

Expediente: 7/2018

Objeto: Sobre la observancia del ordenamiento jurídico del Proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad.

Dictamen: 10/2018, de 26 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de marzo de 2018,

El Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera–Secretaria, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña Socorro Sotés Ruiz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª Formulación de la consulta

El 29 de enero de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con 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 lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión, con carácter urgente, de dictamen preceptivo sobre la observancia del ordenamiento jurídico del proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad (en adelante, el Proyecto).

En sesión celebrada el día 29 de enero de 2018, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo: La A.P.F. del Partido Popular de Navarra solicita la emisión de un dictamen del Consejo de Navarra, sobre la observancia del ordenamiento jurídico del Proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad.

Posteriormente, el 20 de febrero de 2018 tiene entrada en el Consejo escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra, por la que se completa el mencionado acuerdo de la Junta de Portavoces, adjuntando la documentación solicitada por el Consejo de Navarra con fecha de 6 de febrero, en un DVD, y facilitado por el Servicio de Régimen Jurídico de Medio Ambiente.

I.2ª. Expediente del proyecto de Ley Foral

Junto con el Proyecto se acompaña un extenso expediente instruido en su elaboración que está integrado sustancialmente por los siguientes documentos y trámites habidos:

1. Mediante Orden Foral 58/2017, de 2 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de la Ley Foral de Residuos, designando al Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como órgano encargado junto con el Servicio de Economía Circular y Agua de su elaboración y tramitación, trasladándoles esta orden a los efectos oportunos.

2. Al igual que con el desarrollo de Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 (en adelante, PRN), en febrero de 2017 se pone en marcha una fase temprana de participación a través de una consulta pública previa, para la aportación de sugerencias, contribuciones y opiniones a tener en cuenta en la redacción del Anteproyecto de Ley Foral, a través del Portal de Gobierno Abierto de Navarra y del Grupo de Trabajo creado al efecto. Con las sugerencias recibidas y las alegaciones que se realizaron durante el proceso de participación y exposición pública del PRN se elaboró un documento de bases para iniciar el debate en torno a los aspectos que debería contemplar la Ley Foral de Residuos, en sendas jornadas de participación destinadas al Grupo de Trabajo y Entidades Locales encargados de la gestión de residuos.

Se diseñaron unos niveles de participación con cuatro niveles y 4 fases, en las que se celebraron 4 sesiones abiertas presenciales, a las que

se suman 4 reuniones sectoriales y una jornada final de retorno para todos los niveles. En total 9 sesiones.

Hay que destacar, del Informe de participación, elaborado por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local de 20 de octubre de 2017, de donde se han tomado los datos anteriores que casi el 80% de las alegaciones proceden de asociaciones sectoriales, grupos ecologistas y Entidades Locales, siendo los temas que más interés han suscitado por este orden, los siguientes: impuesto; bolsas de plástico y vajilla de un solo uso; Ente Público; Fondo de Residuos; Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (en adelante, SDDR); contenido del PRN 2017-2027; Objetivos; recogida selectiva; eventos públicos; agua del grifo; control y seguimiento; economía circular; compra pública verde; otros instrumentos; infracciones y sanciones; coordinación e integración; ordenanzas; trazabilidad y estandarización; prevención; y, objeto.

3. Consta la memoria normativa emitida por el director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 10 de octubre de 2017, donde tras analizar el Proyecto con su articulado y la normativa aplicable, considera que “el presente anteproyecto se ha elaborado por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de conformidad con la Orden Foral 58/2017, de 2 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. La tramitación del expediente se ha ajustado a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, el Gobierno de Navarra y su Presidente, tal como figura en el expediente administrativo. Por lo tanto puede señalarse que el anteproyecto presentado se considera ajustado al ordenamiento jurídico (...)”.

4. El 16 de octubre de 2017, se emite la memoria justificativa del Anteproyecto firmada por el Director del Servicio de Economía Circular y Agua y por la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que dice:

“El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente recomienda la revisión de las normativas existentes en materia de residuos, con una clara distinción entre lo que son y no son

residuos, fomentando la adopción de medidas para la prevención en la generación de los mismos y su correcta gestión.

En esta línea, se aprueba la Directiva 2008/98/CE del Parlamento y el Consejo, de 19 de noviembre de 2008, denominada Directiva Marco de Residuos, que incorpora las políticas de prevención y reciclado, y establece una nueva jerarquía en materia de residuos.

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

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

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

En este sentido, el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 de enero de 2017, sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular concluye que: “en los próximos años, será esencial mantener el impulso creado por la adopción del paquete sobre la economía circular y las acciones a todos los niveles, para hacer realidad la economía circular en beneficio de todos los europeos. La coherencia en la aplicación del plan de acción y la rápida adopción de las propuestas legislativas sobre los residuos y abonos contribuirá a dar orientaciones claras a los inversores y apoyar la transición”.

5. Consta la memoria económica de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 8 de noviembre de 2017.

Después de incidir en que es una consecuencia derivada de la aprobación por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 14 de diciembre de 2016, del PRN 2017-2027, y de sus objetivos, analiza el Título V del anteproyecto de Ley Foral de Residuos, por estar dedicado al régimen económico de los residuos en Navarra.

En relación con la creación del impuesto entiende que «la competencia de la Comunidad Foral para crear este impuesto viene atribuida por el artículo 2.2 del Convenio Económico con el Estado que dice que, “la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio.” Entiende igualmente que sus sustentos normativos son: a) La Directiva Marco de Residuos y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, (...); b) El Plan de Residuos de Navarra (...)».

En cuanto a la naturaleza del impuesto considera que es un impuesto indirecto, real y extrafiscal con el objetivo de servir de instrumento para ejecutar la política medioambiental del Gobierno de Navarra, sirviendo su recaudación para potenciar la jerarquía de los residuos y para la adopción de medidas tendentes a estimular la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos. “Es un impuesto finalista, esto es, afectado a un fin: contribuir a la financiación del denominado Fondo de Residuos de Navarra. Así, los ingresos de cada año presupuestario procedentes del impuesto integrarán las correspondientes partidas presupuestarias específicas de gasto de los Presupuestos Generales de Navarra del año siguiente denominadas “Fondo de Residuos”.

En cuanto al hecho imponible del impuesto se considera que es la eliminación de los residuos en vertedero y la incineración de los mismos, penalizando las opciones situadas en los escalones inferiores de la gestión de residuos y en coherencia con el principio de “quien contamina paga”. Se regulan los supuestos de no sujeción y exención, y las figuras de sujeto pasivo, contribuyente y sustituto, así como el devengo del impuesto, la base imponible el tipo de gravamen y la cuota tributaria, analizando la memoria todos estos supuestos.

Hace un estudio sobre la recaudación prevista en atención a los términos de este anteproyecto, tomando como referencias los vertidos de residuos domésticos, industriales no peligrosos, industriales inertes, de construcción y materiales naturales correspondientes al año 2016, siendo el

resultado el siguiente 6.329.230 € (año 2016); 5.394.127 € (2018); 4.784.085 € (2020) y por último, 3.814.945 en 2027.

Considera la memoria que los ingresos de cada año presupuestario procedentes del impuesto integraran las partidas presupuestarias específicas de gasto de los Presupuestos Generales de Navarra del año siguiente, denominadas Fondo de Residuos.

En cuanto al capítulo tercero del título V del anteproyecto dice la memoria acerca del Fondo de Residuos que, “solo podrá destinarse a la labor que las asociaciones y organizaciones no gubernamentales, empresas y administraciones públicas desarrollen para la mejora de la salud humana y del medio ambiente en el ámbito de los residuos”, estableciéndose que se integrará de manera diferenciada en el presupuesto del departamento con competencias en medio ambiente.

“Y por lo que se refiere al Ente Público de Residuos de Navarra, independientemente de su naturaleza jurídica, el funcionamiento del Ente viene fijado por los presupuestos anuales que elabora y que parten de unos ingresos como consecuencia de las tasas que cobra por los servicios que presta. Esto significa que no tiene afección a los Presupuestos Generales de Gobierno de Navarra.”

6. La memoria organizativa de 8 de noviembre de 2017, efectuada por el director del Servicio de Economía Circular y Agua, señala que “ésta nueva norma no genera nuevas necesidades de personal o de medios materiales para ejercer las competencias que atribuye al Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local”, aunque considera que para “la gestión del Fondo de Residuos de Navarra sería necesario crear en la plantilla del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local una nueva plaza, de Diplomado en Empresariales, o de titulación similar (nivel B), adscrita a la Sección de Residuos del Servicio de Economía Circular y Agua.

7. El informe de 20 de noviembre de 2017, emitido por el Director del Servicio de Presupuestos y Política Financiera señala, en relación con la

creación del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración, que es un impuesto indirecto de naturaleza real y carácter extrafiscal y con afectación finalista por lo que los ingresos de cada año presupuestario integraran las correspondientes partidas específicas del año siguiente que serán identificadas con la denominación de Fondos de Residuos. Dado el carácter finalista todo lo recaudado se destinará exclusivamente a la realización de los fines previstos en esta Ley Foral, de tal manera que no afectará al equilibrio presupuestario del Gobierno de Navarra.

8. La Directora General de Función Pública emite informe el día 14 de noviembre de 2017, en el cual tras hacer las referencias legales correspondientes a la tramitación de los anteproyectos de leyes forales, concluye diciendo que, “analizada la Memoria presentada, se comprueba que la misma recoge la necesidad de la creación de una plaza de Diplomado en Ciencias Empresariales para la gestión del Fondo de Residuos de Navarra, siendo necesaria su creación para el ejercicio del 2019”.

9. La Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad, realiza informe el día 26 de octubre de 2017. En el mismo se analiza la identificación de la pertinencia de género, considerando que “esta norma incide directamente sobre personas, mujeres y hombres, en tanto que generadoras de residuos, y como usuarias potenciales de los servicios de recogida y transporte de los mismos, así como posibles destinatarias de las ayudas, etc. que se puedan convocar para la distribución de la cantidades ingresadas en el Fondo de Residuos. Además, se añade que la norma tiene capacidad de influir en la ruptura del rol de género.”

En cuanto al lenguaje utilizado en la norma, se dice que “tras una revisión se detecta el uso de algunos términos como gestores, productores, poseedores, etc. que deberían tener una formulación inclusiva (personas gestoras, personas productoras, poseedores y poseedoras,...). Además, será muy importante que en las campañas previstas de información y sensibilización se haga un uso inclusivo del lenguaje, así como de las imágenes que se incluyan en dichas campañas y demás actividades relacionadas.”

10. Consta el certificado del Acta del Consejo Navarro de Medio Ambiente celebrado el 29 de junio de 2017, y la inclusión del acta. En dicha sesión se presenta el anteproyecto de Ley Foral de Residuos y Suelos Contaminados de Navarra, y tras la intervención del representante de la CEN y de Consumidores Iratxe, en el sentido de comentar que han hecho aportaciones al texto propuesto, pidiendo que se tengan en cuenta a la hora de la formalización de la Ley, se somete a votación, con el siguiente resultado: votos a favor: 0; votos en contra: 1; y 7 abstenciones.

En el certificado emitido por el Secretario del Consejo Navarro de Medio Ambiente se certifica que:

“En la sesión del Consejo Navarro de Medio Ambiente, celebrada el día 29 de junio de 2017, se incluyó en el Orden del día el siguiente punto: Informe relativo al anteproyecto de Ley Foral de Residuos. Habiendo sido informada por el Consejo la citada propuesta.”

11. Por parte de la Secretaria de la Comisión Foral de Régimen Local, se certifica que “en sesión celebrada el día 18 de octubre de dos mil diecisiete fue sometido a informe de la Comisión Foral de Régimen Local el Anteproyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad, obteniendo informe favorable en los términos acordados en la citada sesión, que se hacen constar en Acta”.

Se adjunta certificado del acta de la Comisión de Régimen Local, así como el Acta de la sesión celebrada el día 18 de octubre de 2017. En esta sesión se trató el artículo 25 del Proyecto, la naturaleza del Ente Público así como el tema del impuesto, considerando que se deben dejar claras las cosas para que la ciudadanía lo vea como algo positivo. Hay opiniones mayoritarias favorables al Proyecto que consideran muy positivo en el marco de sostenibilidad ecológica y en cuanto al encaje del nuevo ente sustituyendo al Consorcio de conformidad con el compromiso acordado en 2015 con el Estado. Otras opiniones en contra del mismo en relación con la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y la situación del sistema de tratamiento de residuos cuando se proceda el cierre de Góngora, la entidad pública, la voluntariedad o no de la incorporación al ente público y su control respecto de quienes no estén dentro del mismo.

12. El 10 de octubre de 2017, se da traslado del texto a los distintos departamentos del Gobierno de Navarra a fin de que remitan las aportaciones que consideren oportunas, con plazo de finalización el día 19 de octubre.

13. Obra en el expediente documento acreditativo de que el Proyecto ha estado publicado en la web del “Gobierno Abierto” del Gobierno de Navarra a efectos de participación ciudadana en trámite de consulta, entre los días 7 de febrero y 24 de febrero de 2017, y en trámite de exposición publica desde el día 7 de septiembre hasta el 27 de septiembre de 2017, con numerosas alegaciones y propuestas.

14. El Director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio emite informe acerca de los cambios efectuados en el Proyecto de la Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad tras las recomendaciones hechas por la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación.

Las modificaciones propuestas afectan en la Exposición de Motivos, en el título I, artículos 1 y 3; título II, artículos 5, 6, 8, 9, 10, 11 y 13; en el título III, artículos 15 y 16; título IV, artículo 25; título VI, artículo 45; título VII, artículo 49.2; título VIII, nueva redacción al título y artículo 53; título X, artículos 65 y 69 y se añaden disposición adicional primera y disposición transitoria primera.

15. El informe de la Secretaría General Técnica de 21 de noviembre de 2017, indica que el expediente ha sido tramitado por el Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que además ha informado de los aspectos jurídicos relativos a la adecuación a derecho de la propuesta formulada. Por lo tanto, el proyecto de Ley Foral se ha tramitado conforme a lo dispuesto en el título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.

16. Obra en el expediente certificado del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de noviembre de 2017, por el que se acuerda aprobar y someter a la deliberación del Parlamento de Navarra, el proyecto de Ley Foral de Residuos y su fiscalidad, solicitando a la Mesa del Parlamento que

la tramitación de este proyecto de Ley Foral sea en procedimiento ordinario conforme a los artículos 126 y siguientes del Texto Refundido del Reglamento de la Cámara y designando a la Consejera de Desarrollo Rural, medio Ambiente y Administración Local para que comparezca ante el Parlamento de Navarra en defensa del proyecto de Ley Foral.

17. Consta copia del texto del proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad (en adelante, el Proyecto).

18. El día 20 de febrero de 2018, tiene entrada en este Consejo escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra, por la que se completa el mencionado acuerdo de la Junta de Portavoces, adjuntando la documentación contenida en un DVD, solicitada por el Consejo de Navarra con fecha de 6 de febrero, y facilitada por el Servicio de Régimen Jurídico de Medio Ambiente. Dicho soporte contiene la siguiente documentación:

- Informe de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente de 15 de febrero de 2018, acerca de la reunión mantenida con el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y de la realización de las modificaciones propuestas por dicho Servicio.
- Escrito de 21 de octubre de 2017, del Director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente, remitiendo el expediente correspondiente al anteproyecto de Ley Foral de Residuos y su fiscalidad, a fin de recabar informe del Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa.
- Informe de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente sobre la Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad, con los cambios efectuados en el Proyecto.
- Anteproyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad.
- Acta de la Comisión de Régimen Foral.
- Informe de Participación.

- Documentación presentada mediante power point con el borrador del Anteproyecto de la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad.
- Borrador primero del Anteproyecto con Anexos I, II, III, IV; cálculo del impuesto; contenidos futuras normas; documento base Ley y medidas, con experiencia en otras comunidades; líneas de trabajo; operación GF.LER 210911; canon residuos de Navarra:
- Documentos Residuos: acta reunión consorcios; copia 401001; plantas de tratamientos.
- Economía circular y documentación al respecto.
- Fiscalidad ambiental: artículos de opinión y jurídicos, cálculos, Sentencia T.S 12 de julio de 2017.
- Legislación en otras comunidades.
- Más notas y consideraciones acerca de la LFR.
- Noticias de prensa.
- Planes Residuos: Estatal Marco 2016-2022.

19. Figura el informe del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 15 de marzo de 2018, acerca del proceso seguido para cumplir con el requisito establecido legalmente acerca del informe del Consejo Navarro de Medio Ambiente.

I.3ª. El proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, diez títulos dentro de los cuales hay 77 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales (primera y segunda).

En la Exposición de Motivos se señala que “el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente recomienda la revisión de las normativas existentes en materia de residuos, con una clara distinción

entre lo que son y no son residuos, fomentando la adopción de medidas para la prevención en la generación de los mismos y su correcta gestión”.

En esta línea, se aprueba la Directiva 2008/98/CE de la Parlamento y el Consejo, de 19 de noviembre de 2008, denominada Directiva Marco de Residuos, que incorpora las políticas de prevención y reciclado, y establece una nueva jerarquía en materia de residuos.

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

Por Acuerdo de Gobierno de Navarra de 14 de diciembre de 2016 se aprueba el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, que constituye el instrumento básico de la política de prevención y gestión de residuos en la Comunidad Foral para los próximos años, previendo la elaboración de un Proyecto de Ley Foral de Residuos que contemple medidas organizativas de gestión e instrumentos económicos, de cara a incentivar la economía circular y la lucha contra el cambio climático.

En este sentido, el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 de enero de 2017, sobre la aplicación del plan de acción para la economía circular concluye que: “en los próximos años, será esencial mantener el impulso creado por la adopción del paquete sobre la economía circular y las acciones a todos los niveles, para hacer realidad la economía circular en beneficio de todos los europeos. La coherencia en la aplicación del plan de acción y la rápida adopción de las propuestas legislativas sobre los residuos y abonos contribuirá a dar orientaciones claras a los inversores y apoyar la transición”.

A lo largo del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 se hacen varias alusiones a la necesidad de la aprobación de una Ley Foral de residuos que

establezca incentivos/penalizaciones en relación con la calidad y cantidad de materia orgánica recogida selectivamente; que promueva la universalización de la recogida selectiva de biorresiduos, incentivando la recogida selectiva de calidad y desincentivando el vertido, bonificando y/o penalizando en función del contenido en impropios; que avance en fiscalidad ambiental, desincentivando el vertido en primer lugar y la incineración a posteriori; y que promueva la realización de adjudicaciones (contratos públicos) de los materiales obtenidos en las plantas de tratamiento. En dicho Plan se apuesta por una Gobernanza única para la gestión de los residuos domésticos y comerciales y para ello en el proceso de participación del citado Plan se ha confirmado la necesidad de elaborar una Ley Foral de Residuos:

- Que garantice, de forma coordinada entre el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales, una adecuada gestión de residuos domésticos y comerciales en el ámbito territorial de la Comunidad Foral, tanto en el transporte, tratamiento y eliminación, como en la recuperación de materiales.
- Que establezca el ámbito competencial y de responsabilidad, y asegure los recursos económicos necesarios y los escenarios posibles.

Según lo establecido en el citado Plan, los principios que regularán esta nueva Gobernanza y fiscalidad, son:

- La gestión de residuos domésticos y comerciales mediante un modelo público coordinado.
- La creación de un Ente Público para la gestión de residuos, en el que estén representados el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales competentes, quienes podrán encomendar al Ente, de manera voluntaria, los servicios que consideren. El Ente Público de Gestión dispondrá para ello de una cartera de servicios adecuada a las necesidades.
- El impulso para que la ciudadanía de la Comunidad Foral de Navarra disponga de un servicio de suficiente calidad con el objetivo

de alcanzar un equilibrio territorial, aplicando los principios de proximidad y autosuficiencia.

- El desarrollo de una Ley Foral de Residuos que aborde entre otros los aspectos de fiscalidad que aseguren la sostenibilidad del control, de la evaluación y de la gestión, y que penalice económicamente, en función de la generación de residuos, aplicando el principio de “quien contamina paga”.

(...)

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

Finalmente se describe la estructura y contenido normativo del Proyecto, con diez títulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1ª. Carácter y alcance del dictamen

Dispone el artículo 14.2 de la LFCN, invocado en la solicitud de nuestro dictamen, que el Consejo de Navarra emitirá dictamen “en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa” y que sea solicitada, entre otros, por el “Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de un quinta parte de los parlamentarios forales (...)”.

En consecuencia, el presente dictamen se emite con carácter facultativo, cumpliendo con las condiciones establecidas por el artículo 15.1

de la misma LFCN, toda vez que la solicitud se ha formulado por la Presidenta del Parlamento de Navarra a instancia de la Junta de Portavoces.

No obstante, y tratándose de un anteproyecto de ley foral que se dicta “en desarrollo de legislación básica estatal o en transposición del derecho comunitario europeo”, este dictamen también tiene carácter de preceptivo en cumplimiento con el artículo 14.1 b) de la LFCN.

La consulta que se nos formula tiene por objeto el Proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad y su adecuación al ordenamiento jurídico, sin que se haya especificado qué articulado o aspecto concreto de la ley debemos analizar al respecto, lo que hubiera sido deseable para una mejor concreción del dictamen. Por lo que en atención a las discusiones parlamentarias, las aportaciones realizadas por los agentes intervinientes y particulares que han participado en el proceso de participación, así como teniendo en cuenta las recientes enmiendas presentadas a la Mesa del Parlamento y que han sido publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra numero 25 de 27 de febrero de 2018, analizaremos aquellos artículos que pudieran producir colisión con el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.3 de la LFCN, “en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Navarra velará por la observancia del ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia, cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines”.

Hay que recordar, no obstante, como se ha señalado en anteriores dictámenes de este Consejo, entre ellos el 38/2014 de 10 de diciembre “que de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), las leyes forales únicamente están sujetas al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional; sin perjuicio, tras la incorporación de España a la Unión Europea, de la obligada consideración, cuando proceda, del Derecho comunitario europeo en razón de su aplicabilidad y primacía”.

Desde este punto de vista teniendo en cuenta la naturaleza de este Consejo como órgano técnico independiente de asesoramiento jurídico, constituyéndose en el elemento de contraste de la norma objeto de dictamen, dado su rango, lo que está predeterminado por el bloque de constitucionalidad y, además en este caso, por las leyes específicas que se han justificado en la realización de este anteproyecto tales como la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y la Directiva 2008/98/CE del Parlamento y el Consejo, de 19 de noviembre de 2008, denominada directiva Marco de Residuos.

II. 2ª. Marco Jurídico de aplicación

El Proyecto que nos ocupa tiene por objeto la reglamentación de medidas organizativas de gestión e instrumentos económicos que incentiven la economía circular y la lucha contra el cambio climático, siendo necesaria esta ley para garantizar de forma coordinada entre el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales una adecuada gestión de los residuos domésticos y comerciales en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, tanto en el transporte, tratamiento y eliminación, como en la recuperación de materiales, avanzando en fiscalidad ambiental, desincentivando el vertido en primer lugar y la incineración a posteriori y apostando por una Gobernanza única. Estableciendo el ámbito competencial y de responsabilidad y asegurando los recursos económicos necesarios y los escenarios posibles.

La Constitución española en sus artículos 148.9 y 149.23, atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de asumir competencias en la gestión en materia de protección del medio ambiente con la posibilidad de establecer normas adicionales de tutela.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye a la Comunidad Foral, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología [artículo 57.c)]. De acuerdo con el artículo 19 de la LORAFNA corresponde al Gobierno la iniciativa legislativa; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, el Gobierno de Navarra y de su Presidente

(en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra ejercer la iniciativa legislativa, mediante la elaboración, aprobación y remisión posterior de los proyectos de Ley Foral al Parlamento de Navarra (artículo 51); estableciéndose en el artículo 52 el procedimiento de elaboración de Ley Foral. En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de las competencias de Navarra en materia de medio ambiente y ecología, en ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango, así como el procedimiento seguido, el adecuado.

En el nivel europeo, la vigente regulación en la materia está constituida por la Directiva 2008/98/CE del Parlamento y el Consejo, de 19 de noviembre de 2008, denominada directiva Marco de Residuos, que incorpora las políticas de prevención y reciclado y establece una nueva jerarquía en materia de residuos, señalando que los Estados miembros tienen la obligación de elaborar planes de gestión de residuos que deberán ajustarse a los principios generales de la política de residuos, para alcanzar el objetivo principal de integrar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. Dentro de estos principios destacan el principio de prevención, el de jerarquía, el de proximidad y suficiencia y el de responsabilidad del productor. Además, con el fin de romper el vínculo existente entre el crecimiento económico y los impactos ambientales asociados a la generación de residuos, la Directiva contempla también la obligación de elaborar programas de prevención que incluyan objetivos y medidas específicas de prevención en la generación de residuos. Estas medidas de prevención deberán ser claramente identificables y tener como finalidad la consecución de los objetivos propuestos así como el desarrollo y la mejora de actuaciones en materia de prevención.

El informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 26 de enero de 2017, acerca de la aplicación del plan de acción para la economía circular que señala que, “en los próximos años, será esencial mantener el impulso creado por la adopción del paquete sobre la economía circular y las acciones a todos los niveles, para hacer realidad la economía circular en beneficio de todos los europeos. La coherencia en la aplicación del plan de

acción y la rápida adopción de las propuestas legislativas sobre los residuos y abonos contribuirá a dar orientaciones claras a los inversores y apoyar la transición”.

La Directiva 2015/720/UE por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, indica que los Estados Miembros han de adoptar medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico, entre las que se puede incluir el establecimiento de objetivos nacionales de reducción, instrumentos económicos e incluso la restricción a su puesta en el mercado. En cualquier caso, entre las diversas medidas, los Estados Miembros deberán adoptar una de las siguientes o ambas medidas para asegurar que se reduzca el consumo hasta 90 bolsas por habitante y año, antes de 2020 y 40 antes de 2025, e instrumentos que aseguren que no se entreguen gratis.

En el ámbito estatal, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (en adelante, LRSC), transpone al ordenamiento jurídico español, la Directiva Marco de Residuos, estableciendo instrumentos de la política de residuos, como los planes de gestión y programas de prevención de residuos, orientando la política de residuos conforme al principio de jerarquía en la producción y gestión de los mismos, maximizando el aprovechamiento de los recursos y minimizando los impactos de la producción y gestión de residuos. Promueve igualmente la implantación de medidas de prevención, la reutilización y el reciclado de los residuos y permite calificar como operación de valorización la incineración de residuos domésticos mezclados sólo cuando ésta se produce con un determinado nivel de eficiencia energética; aspira a aumentar la transparencia y la eficacia ambiental y económica de las actividades de gestión de residuos; y, finalmente, promueve la innovación en la prevención y gestión de los residuos para facilitar el desarrollo de las soluciones con mayor valor para la sociedad en cada momento, lo que incidirá en la reducción de emisiones de gases efecto invernadero asociadas a este sector, contribuyendo a la conservación del clima. Estableciendo que todo ello se elaborara por las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, entre otras cuestiones, introduce modificaciones a la LRSC con la finalidad de simplificar y reducir las cargas administrativas que ocasionaban la ambigüedad, incertidumbre e inseguridad en la aplicación de la norma y así mismo para eliminar la indeterminación e inseguridad jurídica, era indispensable delimitar las competencias sancionadoras de las entidades locales en esta materia, disponiendo que las ejercerán respecto de los residuos cuya recogida y gestión les corresponda.

En cuanto a la normativa de Navarra destaca la aprobación del Decreto Foral 23/2011, de 28 de marzo, sobre Residuos de Construcción y Demolición en el que se introduce la fianza como un nuevo instrumento económico en la gestión de este tipo de residuos.

Otra normativa destacable a nivel de la Comunidad Foral de Navarra es la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, así como el Reglamento que la desarrolla, la cual tiene por objeto regular las distintas formas de intervención administrativa para la prevención, reducción y el control de la contaminación y el impacto ambiental sobre la atmósfera, el agua, el suelo así como sobre la biodiversidad de determinadas actividades públicas o privadas, como medio de alcanzar la máxima protección posible del medio ambiente en su conjunto. Mediante esta norma se integran las autorizaciones de funcionamiento de las diversas actividades con incidencia ambiental, las condiciones a cumplir así como las autorizaciones que la normativa específica de residuos exige a los titulares de esas actividades.

Así mismo, la Ley Foral 7/2013, de 25 de febrero, sobre utilización de residuos alimenticios, permite, desde los poderes públicos, promover la adopción de medidas, no solo hábitos de consumo razonable en los ciudadanos, sino también buenas prácticas en las cadenas de distribución de alimentos que eviten que acaben en la basura convertidos en desperdicios.

También hay que tener en cuenta la normativa que establece en Navarra las competencias en materia de residuos domésticos para las

entidades locales, tanto en lo relativo a la recogida como a su tratamiento (Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra).

En último término, como ya se dijo en el Dictamen de este Consejo de Navarra 13/2011 de 21 de marzo, 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 STC 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.”

En este Proyecto de Ley Foral se regula la fiscalidad de los residuos, creándose un impuesto de carácter finalista, indirecto, de naturaleza real y

carácter extrafiscal con el objetivo de servir de instrumento para ejecutar la política medioambiental, sirviendo su recaudación para potenciar la jerarquía de los residuos y para la adopción de medidas tendentes a estimular la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos. Los artículos 133.2, 156.1 y 157 b) de la Constitución, atribuyen a las Comunidades Autónomas la potestad para establecer y exigir tributos; gozar de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias; y que sus recursos estén constituidos por sus propios impuestos, tasas y contribuciones.

Dentro de este marco y en desarrollo de la disposición adicional primera, la LORAFNA en su artículo 45 señala que:

- “1. En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico.
2. En los Convenios Económicos se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.
3. Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico que deberá respetar los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio Económico de mil novecientos sesenta y nueve, así como el principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1.º de esta Ley Orgánica”.

De conformidad con el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, suscrito el 31 de julio de 1990, aprobado mediante Ley 28/1990, de 26 de diciembre con las modificaciones operadas en el Acuerdo entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra suscrito el 17 de febrero de 2015, aprobado como Ley 14/2015, de 24 de junio, en su artículo 1 se señala que, “en virtud de su régimen foral Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario. En el ejercicio de su actividad financiera corresponden a Navarra las competencias que se le reconocen en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” y su artículo 2. 2 indica que, “sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen general del Estado,

la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio”.

Cabe mencionar por último a nivel estatal, la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), modificado por la Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre.

II. 3ª. Acerca del texto del Proyecto de Ley Foral de Residuos y su fiscalidad y del análisis de las cuestiones más debatidas y controvertidas en su tramitación

El título I del Proyecto, denominado **disposiciones generales**, consta de tres artículos (1 a 3) que hacen referencia al objeto y, donde se determina la filosofía de la ley marcada por la prevención en la gestión de residuos bajo los parámetros de la jerarquía de residuos y la economía circular, de acuerdo con lo establecido en la LRSC, resultando conforme con el ordenamiento jurídico, si bien, la inclusión entre los fines acerca del establecimiento del régimen jurídico del impuesto a la eliminación en vertedero y a la incineración, merece una consideración aparte (artículo 1.2 d)) en el título correspondiente al establecimiento del impuesto.

El artículo 2, se refiere al ámbito de aplicación y el artículo 3 a los principios de la política de residuos.

Este título resulta conforme con el ordenamiento jurídico.

El título II, de las competencias y planificación en materia de residuos, se divide en dos capítulos y once artículos (4 a 14). El capítulo I concreta las competencias en materia de residuos y de la cooperación y coordinación interadministrativa y contiene los artículos 4 y 5; y, el capítulo II se refiere a la planificación en materia de residuos, artículos 6 a 14.

En lo que respecta a las competencias de la Comunidad Foral según lo dispuesto en el artículo 4 del Proyecto, se efectúa una remisión expresa a la

LRSC, estableciéndose además, otras competencias en materia de cobro y gestión del impuesto a la eliminación en vertedero e incineración de residuos, así como en la gestión del Fondo de Residuos, que será analizada más adelante, dicho lo cual el resto de competencias resultan acordes con el ordenamiento jurídico, conforme a lo establecido en los artículos 148.9 y 149.23 de la Constitución que otorgan a las Comunidades Autónomas la facultad de establecer normas adicionales en materia de protección del medio ambiente en referencia a las competencias atribuidas por el artículo 12.4 de la LRSC y al establecimiento de un impuesto o canon aplicable al vertido y a la incineración de residuos domésticos en virtud del artículo 16.1 de la LRSC.

Así en los artículos 6 y siguientes, se establece la futura elaboración y aprobación de un nuevo plan de residuos integrando los principios inspiradores al respecto de la LRSC, cuyo contenido se atenderá a lo establecido en concreto en el título II, artículos 14, 15 y 16 de la norma básica, y cuyo procedimiento y aprobación se tramitará de conformidad con lo previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (artículo 9.2 del Proyecto).

Dicho plan futuro, tiene su precedente en PRN 2017-2027, que se aprobó por acuerdo del Gobierno de Navarra, ya que el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020, fue declarado nulo por Sentencia del Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso Administrativo, de 16 de enero de 2015, por lo que se hacía necesario tener un nuevo Plan de Residuos en cumplimiento con lo preceptuado por la LRSC que obliga a las Comunidades Autónomas a la elaboración de los programas autonómicos de prevención de residuos y de los planes autonómicos de gestión de residuos [(artículo 12.4.a) y artículo 14.2)] por lo que dicho Plan ha sido anterior al Proyecto de Ley Foral que analizamos, no constituyendo este hecho ninguna irregularidad, sino por el contrario, una necesidad consecuencia del propio dictado de la ley estatal y de las directivas europeas aplicables.

El título III, del Ente Público de Residuos de Navarra, recoge tres artículos (15 al 17) que regulan la naturaleza, funciones y recursos del denominado Ente Público de Residuos de Navarra, (en adelante EPRN) que

ha dado lugar a numerosas controversias en el trámite de alegaciones y aportaciones a este Proyecto.

Así el artículo 15.1 del Proyecto recoge que el EPRN tiene como objetivo la coordinación de la gestión y prestación de servicios en materia de residuos que sean competencia de las entidades locales y estará integrado por todas aquellas entidades (Administración de la Comunidad Foral y Entidades Locales) que de manera voluntaria, a través de los respectivos convenios, decidan insertarse permitiendo con ello una gestión más coordinada, eficiente y cohesionada.

El apartado 2 del mismo artículo garantiza la presencia mayoritaria de las entidades locales en dicho ente público. Según recoge su apartado tercero, éste organismo se dotará de unos estatutos en los que se determinarán el objeto, las funciones, los integrantes, los órganos de gobierno y administración y su régimen de funcionamiento.

El artículo 16 establece las funciones de dicho ente público que asesorará y coordinará a las Administraciones Públicas, en las siguientes materias: a) los programas de prevención, sensibilización, comunicación y formación; b) recopilación de datos y seguimiento de indicadores relacionados con el empleo verde, economía circular y cambio climático; c) transporte y tratamiento de residuos en el territorio foral; d) obtención de subvenciones y financiación; e) auditorías internas; f) elaboración de informes técnicos vinculantes; g) central de compras; h) redacción de ordenanzas y pliegos de contratación.

El apartado 2 determina que en función de lo que se establezca en sus estatutos, el EPRN podrá prestar a las administraciones públicas que lo demanden voluntariamente, y teniendo en cuenta los modelos de gestión privados de residuos, los servicios de transporte de residuos desde puntos de recogida a centros de tratamiento o plantas de transferencia o viceversa; implantación de modelos de recogida de residuos; tratamiento de residuos domésticos; recogida y gestión de residuos que plantean problemas de gestión por tipología o procedencia; y otros servicios que prevean los estatutos.

En su apartado tercero, el artículo 16 establece también entre las funciones del EPRN la de autoliquidación e ingreso del impuesto sobre eliminación de residuos en vertedero que corresponda a las entidades locales, así como su distribución en función de la calidad y cantidad de los residuos entregados por cada entidad local.

Los apartados 4 y 5 atribuyen al EPRN la gestión de los servicios relacionados con los residuos de los parques naturales y así mismo se considera que deberá ser consultado preceptivamente para la fijación de los criterios que sirvan para el reparto y distribución anual del Fondo de Residuos.

El artículo 17 habla de los recursos y bienes, considerándose ingresos del EPRN, los procedentes de las tasas y/o precios públicos; las contribuciones especiales; c) las subvenciones y transferencias públicas; los ingresos de derecho privado.

Se le atribuye igualmente la función de velar por la aplicación de un coste base de tratamiento y transporte para toda Navarra aplicando los principios de equilibrio territorial y cohesión social, con reflejo de los costes reales, siendo completado con sistemas de pago por generación. Igualmente se le permite adquirir mediante las compensaciones que procedan los inmuebles o instalaciones necesarias para la prestación de sus servicios, bien en propiedad o mediante cesión de uso.

Parece oportuna la necesidad de la existencia de un organismo que coordine, asesore y centralice todas las actividades relacionadas con la gestión de los residuos, dada su dispersión en el territorio de la Comunidad Foral, de ahí, que hasta la fecha se haya venido funcionando con un organismo homólogo denominado Consorcio para el Tratamiento de Residuos Sólidos de Navarra (CTRSN), que ha estado asumiendo funciones parecidas al denominado EPRN. El EPRN además de las funciones anteriormente mencionadas, interviene en la gestión del impuesto estando obligado a la autoliquidación e ingreso del impuesto junto con los sustitutos del contribuyente y también está obligado junto con los titulares de vertederos e incineradoras a declarar los datos de pesaje que se entreguen

en las instalaciones públicas o privadas, todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 del Proyecto, del que se hablará mas adelante.

No obstante, hubiera sido deseable que se hubiera avanzado más acerca de la naturaleza jurídica del EPRN, así como la autoridad que lo vaya a crear y el procedimiento a seguir de sus normas reguladoras.

El PRN 2017-2027, apuesta por una Gobernanza única por la que se garantice de forma coordinada entre el Gobierno de Navarra y las Entidades locales una adecuada gestión de residuos domésticos y comerciales en el ámbito territorial de la Comunidad Foral, tanto en el transporte como en su tratamiento, determinando con ello la necesidad de la creación de EPRN que deberá disponer de una cartera de servicios adecuada a las necesidades y a la naturaleza del mismos, con funciones de asesoramiento y coordinación para la entidades públicas que lo integren, y aquellas otras que de forma voluntaria puedan encomendar al ente.

Otra controversia suscitada en el periodo de alegaciones es si la inclusión de los entes locales o de las mancomunidades en el EPRN ha de resultar obligatoria o no en dicho organismo así como quien decide su inserción en el mismo, interrogante que a nuestro juicio el proyecto lo resuelve acertadamente, cuando le otorga carácter voluntario a su integración, de conformidad con lo establecido por el artículo 12.5 a) de la LRSC al conceder a las entidades locales la oportunidad de hacerlo de forma independiente o asociada para acometer las actividades propias de la gestión de los residuos, y por tanto, son aquellos entes locales los que habrán de decidir su inclusión en el EPRN.

El título IV, medidas de prevención y gestión de residuos, recoge diez artículos (del 18 al 27) que contemplan todas las medidas de prevención y gestión de los residuos y la creación de una oficina de prevención y residuos virtual; la compra publica verde; la recogida selectiva de la materia orgánica de residuos domésticos y comerciales, reutilización y reciclado, hasta la fijación del plazo máximo del vertido de los residuos domésticos y comerciales y la utilización de bolsas de plástico y vajilla de un

solo uso, siguiendo los criterios de la jerarquía de residuos y la economía circular, que se contempla en los artículos 8 y 21 de LRSC.

El artículo 8.1 de la LRSC señala que “las administraciones competentes, en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos, aplicarán para conseguir el mejor resultado ambiental global, la jerarquía de residuos por el siguiente orden de prioridad: a) Prevención; b) Preparación para la reutilización; c) Reciclado; d) Otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y e) Eliminación”.

Y, a su vez el artículo 21.1 de la LRSC establece que, “las autoridades ambientales en su respectivo ámbito competencial y en atención a los principios de prevención y fomento de la reutilización y el reciclado de alta calidad, adoptarán las medidas necesarias para que se establezcan sistemas prioritarios para fomentar la reutilización de los productos, las actividades de preparación para la reutilización y el reciclado. Promoverán, entre otras medidas, el establecimiento de lugares de almacenamiento para los residuos susceptibles de reutilización y el apoyo al establecimiento de redes y centros de reutilización. Asimismo, se impulsarán medidas de promoción de los productos preparados para su reutilización y productos reciclados a través de la contratación pública y de objetivos cuantitativos en los planes de gestión”.

El artículo 18 del Proyecto crea una Oficina de Prevención de Residuos (OPR) e impulso a la economía circular, de naturaleza virtual en red, actuando como dinamizadora, asesora y gestora de las acciones previstas en el PRN, siendo su finalidad el cumplimiento de los objetivos de prevención, establecidos en el vigente PRN y atribuyéndole determinadas funciones como la de promoción en la prevención de la preparación para la reutilización y reciclaje; observatorio de datos de residuos y economía circular; búsqueda de alianzas entre los agentes intervinientes y colaboración con el EPRN; creación y dinamización de mesas de trabajo de residuos; difusión del seguimiento del PRN vigente; canalizar las consultas sobre residuos y economía circular. Estableciéndose que el EPRN, las Entidades Locales y los gestores de residuos participaran en las actividades

que realice la OPR, siendo el Gobierno de Navarra el coordinador y responsable de dicha oficina.

El artículo 19 del Proyecto se refiere a la compra pública verde, indicando que se deberán impulsar y priorizar los materiales reutilizables y productos reciclables por las Administraciones Públicas, en sintonía con el artículo 16.2 de la LRSC que establece:

“Las administraciones públicas promoverán en el marco de contratación de las compras públicas el uso de productos reutilizables y de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas.”

A la hora de valorar las medidas respecto de la gestión y prevención de los residuos, el Proyecto distingue entre los residuos domésticos y comerciales de materia orgánica, previsto en los artículos 20, 21 y 22 y las bolsas de plástico, vidrio y envases de plástico en los artículos 23 a 25 siguiendo un sistema de gestión diferente.

Así en lo que se refiere a la materia orgánica, se establece la obligatoriedad de la recogida selectiva para su compostaje o biometanización con unos ratios de 50% en peso para el año 2020, y del 70% en peso para el 2027, siguiendo los criterios que marca el artículo 24 de la LRSC en cuanto a su gestión, y el artículo 22.a) de la misma en cuanto a los ratios de resultados, aunque esta última, solo recoja resultados con vistas al año 2020, lo cual no constituye obstáculo para que la normativa foral en la materia establezca previsiones de resultados a más largo plazo, dada la potestad que le confiere el artículo 149.23 de la Constitución y lo dispuesto por artículo 12.4 de la LRSC, y lo mismo podría decirse para los ratios establecidos en los denominados impropios de materia orgánica en recogida selectiva (art. 20.3 del Proyecto) y los ratios de reciclaje del papel, vidrio, plástico, biorresiduos y metales, con un ratio del 70% de su peso para 31 de diciembre de 2027.

Los objetivos indicados provienen de la Directiva Marco 2008/98 /CE sobre residuos que incluye estos objetivos cuantitativos al igual que el PRN 2017-2027 y por tanto su inclusión en el Proyecto es importante para

garantizar su efectivo cumplimiento. La Directiva Marco plantea los siguientes objetivos cuantitativos:

- Antes de 2020, deberá aumentarse como mínimo hasta un 50% global de su peso la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos de materiales tales como, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio de los residuos domésticos y posiblemente de otros orígenes en la medida que estos flujos de residuos sean similares a los residuos domésticos.
- Antes de 2020, deberá aumentarse hasta un mínimo del 70% de su peso la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno que utilicen residuos como sucedáneos de otros materiales, de los residuos no peligrosos procedentes de la construcción y de las demoliciones, con exclusión de los materiales presentes de modo natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos.

En este sentido, es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional la que indica que lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de Medio Ambiente de carácter transversal cumple una función de ordenación mediante mínimos; que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las CCAA con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por ese solo hecho en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en el desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica (SSTC 170/1989; 102/1995; 156/1995; 15/1998 y 233/2015).

En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2002 dice:

“(...) La legislación básica del Estado no cumplen en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos. (...) En definitiva,

la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por las leyes de las Comunidades Autónomas; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida”.

El artículo 23 del Proyecto regula la utilización de bolsas de plástico y de vajilla de un solo uso, desde una gestión preventiva.

En una primera fase (1 de marzo de 2018) se prohíbe la entrega gratuita de bolsas de plástico a excepción de las muy ligeras, lo cual, no constituye ninguna objeción en aras de la mejora del medio ambiente y de la salud, si bien, se debe cuestionar la fecha de 1 de marzo de 2018 por cuanto que es anterior a la entrada en vigor de este Proyecto. En una segunda fase, el artículo 23.2 del Proyecto prohíbe la entrega de bolsas ligeras y muy ligeras y plásticos fragmentables a partir del 1 de enero de 2020, excepto si son de plástico compostable o que cumplan los requisitos de la norma UNE-EN13432.

La prohibición de la entrega de las bolsas de plástico más contaminantes se apoya en los criterios de minimización de los impactos de producción y gestión de residuos que recoge el apartado 1 del preámbulo de la LRSC y su disposición adicional segunda, acerca de la sustitución de las bolsas de un solo uso, así como en la Directiva de la Unión Europea (UE) 2015/720.

El proyecto de Real Decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación, y Medio Ambiente (en adelante, MAPAMA), ha estado en exposición pública hasta el día 15 de septiembre de 2017 e incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015. En la memoria de análisis de impactos (normativo, mercado, oportunidad, competencias, etc.) que realiza el MAPAMA con este proyecto de Real Decreto, se indica una clara motivación:

“El elevado nivel de consumo de bolsas de plástico que se registra en la actualidad supone un uso ineficaz de los recursos a la vez que genera una gran cantidad de residuos dispersos, que provocan contaminación en el medio ambiente y agravan el problema generalizado de la presencia de residuos en las masas de agua, lo que

supone una amenaza para los ecosistemas acuáticos a nivel mundial. Si no se adoptan medidas, es previsible que el consumo de bolsas de plástico y los efectos indeseados derivados de este consumo sobre el medio ambiente sigan aumentando”.

Por ello, y dado que el inicio de la prohibición data de 1 enero 2020, podemos decir que el apartado 2 del artículo 23 del Proyecto resulta acorde con el ordenamiento jurídico.

El artículo 24, establece medidas preventivas en la venta de envases, mediante la promoción de fuentes de agua potable en espacios públicos, o el uso de agua en envases reutilizables, lo que no ofrece ningún problema en cuanto al cumplimiento de la normativa básica, al igual que lo estipulado en sus apartados 3 y 4 respecto a las máquinas expendedoras en edificios públicos o en los establecimientos de hostelería y restauración. Las actuaciones encaminadas hacia la prevención de residuos tienen implícito un componente ejemplarizante y pedagógico que hay que potenciar, siendo una de las líneas estratégicas del PRPN 2017-2027.

El artículo 25.1 del Proyecto, en cuanto a otros sistemas de gestión, recoge que la Administración Foral para conseguir la aplicación de la jerarquía en la gestión de residuos en aplicación de la LRSC, potenciará la reutilización, el reciclaje de alta calidad, y la valorización de materiales de envases, estableciendo ayudas económicas y/o incentivos fiscales que potencien los envases reutilizables y fijando reglamentariamente para el sector HORECA (Hoteles, Restaurantes y Catering) cantidades y objetivos mínimos de reutilización de determinados envases y bebidas.

El artículo 25.2 establece con carácter potestativo un elemento clave en la gestión de los envases, no solo por su gran incidencia e impacto en el medio ambiente, sino también por la controversia que suscita entre todos los agentes relacionados con tal cuestión, referida a la implantación de un nuevo sistema de depósito, devolución y retorno como mejora ambiental, denominado SDDR.

Tanto el artículo 31 de la LRSC acerca de la responsabilidad ampliada del productor y el artículo 32 de la LRSC sobre la gestión de residuos en el

marco de la responsabilidad ampliada del productor, como los artículos 6 y 7 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (en adelante, LERE) establecen dos sistemas de gestión de los envases de plástico, el conocido como sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR), y el sistema integrado de gestión (SIG).

El SDDR básicamente consiste en que el comprador de una bebida da al vendedor una suma de dinero, que se reembolsa cuando se devuelve el envase vacío, para su posterior retorno. En cambio el SIG implica una recogida selectiva de los envases de plástico para su destrucción en el vertedero.

La memoria del anteproyecto de la LRSC afirmaba que “la eficiencia en la recuperación del sistema integrado de gestión (SIG) es menor que la del SDDR, cuyos índices de recuperación se sitúan en un 84% en Suecia, un 95% en Finlandia o 98% en Alemania. Es por ello, que en este anteproyecto de Ley se impulsa la implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) para los residuos de envases de mayor consumo de forma que se aumente la eficacia y eficiencia de las alternativas de gestión de residuos de envases en sus objetivos de optimizar los niveles y resultados de tal gestión”.

El artículo 26, respecto de los eventos públicos, determina que la Administración, aprobará un reglamento sobre eventos públicos y residuos, exigiendo un plan de gestión de residuos y fianzas o garantías para la limpieza posterior. Se hace la salvedad en relación con los eventos públicos patrocinados, organizados o subvencionados por las administraciones públicas, la obligación de implantar alternativas a la venta y distribución de bebidas envasadas, garantizando el acceso al agua del grifo o agua en botellas reutilizables, pudiendo implantar un sistema de depósito de los envases.

El artículo 27 se refiere a las campañas de sensibilización, acompañamiento e información a la ciudadanía.

Este título del Proyecto es acorde con el ordenamiento jurídico.

El título V del Proyecto, acerca **del régimen económico de los residuos en Navarra**, comprende tres capítulos, el primero de ellos acerca del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos, artículos del 28 al 38; el capítulo segundo sobre las garantías financieras de las instalaciones y actividades, que comprende del artículo 39 al 40 inclusive; y, el capítulo tercero acerca del Fondo de Residuos, artículos 41 y 42.

El artículo 28 establece un impuesto sobre la eliminación en vertedero e incineración de residuos en base a las competencias atribuidas a la Comunidad Foral de Navarra en virtud de lo dispuesto por el artículo 2.2 del Convenio Económico.

La competencia de la implantación entre otros de este impuesto es atribuida a las Comunidades Autónomas por los artículos 133.2, 156.1 y 157.1.b) de la Constitución, así como reconocido por el artículo 16.1 de la LRSC que señala que “las autoridades competentes podrán establecer medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Con estas finalidades podrán establecerse cánones aplicables al vertido y a la incineración de residuos domésticos”.

La actividad tributaria y financiera de la Comunidad Foral de Navarra está regulada de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, y el artículo 45 de la LORAFNA, fijándose los criterios de armonización del régimen tributario con el régimen general del Estado, mediante el denominado Convenio Económico.

De conformidad con el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, suscrito el 31 de julio de 1990, aprobado mediante Ley 28/1990, de 26 de diciembre con las modificaciones operadas en el Acuerdo entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra suscrito el 17 de febrero de 2015, aprobado como Ley 14/2015, de 24 de junio, el

artículo 2. 2 indica que, “sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen general del Estado, la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio”.

Como se consideró por el Consejo de Navarra en su dictamen número 5/2002, de 31 de enero, “el reconocimiento de la potestad tributaria de Navarra va más allá de la atribución de poderes para la aprobación de singulares normas de carácter tributario o para el establecimiento de algún concreto impuesto, puesto que tiene por objeto su "régimen tributario", expresión que tanto literalmente como en el contexto de sus antecedentes históricos significa que Navarra tiene la competencia exclusiva sin más límites que los contenidos en la Constitución y el Convenio Económico para regular los impuestos exigibles en la Comunidad Foral”.

El artículo 29 del Proyecto, define el impuesto sobre la eliminación en vertedero e incineración de residuos como un tributo indirecto de naturaleza real y de carácter extrafiscal, que grava la eliminación en vertedero y la incineración de los residuos en instalaciones del ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, siendo compatible con las tasas municipales; siendo su finalidad la de fomentar la jerarquía de la gestión de los residuos establecida en el artículo 8 de la LRSC y teniendo como objetivo también desincentivar la eliminación en vertedero y la incineración.

El artículo 30 establece que los ingresos procedentes de este impuesto integraran una partida presupuestaria en los Presupuestos Generales de Navarra, denominada “Fondo de Residuos” cuya recaudación se destinará exclusivamente a los fines previstos en el Proyecto.

En los artículos 31 y 32 se determina el hecho imponible del impuesto, estableciendo los supuestos de no sujeción y las exenciones respectivamente. El artículo 33 contempla el sujeto pasivo en su doble vertiente de contribuyente y sustituto; y, el artículo 34 habla acerca del devengo del impuesto. El artículo 35 establece que la base imponible esta constituida por las toneladas de residuos que se destinen al depósito

controlado o que tengan entrada en las instalaciones de incineración, determinándose por estimación directa a través de los sistemas de pesaje que se apliquen por el EPRN, así como los titulares de los vertederos o de las incineradoras, haciendo de la consideración de que si no se puede determinar por estimación directa se hará por estimación indirecta de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley Foral General Tributaria.

El artículo 36 se refiere al tipo de gravamen y la cuota tributaria, distinguiendo el importe de la tonelada según provenga de residuos domésticos y comerciales, de aquellos residuos no peligrosos, industriales y/o comerciales, no comprendidos en el anterior; los residuos de construcción y demolición no peligrosos; los resultantes de materiales naturales excavados (tierras y piedras) y residuos industriales inertes todos ellos entregados en vertederos para su eliminación, y por último los entregados para su incineración. La cuota tributaria se prorrateará en la parte correspondiente a cada fracción de tonelada.

El artículo 37 determina la gestión del impuesto y el artículo 38 las infracciones y sanciones correspondientes a este impuesto.

Todo este entramado normativo tiene una clara vinculación e interdependencia a la hora de valorar si todo el conjunto normativo es acorde con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico a la vista de lo regulado en el artículo 6.2 y 3 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, modificado por la Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre.

Así el artículo 6.2 de la LOFCA prohíbe la imposición de tributos a las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), cuando estos graven un mismo hecho imponible gravado previamente por el Estado, circunstancia que no concurre en la actualidad en lo que respecta al impuesto sobre vertido e incineración de residuos recogido en el Proyecto.

Mayor complejidad reúne el artículo 6.3 de la LOFCA después de la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, donde

se clarifican conceptos antes confusos al distinguir entre hecho imponible y materia imponible, a la hora de regular la incompatibilidad de los tributos de las CCAA con los tributos de la Entidades Locales y cuya norma dice textualmente: “Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro”.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2014, en recurso de casación 561/2013, dice:

“Sin embargo, el legislador orgánico decidió cambiar la situación y mediante la Ley Orgánica 3/2009, dio nueva redacción al artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, empleando en su apartado 3, para delimitar la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas respecto de la propia de las Corporaciones Locales, la misma fórmula que ya venía utilizando en el apartado 2 respecto del Estado: «[l]os tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por los tributos locales».

El Tribunal Constitucional (STC 122/2012), FJ 3º) ha interpretado, acudiendo al preámbulo de la Ley Orgánica 3/2009, que el designio de legislador fue asimilar los límites establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, reduciendo la conflictividad y estableciendo un espacio fiscal autonómico más claro en relación con los tributos locales. De este modo, el artículo 6.3 no tiene por objeto impedir que las Comunidades Autónomas establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por los tributos locales, sino que prohíbe, en sus propios términos, la duplicidad de hechos imposables, estrictamente, es decir, como ya dijo la sentencia 289/2000 (FJ 4º), «la prohibición de doble imposición [que el precepto contiene] atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base».

Como ha razonado ese Alto Tribunal en la sentencia 210/2012 (FJ 4º), al impedir a las Comunidades Autónomas establecer tributos equivalentes a los ya establecidos por el Estado y las Entidades

Locales, el legislador orgánico pretende evitar que se produzcan dobles imposiciones no coordinadas, garantizando que el ejercicio de poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de "un sistema" tributario en los términos exigidos por el artículo 31.1 de la Constitución española.

Se trata, en suma, de analizar el modo en que el legislador articula, en cada caso, el hecho imponible, tarea que, en relación con el tributo que nos ocupa, pasamos a realizar en el siguiente fundamento jurídico con arreglo a los parámetros de enjuiciamiento suministrados por el máximo intérprete de la Constitución española en el fundamento jurídico 4º de la citada sentencia 122/2012, reiterados en la también referida sentencia 210/2012 (FJ 4º).

Así, habremos de tener en cuenta, en primer lugar, que el análisis constitucional de una norma no puede cimentarse exclusivamente sobre los términos que el legislador, a su discreción, haya utilizado, ya que «las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengán sometidas» [SSTC 269/1994, FJ 4º; 164/1995, FJ 4º; 185/1995, FJ 6º b); 134/1996, FJ 6º; 276/2000, FJ 5º; 242/2004, FJ 5º; 121/2005, FJ 6º; y 73/2011, FJ 4º]. Con esta perspectiva, no podría afirmarse que existe una coincidencia de hechos imponibles entre dos impuestos tan sólo porque su definición sea gramaticalmente idéntica, debiendo atenderse a las circunstancias seleccionadas por el legislador para configurar los hechos imponibles de ambos tributos [SSTC 37/1987, FJ 14º; y 149/1991, FJ 5º A)].

Y deberemos tomar en consideración, en segundo término, que para analizar la regulación del hecho imponible no sólo se ha de atender al precepto que el legislador ha dedicado nominalmente a ese elemento, debiendo la indagación centrarse también en los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible, es decir, los sujetos pasivos, que constituyen el aspecto subjetivo del tributo, la base imponible, que representa la cuantificación del hecho imponible, la capacidad económica gravada, dado que «el hecho imponible tiene que constituir una manifestación de riqueza» (por todas, SSTC 194/2000, FJ 8º; y 276/2000, FJ 4º; y ATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 5), o los supuestos de no sujeción y exención.

En definitiva, nuestro análisis sobre la coincidencia de hechos imponibles (que se limitará a la regulación autonómica en cuanto afecta a la actividad de transporte y suministro de energía eléctrica, única a la que se refiere este litigio) no puede ceñirse a la definición que de los mismos realiza el legislador, sino que ha de ampliarse a otros preceptos legales en la medida en que resulte menester para controlar

el cumplimiento del artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.”

A la vista de la referida doctrina resulta obligado realizar una comparación entre los diferentes elementos del tributo (hecho imponible, sujeto pasivo, base imponible, exenciones...) que contengan el Proyecto, con respecto a las tasas de las Entidades Locales.

El artículo 31.1 del Proyecto contempla como hecho imponible exclusivamente la eliminación de residuos mediante el depósito controlado en vertederos públicos o privados y mediante incineración, excluyéndose expresamente la recogida, transporte y eliminación de: a) las aguas residuales; b) los subproductos y los productos derivados no destinados al consumo humano; c) los cadáveres de animales no muertos en sacrificio; d) los residuos resultantes de la prospección, de la extracción(...), por remisión al artículo 2 del Proyecto y al artículo 2 de la LRSC, que por ende constituye el hecho imponible de las tasas de las Entidades Locales.

El artículo 35.1 del Proyecto determina que la base imponible está constituida por las toneladas de residuos que se destinen al depósito controlado o a la incineración, al objeto de fomentar la prevención y desincentivar la eliminación en vertedero y la incineración (artículo 29.3 del Proyecto) condicionando así la cuota tributaria a la cantidad y calidad de residuos domésticos y comerciales entregados en vertedero o a la incineración, dando así carácter extrafiscal al impuesto y no meramente recaudatorio, (artículo 36 del Proyecto) cumpliéndose la máxima de “a menos residuos menos tributo”, frente a las tasas de las Entidades Locales cuya base imponible se determina en función de la suma de los valores catastrales de los bienes inmuebles.

Tampoco coincide la identidad de los sujetos pasivos del tributo, por cuanto que los servicios prestados (hecho imponible) varían según se trate de una u otra normativa como se ha dicho anteriormente, y en consecuencia, forzosamente no han de coincidir los sujetos a contribución en uno y otro caso.

Este impuesto, es un impuesto indirecto, real y extrafiscal y tiene el

objetivo de ser un instrumento para ejecutar la política medioambiental del Gobierno de Navarra y la política de gestión de los residuos con arreglo al principio de jerarquía de los residuos recogido en el Plan de Residuos de Navarra.

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

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

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

Es obligado advertir que a nivel europeo existen dos documentos recientes en los que se indica la necesidad de incidir en la fiscalidad ambiental y de los residuos en España:

- España ha recibido recomendaciones explícitas en el marco del European Semester, proceso en el que se ha instado al Gobierno a “realizar reformas fiscales que incluyan impuestos ambientales y reduzcan la carga sobre el trabajo (recommendation number 2,p.7 en 203, and recommendation number 1, p.8 en 2014). El informe de 2017, reitera que los impuestos ambientales en España están por debajo de la media de la Unión Europea.
- Como resultado de la última “Compliance Initiative” de la Comisión Europea en materia de residuos se han extraído una serie de recomendaciones entre las que se encuentra explícitamente la implantación de un impuesto al vertido a escala estatal.

Como fruto de las recomendaciones europeas se está avanzando a nivel estatal en el estudio de la implantación de un impuesto al vertido, existiendo un preacuerdo adoptado en febrero de 2018 entre el Gobierno y

las CCAA para regular el impuesto sobre vertido e incineración de residuos con ámbito estatal y que cuando se oficialice exigirá una readaptación al respecto de la normativa foral, si fuera necesario, sin que sea óbice la normativización foral del mismo en la actualidad.

Esta regulación de un impuesto al vertido e incineración, ha sido abordada de manera individual por 9 Comunidades Autónomas hasta ahora, tales como Madrid, Andalucía, Murcia, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla y León, y Cataluña (también en esta comunidad se grava la incineración de residuos), siendo el resultado un conjunto de tributos de carácter poco homogéneo en cuanto a los flujos cubiertos y los tipos aplicados, que además se sitúan en niveles inferiores a los de la mayoría de países europeos, con tipos de gravamen que van desde los 12 y 30 euros/tonelada para los residuos municipales, entre los 2 y los 35 euros tonelada para los industriales, y entre 0,5 y 4 euros/tonelada para los residuos de construcción y demolición.

El artículo 37 acerca de la gestión del impuesto, concreta mas la función del EPRN que le ha sido atribuida en el artículo 16.3 del Proyecto, respecto de la gestión del impuesto, atribuyendo al EPRN y a los sustitutos del contribuyente la obligación de presentar la correspondiente autoliquidación del impuesto, determinado la deuda tributaria e ingresando el importe en el lugar y plazos que se determinen mediante orden foral del departamento competente en materia de hacienda; obligando al EPRN y a los titulares de los vertederos e incineradoras a declara y acreditar los datos de pesaje de los residuos entregados para su vertido o incineración. Se contempla que la distribución del impuesto satisfecho por el EPRN se realizará de forma proporcional a la cantidad y calidad de los residuos entregados por cada una de las entidades locales, estando estas obligadas al pago al EPRN. Se establece que es el departamento competente en Medio Ambiente el que establecerá mediante orden foral, los criterios técnicos de distribución del importe del impuesto. Finalmente trata acerca de las controversias que se susciten en relación con la procedencia y cuantía de la repercusión del impuesto, considerándola de naturaleza tributaria y por lo tanto debiéndose sustanciar con arreglo a la normativa al efecto; dota a la

Administración Tributaria para realizar los actos de comprobación e investigación de los hechos, elementos..., y demás circunstancias determinantes de la obligación tributaria, pudiendo dicha administración en consecuencia regularizar los importes correspondientes mediante la práctica de las liquidaciones provisionales o definitivas que resulten.

El artículo 38 se refiere a las infracciones y sanciones correspondientes a este impuesto que deberán ser calificadas y sancionadas con arreglo a la Ley Foral 13/200 de 14 de diciembre, General Tributaria.

El capítulo II se refiere a las garantías financieras de las instalaciones, estableciendo el artículo 39 la devolución de las garantías financieras por cese de la actividad, y el artículo 40 el procedimiento de restitución o restauración.

En el capítulo III se crea el Fondo de Residuos en el artículo 41, con el objeto de financiar medidas que tengan por objeto mitigar los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de residuos, integrándolo de manera diferenciada en el presupuesto del departamento con competencias en medio ambiente y dotándole de los recursos derivados de la recaudación del impuesto, de las sanciones impuestas en materia de residuos; del importe de las garantías financieras depositadas para la gestión de los residuos; de las aportaciones del presupuesto de la Comunidad Foral; de las subvenciones y ayudas; donaciones, herencias, aportaciones (...); aportaciones realizadas al Gobierno de Navarra para las acciones de promoción y comunicación (...); y, cualquier otra aportación destinada a financiar operaciones de gestión de residuos. Es el Gobierno de Navarra quien establecerá reglamentariamente los criterios de gestión, organización y distribución del Fondo de Residuos.

El artículo 42 establece el destino del Fondo de Residuos, concretando que la partida presupuestaria "Fondo de Residuos" se distribuirá anualmente por el departamento con competencias en medio ambiente, previa consulta con el EPRN, priorizando los escalones superiores de la jerarquía de residuos y urgencia ambiental, con una lista exhaustiva de grupos de interés.

Por lo tanto, la imposición del impuesto contemplado en los artículos 29 y siguientes del Proyecto resulta competencia de la Administración Foral y compatible con las tasas municipales por lo que el Título analizado resulta acorde con el ordenamiento jurídico.

El título VI con cinco artículos, está dedicado a **la creación, obligaciones de inscripción, clases de asientos y efectos, del Registro de Producción y Gestión de Residuos de Navarra**, de acuerdo a lo establecido en la LRSC. El artículo 43 se refiere a la creación del Registro de Producción y Gestión de Residuos de Navarra (RPGRN) con mención expresa a lo establecido en el artículo 39 de la LRSC; el artículo 44 sobre la obligación de inscripción con referencia a la LRSC; el artículo 45 acerca de las clases de asientos y su remisión al Anexo II de este Proyecto; artículo 46 trata de los efectos de dicha inscripción tanto respecto de la Comunidad Foral, como en cumplimiento de la LRSC en su artículo 39 su integración en el registro a nivel estatal; y, el artículo 47 acerca de la publicidad.

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

No hay ninguna objeción a su legalidad.

El título VII está dedicado al **régimen que será aplicable respecto del traslado de residuos en el interior de Navarra**, manteniendo la coherencia con el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, y permitiendo además garantizar una adecuada simplificación administrativa y de modo estandarizado. Consta de cuatro artículos, el artículo 48 sobre el régimen de traslados en el interior de Navarra; artículo 49 acerca de los requisitos generales de trazabilidad; el artículo 50 establece que formas de control se van a llevar en las instalaciones de vertidos e incineración; y, el artículo 51 acerca de la tramitación estandarizada.

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

Este título analizado no contraviene el ordenamiento jurídico.

El título VIII se refiere a los suelos contaminados y alterados, en el sentido de complementar la normativa básica sobre este tema. Así el artículo 52 trata los suelos contaminados y suelos alterados en referencia a la LRSC, en concreto al título V de la misma; el artículo 53 acerca de los procedimientos de declaración en materia de calidad del suelo; artículo 54 se refiere a los listados e inventarios en relación con la contaminación del suelo para consulta pública; artículo 55 se refiere a los antiguos vertederos de residuos; y, el artículo 56 acerca de los niveles genéricos de referencia.

Es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el título IX se establece el régimen de restauración de la legalidad ambiental. En el artículo 57 se habla de legalización de actividades; el artículo 58 sobre las medidas cautelares y suspensión; el artículo 59 acerca de la ejecución forzosa de las medidas correctoras; el artículo 60 analiza el deber de reposición de la situación alterada; artículo 61 sobre el procedimiento para la determinación de los deberes de reposición e indemnización; el artículo 62 acerca de los daños ambientales con referencia a la normativa básica; y, el artículo 63 trata de las multas coercitivas y la ejecución subsidiaria.

Y por último, en el **título X se regula el régimen sancionador**, dividiéndolo en tres capítulos:

El capítulo I se refiere a los sujetos responsables y dentro del mismo el artículo 64 enuncia los sujetos responsables de las infracciones, siendo una trasposición del artículo 64 de LRSC.

El capítulo II acerca de las infracciones y sanciones, en su artículo 65

concreta las infracciones en materia de residuos remitiéndose a la LRSC, concretamente a lo estipulado en su artículo 46; el artículo 66 sobre las sanciones en materia de residuos se refiere a las mismas delimitaciones efectuadas por la LRCS en su artículo 47; el artículo 67 establece la prescripción de las infracciones y sanciones, en el mismo sentido que el artículo 51 de la LRSC; el artículo 68 habla sobre la concurrencia de sanciones en relación con el artículo 52 de la LRSC; el artículo 69 acerca de la graduación de las sanciones con referencia expresa a lo establecido en la Ley 40/2005, de 1 de octubre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRJAP); el artículo 70 en relación con las reducciones de la sanción en caso de pago voluntario iniciado el procedimiento sancionador; artículo 71 acerca de la prestación ambiental sustitutoria; artículo 72 indica la afectación de las sanciones en materia de residuos y su integración en la partida de los Presupuestos Generales de Navarra denominada “Fondo de Pensiones”; artículo 73 trata acerca de la publicidad de las sanciones y Registro de infractores reflejándose en el artículo 56 de la LRCS.

El capítulo III establece el procedimiento sancionador de conformidad con la LRJAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 74; el artículo 75, habla acerca de la caducidad del procedimiento; el artículo 76 sobre la potestad sancionadora en relación con el artículo 49.1 y 3 de la LRSC; y, el artículo 77 establece los órganos competentes distinguiendo cuando el ejercicio de la potestad sancionadora sea competencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o bien de las entidades locales .

Se ajusta al ordenamiento jurídico.

En la parte final figuran las disposiciones adicionales primera y segunda, sobre la revisión del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 y sobre el contenido del mismo respectivamente. Dos disposiciones transitorias acerca de la creación del Ente Público de Residuos y la disolución del actual Consorcio para el Tratamiento de Residuos Sólidos de Navarra y la adaptación de las Ordenanzas de las Entidades Locales a lo previsto en los artículos 20, 24 y 26 en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta ley. Una disposición derogatoria única. Una

disposición final primera acerca del desarrollo normativo facultando al Gobierno de Navarra; y una disposición final única respecto a la entrada en vigor de esta ley, haciéndose la salvedad de que el impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos entrara en vigor el día 1 de julio de 2018.

Es conforme con la legalidad vigente.

Obra una relación de Anejos. El primero de los Anejos es un modelo de índice del Plan de Residuos; el segundo es el relativo a los asientos del Registro de Producción y Gestión de Residuos de Navarra; y el tercero es el relativo a los niveles genéricos de referencia para metales pesados y otros elementos traza para la salud humana en suelo de la Comunidad Foral de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Ley Foral de Residuos y su Fiscalidad, se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las consideraciones que obran en el contenido de este dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.