada uno de los grupos I a V, respectivamente.

El artículo 12.5 de la LRSCEC es directamente interpelado por el artículo 15 del proyecto de Decreto Foral, al igual que lo son, de manera implícita los artículos 33 y 34 de la LRSCEC en el artículo 14 de la norma

proyectada, no observando este Consejo elemento alguno que le haga cuestionar su adecuación al ordenamiento de referencia.

Ahora bien, también en esta sede, cabe advertir una cuestión formal del texto examinado, pues igualmente debería eliminarse la letra en negrita con que se alude a la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob, situada en el último párrafo del artículo 17 del Proyecto.

F) Capítulo IV (art. 20)

La intitulación «*Ordenación de la actividad*» es anudada al capítulo IV de la norma proyectada, capítulo que cuenta con un único precepto, el 20, relativo a obligaciones de los productores. Así, los centros de producción de residuos sanitarios deberán disponer de un Plan de Gestión de residuos sanitarios, quedando excluidos de esta obligación aquellos de producción limitada; esto es, centros que generan una cantidad total de residuos inferior a 100 kg/mes de los grupos III a V, según las definiciones del artículo 4, a tenor de la delimitación conceptual fijada en el artículo 2 c) del Proyecto.

Además, específicamente, los centros productores en que se generen residuos de amalgamas de mercurio tendrán en cuenta los requisitos establecidos por el Reglamento (UE) 2017/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, sobre el mercurio, o norma que lo modifique o sustituya.

G) Capítulo V (art. 21)

Finalmente, el articulado se cierra con el número 21, que además integra, en su singularidad, el capítulo V de la norma reglamentaria proyectada y que lleva por rúbrica «*Régimen sancionador*», sin perjuicio de las correspondientes responsabilidades civiles y penales.

Así, las infracciones a lo dispuesto en la misma se calificarán y sancionarán por la autoridad competente con potestad sancionadora en cada caso, al distinguirse, por una parte, aquellas que se produzcan en la gestión interna de los residuos sanitarios, siendo de aplicación el capítulo VII del título segundo de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud de

Navarra, o normativa que le sustituya y, por otra, aquellas que se produzcan en las etapas de gestión exteriores al centro o a la actividad que produce los residuos, siendo en este caso de aplicación, además del capítulo de la Ley Foral de Salud citado anteriormente, el capítulo II de la LRSCEC, las ordenanzas locales reguladoras de la gestión de los residuos municipales aplicables en cada caso, la normativa foral relativa a actividades clasificadas, según la naturaleza y gravedad de la infracción, así como las estipuladas en el resto de normativa que pueda ser de aplicación.

La persona responsable de las infracciones deberá indemnizar por los daños y perjuicios causados. Y quienes cometan infracción deberán obligatoriamente reponer o restaurar los daños producidos, debiendo ejecutar cuantos trabajos sean precisos para tal finalidad en la forma y condiciones fijadas por el órgano que impuso la sanción. Si la persona infractora no cumpliera su obligación de restauración de los daños causados, tras su requerimiento por el órgano sancionador, éste ordenará la ejecución subsidiaria, que se hará por cuenta de los o las responsables, sin perjuicio de las sanciones e indemnizaciones pecuniarias a que hubiere lugar.

Sin embargo, no tendrán el carácter de sanción la clausura o cierre de centros, servicios, establecimientos o instalaciones que no cuenten con las autorizaciones o registros preceptivos o la suspensión de su funcionamiento mediante acuerdo motivado del órgano sancionador, hasta tanto se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad.

Este último párrafo reproduce el artículo 21.4 del proyecto de Decreto Foral y es, a su vez, trasunto del artículo 37 de la LGS. No obstante, este Consejo considera más bien que esta previsión debiera implementarse, en su caso, como medidas cautelares con las garantías previstas en el artículo 115 de la LRSCEC.

Ahora bien, ninguna objeción de adecuación al ordenamiento de referencia tiene que hacer este Consejo, siendo además el precepto incorporado a la norma proyectada, en esencia, mera transcripción del artículo 15 del Decreto Foral 296/1993.

Se advierte, no obstante, una errata en primera línea de la letra a) del número 1 del artículo 21 del Proyecto, debiendo sustituirse la palabra *doral* por *foral*.

H) Disposiciones

El proyecto de Decreto Foral de Residuos Sanitarios de Navarra cuenta con disposiciones adicional, transitoria, derogatoria y final, todas ellas únicas.

La disposición adicional se ocupa de la potencial modificación de los seis anexos que acompañan a la norma reglamentaria, excluyendo el anexo VI -pictograma de biorriesgo de ámbito internacional-, y previendo que el I, II, IV y V puedan ser modificados mediante orden foral de la persona titular del departamento competente en materia de medio ambiente y el anexo III, por la persona titular del departamento competente en materia de salud.

La disposición transitoria de la norma proyectada aborda las instalaciones de gestión de residuos sanitarios existentes, a fin de que estas se adecuen a lo establecido en la misma, en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, solicitando al órgano ambiental competente, mediante informe justificado, los términos en que se va a realizar dicha adecuación en un plazo no superior a seis meses desde la publicación de la nueva norma reglamentaria.

La disposición derogatoria, por una parte, prevé la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la norma ahora proyectada y, por otra parte, en concreto, señala tanto el Decreto Foral 296/1993 como el Decreto Foral 181/1994.

Repárese en el hecho de que literalmente la disposición derogatoria única, en su párrafo primero, habla de contradicción a lo dispuesto en la presente ley foral, cuando debe decir decreto foral.

Y, por último, la disposición final previene la entrada en vigor de la hoy norma proyectada para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

I) Anexos

El Proyecto, siguiendo la línea del Decreto Foral 296/1993 y del Decreto Foral 181/1994, presenta distintos anexos.

En el anexo I se plasma la correspondencia de la clasificación de residuos sanitarios con los códigos de la Lista Europea de Residuos (LER) y al mismo se refieren los artículos 2, 3 y 4 de la norma proyectada.

En el anexo II se recoge un listado de actividades profesionales generadoras de residuos sanitarios que, sin embargo, no las agota por completo, como por referencia a este anexo II se señala también en el artículo 2 del Proyecto. Desde un punto meramente formal es necesario, de un lado, como ya se anticipó en sede de análisis de la justificación de la norma, eliminar el subrayado que aparece en la mención al Real Decreto 1277/2023 y, de otro, se advierte de la existencia de una errata en la rúbrica del propio anexo, por cuanto aparece el adjetivo exhaustivo con la letra h en dispar posición.

En el anexo III, por su parte, se determina el listado, esta vez completo, de residuos infecciosos del grupo III a) procedentes de pacientes con enfermedades de dicha naturaleza. A este anexo III se refieren los artículos 3 y 4 del Proyecto, así como la disposición adicional única y el anexo IV, anexo este que, a su vez, configura un listado no cerrado de residuos del grupo II, como se señala igualmente en el artículo 4 de la norma reglamentaria proyectada.

En el anexo V se prevén los tratamientos autorizados para los residuos sanitarios del grupo III y se encuentra referenciado en los artículos 2 y 4 del Proyecto. En esta ocasión, se advierte una errata en la propia rúbrica, donde aparece, en vez de la palabra anexo, la expresión aneo. Y, se sugiere, por coherencia con el resto del texto, que se sustituyan las mayúsculas por minúsculas en las referencias tanto al grupo II como al III, plasmadas en el número 4 del tratamiento por autoclave (A).

Finalmente, el anexo VI recoge el pictograma de biorriesgo o riesgo biológico, señal de ámbito internacional que tiene como finalidad advertir de

la posibilidad de exposición a agentes biológicos que pueden poner en peligro la salud de las personas o del medio ambiente. Este último anexo es mencionado tanto en el artículo 8 como en la disposición adicional única de la norma reglamentaria proyectada.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral de Residuos Sanitarios de Navarra se adecua al marco normativo que desarrolla.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.