



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

X Legislatura

Pamplona, 2 de noviembre de 2022

NÚM. 122

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—10-22/CCO-00011. Informe de fiscalización sobre “Residuos domésticos y comerciales. Cómo mejorar la coordinación entre las administraciones para una gestión más eficaz y eficiente”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

10-22/CCO-00011. Informe de fiscalización sobre “Residuos domésticos y comerciales. Cómo mejorar la coordinación entre las administraciones para una gestión más eficaz y eficiente”, emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 3 de octubre de 2022, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre “Residuos domésticos y comerciales. Cómo mejorar la coordinación entre las administraciones para una gestión más eficaz y eficiente”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre “Residuos domésticos y comerciales. Cómo mejorar la coordinación entre las administraciones para una gestión más eficaz y eficiente”.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Trasladar el presente Acuerdo a la Cámara de Comptos.

Pamplona, 3 de octubre de 2022

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

Informe de fiscalización sobre “Residuos domésticos y comerciales. Cómo mejorar la coordinación entre las administraciones para una gestión más eficaz y eficiente”, emitido por la Cámara de Comptos

ÍNDICE

Abreviaturas (Pág. 4).

I. Introducción (Pág. 5).

II. Aspectos generales (Pág. 6).

II.1. Introducción (Pág. 6).

II.2. El desarrollo sostenible y la economía circular (Pág. 7).

II.3. Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos y Plan de Residuos de Navarra (Pág. 8).

II.4. Organización de la gestión de residuos en Navarra (Pág. 10).

III. Objetivos, alcance y limitaciones (Pág. 13).

IV. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 16).

V. Responsabilidad (Pág. 18).

VI. Resultados de la fiscalización (Pág. 19).

VI.1. Regulación, planificación y políticas de gestión de residuos (Pág. 19).

VI.2. Modelo territorial de gestión del servicio (Pág. 24).

VI.3. Gastos e ingresos derivados del servicio de residuos (Pág. 42).

Anexo 1. Marco normativo (Pág. 52).

Anexo 2. Características de la prestación del servicio de recogida por mancomunidad (Pág. 54).

Anexo 3. Circuito de fracción papel-cartón (Pág. 55).

Anexo 4. Circuito de envases ligeros (Pág. 58).

Anexo 5. Circuito de fracción orgánica de recogida selectiva (Pág. 60).

Anexo 6. Circuito de fracción resto (Pág. 63).

Anexo 7. Circuito de voluminosos (Pág. 66).

Anexo 8. Principales indicadores de gestión de residuos del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 (Pág. 68).

Anexo 9. Cuadro resumen de generación, valorización y eliminación por mancomunidad (Pág. 69).

Alegaciones formuladas al informe provisional (Pág. 70).

Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas al informe provisional (Pág. 82).

ABREVIATURAS

- ACFN** Administración de la Comunidad Foral de Navarra
- AECNA 2030** Agenda para el Desarrollo de la Economía Circular horizonte 2030
- CACM** Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona
- CCAA** Comunidades Autónomas
- CFN** Comunidad Foral de Navarra
- CTR** Centro de tratamiento de residuos
- DDRyMA** Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente
- DMR** Directiva Marco de Residuos - Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008
- FORS** Fracción orgánica recogida selectivamente
- FR** Fondo de Residuos
- GAN-NIK** Gestión Ambiental de Navarra, S.A.
- LFR** Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad
- LRSC** Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados
- LRSECE** Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular
- MCP** Mancomunidad de la Comarca de Pamplona
- MITERD** Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico
- MNE** Materiales Naturales Excavados
- NILSA** Navarra de Infraestructuras Locales S.A.
- ODS** Objetivo de Desarrollo Sostenible
- OPREC** Oficina de Prevención y de Impulso de la Economía Circular
- PEMAR** Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022
- PIL** Plan de Inversiones Locales
- PRN** Plan de Residuos de Navarra 2017-2027
- RAEE** Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
- RCD** Residuos de construcción y demolición
- RDyC** Residuos Domésticos y Comerciales
- SCRAP** Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor
- SDDR** Sistema de depósito devolución y retorno

I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Comptos de Navarra incluyó en su programa anual de fiscalización la realización de un informe de auditoría sobre la gestión de los residuos domésticos y comerciales en Navarra.

El informe se estructura en seis epígrafes, incluida esta introducción; en el segundo se describen los aspectos generales de la gestión de residuos en Navarra; en el tercero se exponen los objetivos, alcance y limitaciones del trabajo realizado; en el cuarto se recogen las conclusiones y recomendaciones; y el quinto y el sexto contienen las responsabilidades y los resultados de la fiscalización.

Incluye nueve anexos, que contienen: el marco regulador aplicable, las infografías de los recorridos de las principales fracciones de residuos, los principales indicadores sobre la gestión de los residuos de Navarra, un cuadro general de características de la prestación del servicio de recogida por mancomunidad y, por último, un cuadro resumen por mancomunidad de generación, valorización¹ y eliminación de residuos.

El trabajo lo realizó desde febrero de 2022 hasta junio de 2022 un equipo integrado por tres técnicas de auditoría y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y a los departamentos de Cohesión Territorial y Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, con el fin de que formularan alegaciones.

Transcurrido el plazo fijado por la Cámara de Comptos, únicamente el presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona ha presentado alegaciones. Analizadas las mismas, se incorporan a dicho informe que se eleva a definitivo.

Agradecemos la colaboración prestada para la realización del trabajo al personal de los siguientes entes: Servicio de Economía Circular del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (DDRyMA), particularmente a la Sección de Residuos, al Consorcio de Residuos de Navarra (Consorcio) y a la sociedad pública Navarra de Infraestructuras Locales S.A. (NILSA); mancomunidades gestoras de residuos; Ayuntamiento del Valle de Baztan; y sociedad pública Gestión Ambiental de Navarra, S.A.

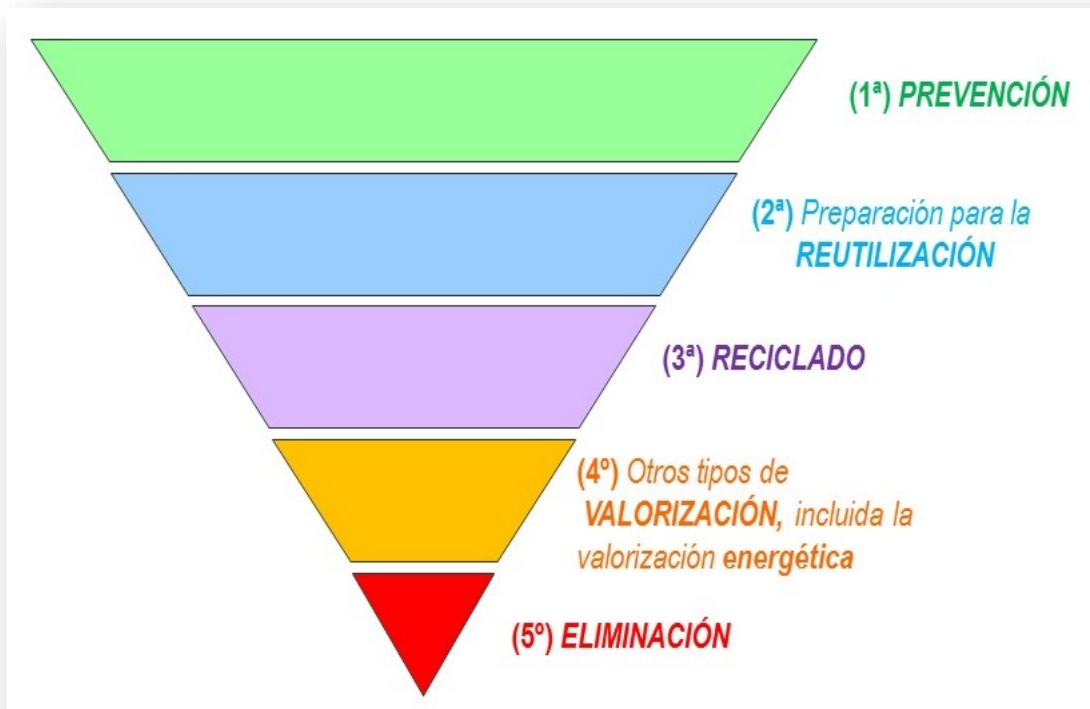
¹ Es el proceso por el cual un residuo se transforma para utilizarse con una nueva finalidad o para sustituir materiales dentro de otros procesos industriales o productos.

II. ASPECTOS GENERALES

II.1. INTRODUCCIÓN

La generación de residuos es uno de los problemas medioambientales más relevantes al que deben hacer frente las sociedades actuales. Los niveles de producción económica y de consumo han provocado que la generación de residuos haya ido en continuo aumento. En consecuencia, ha ido desarrollándose todo un marco normativo y legislativo a nivel europeo, estatal y autonómico con objeto de conseguir una efectiva política de gestión y prevención de los mismos.

A nivel europeo, existe abundante normativa que regula la gestión de residuos, tanto desde una perspectiva general como por tipo de residuo, destacando la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos o “Directiva marco de residuos” que establece el marco jurídico de la Unión Europea para la gestión de los residuos. Esta directiva incorpora el principio de jerarquía en la prevención y gestión de residuos que establece el siguiente orden de prioridad en las actuaciones en la política de residuos: prevención en la generación de residuos, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización, incluida la energética y eliminación.



La jerarquía de residuos es un concepto que indica el tipo y prioridad de tratamiento que debe recibir un residuo. Las administraciones competentes, en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos, aplicarán dicha jerarquía para conseguir el mejor resultado ambiental global y contribuir a la lucha contra el cambio climático.

II.2. EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA ECONOMÍA CIRCULAR

En 2015, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Dicha Agenda está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), divididos a su vez en 169 metas de carácter integrado que abarcan las esferas, económica, social y ambiental.

La Agenda implica un compromiso común y universal. No obstante, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fija sus propias metas nacionales, en función de los ODS.

En relación a los residuos, El ODS 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles y el ODS 12 Producción y Consumo Sostenible, hacen referencia entre otras cuestiones, a la reducción de la generación y gestión de residuos, con un enfoque en acciones globales y locales, teniendo en cuenta el uso eficiente de los recursos naturales. Indirectamente, también están implicados los ODS 3 Salud y Bienestar, ODS 13 Acción por el clima, ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres y, por último, el ODS 17 Alianzas para el logro de objetivos.

El ODS 11 establece que para 2030 hay que reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y a la gestión de los desechos municipales y de otro tipo. Por otra parte, el ODS 12 persigue reducir la generación de los mismos mediante la prevención, reducción, reciclaje y reutilización, tanto en el consumo como en la producción.

Adicionalmente, la Comisión Europea aprobó en 2015 el primer Plan de Acción para la Economía Circular, con un total de 54 medidas para avanzar hacia la economía circular en la Unión Europea.

Las medidas afectaban a las diferentes etapas del ciclo de vida de los productos. A finales de 2020 se ha aprobado un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular por una Europa más limpia y más competitiva.

Conforme a lo dispuesto en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, la economía circular es una de las políticas palanca clave para alcanzar los ODS fijados en la Agenda 2030.

Está orientada al cambio de modelo de economía lineal, de extraer, producir, consumir y desechar, hacia un modelo sostenible que permita maximizar los recursos disponibles, para que estos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo productivo y reducir al máximo la generación de residuos.

Se contempla modificar el ciclo de vida del producto y rediseñar la cadena de producción, vinculándose al principio de responsabilidad del productor tal y como se puede ver a continuación:



II.3. PLAN ESTATAL MARCO DE GESTIÓN DE RESIDUOS Y PLAN DE RESIDUOS DE NAVARRA

La ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados (LRSC) y la Ley 7/2022, de 9 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (LRSCEC), que deroga la primera, obligan a la elaboración de planes de gestión al Estado y a las Comunidades Autónomas (CCAA), y permite a las entidades locales que desarrollen programas de gestión de residuos en el ámbito de sus competencias.

En cumplimiento de esta obligación, se publica el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016 – 2022, que contiene la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos, así como los objetivos mínimos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación.

El PEMAR establece la obligación de las CCAA de cumplir como mínimo los objetivos estatales con los residuos generados en el territorio de cada comunidad.

Teniendo en cuenta ese plan y atendiendo al concepto de la economía circular y a la jerarquía de residuos, el Gobierno de Navarra, en diciembre de 2016 aprobó el PRN como instrumento básico de la política de prevención y gestión de residuos de Navarra que establece los objetivos en su ámbito geográfico, en el horizonte temporal 2017-2027.

El PRN está estructurado en un Programa de Prevención y un Plan de Gestión tal y como se recoge en el siguiente esquema:



Fuente: Plan de Residuos de Navarra 2017-2027

II.3.1. Objetivos establecidos en el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 y en el Plan de Residuos de Navarra

Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos

El PEMAR, establece, entre otros, los siguientes objetivos generales: mejorar la información y la transparencia, poner en marcha un sistema de información compartido, armonizar tasas e instrumentos económicos para evitar barreras entre CCAA y conseguir una mayor comunicación y sensibilización de las tres administraciones (central, autonómica y local).

Otras medidas que se plantean son:

- Reforzar la recogida separada y el tratamiento en instalaciones específicas.
- Mejorar la información sobre la generación y gestión.
- Establecer un marco sobre fiscalidad ambiental tanto incentivador como desincentivador, para promover la aplicación de la jerarquía de residuos y avanzar en el cumplimiento del objetivo comunitario en materia de reciclado.
- Desarrollar y fortalecer los mercados para los materiales y productos obtenidos.

Plan de Residuos de Navarra

El PRN establece siete objetivos estratégicos que se fundamentan en el impulso de medidas que prevengan la generación de residuos, en políticas de residuos basadas en la economía circular, en la estrategia de lucha contra el cambio climático, así como en la implantación de una gestión compartida con perspectiva global o gobernanza.

Así tenemos los siguientes objetivos: economía circular y cambio climático, prevención, gobernanza, comunicación y sensibilización, preparación para la reutilización, recogida selectiva y reciclaje y, por último, eliminación.

El PRN establece asimismo 58 objetivos específicos, que dirigen su desarrollo y que se concretan a su vez en 78 medidas y 268 acciones, con 40 indicadores de seguimiento.

El peso de cada tipo de residuos en Navarra es aproximadamente el siguiente: 60 por ciento de residuos de construcción (RDC) y materiales naturales excavados (MNE), 27 por ciento de residuos industriales, nueve por ciento residuos domésticos y comerciales (RDyC), y el restante cuatro por ciento son otros residuos.

Los flujos prioritarios en materia de gestión son los RDyC, en los que hay que alcanzar en 2027 un porcentaje de valorización de un 75 por ciento.

En relación con estos residuos los objetivos más relevantes establecidos en el PRN y cuyos indicadores detallamos en el apartado VI, son los siguientes:

- Reducción de la generación de la cantidad de residuos en un diez por ciento para 2020 y en un 12 por ciento para 2022 respecto al año base 2010.
- Recogida selectiva: despliegue de la recogida selectiva de materia orgánica (FORS), recogida selectiva obligatoria de FORS, refuerzo de la red de puntos limpios, extender la recogida domiciliaria de voluminosos, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEEs), etc...
- Preparación para la reutilización para los textiles, RAEEs, muebles y voluminosos.
- Reciclado y valorización: destinar a reciclado el 100 por ciento de los biorresiduos en 2020, a cuyo efecto el PRN prevé cuatro nuevas plantas de compostaje². Para los envases se establece el objetivo de

² Es una instalación dedicada al reciclaje de los residuos orgánicos a través de un tratamiento biológico de los mismos que da lugar al denominado compost o abono orgánico.

reciclar el 80 por ciento de los envases adheridos a los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada (SCRAP). Para el resto de materiales se fija el índice del 50 por ciento de reciclado en 2020.

- Minimización de la eliminación. El plan establece unas previsiones de toneladas de RDyC depositadas en vertedero descendentes debido a la implantación del impuesto de vertedero. El índice de cantidad de RDyC eliminados en vertedero respecto al total generado no puede superar el 35 por ciento en 2020 y el 25 por ciento en 2027.

II.4. ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN NAVARRA

El trabajo se centra en los RDyC. Estos residuos son los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como todos aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades. Se incluyen, también, entre otros, residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes y áreas recreativas, animales domésticos muertos, muebles y enseres. Y, por último, residuos y escombros procedentes de obras menores.

El peso relativo de estos residuos en el total de los generados alcanza actualmente un nueve por ciento. El resto son residuos industriales y RDC y MNE principalmente.

No obstante, los RDyC se encuentran entre los de gestión más compleja y los retos que plantea su gestión radican en la gran diversidad y complejidad de su composición, en su proximidad directa a los ciudadanos, en su marcada visibilidad pública y en su repercusión en el medio ambiente y la salud humana.

Administración de la Comunidad Foral de Navarra

La Sección de residuos del Servicio de Economía Circular del DDRyMA participa en la gestión de residuos y sus funciones son, entre otras, las siguientes:

- La integración en la Oficina de Prevención e impulso a la Economía Circular (OPREC), realizando además actividades de coordinación, cooperación y seguimiento de la misma.
- El seguimiento del Plan de Residuos de Navarra (PRN).
- La gestión del Fondo de Residuos de Navarra.
- La elaboración, revisión y seguimiento de la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular en Navarra (AECNA 2030).
- La divulgación y la sensibilización para el impulso de la Economía Circular en Navarra.
- El control, seguimiento ambiental y mantenimiento del Registro de Producción y Gestión de Residuos de Navarra.
- El control y seguimiento de las actividades potencialmente contaminantes de suelos.

La Dirección General de Administración Local y Despoblación del Departamento de Cohesión Territorial colabora, asesora y financia a las entidades locales en el ejercicio de sus competencias.

Administración Local de Navarra

La recogida, tratamiento y eliminación de RDyC es competencia de los municipios. Dichas entidades, excepto el Ayuntamiento de Baztan y otros seis municipios, tienen encomendada la competencia de recogida a un total de 16 mancomunidades. El Ayuntamiento de Baztan es el único que gestiona directamente el servicio y otros seis municipios convienen con sus territorios limítrofes de fuera de Navarra tanto la recogida como el tratamiento de residuos.

Estos seis municipios son:

- En la zona norte los Ayuntamientos de Urdazubi-Urdax y Zugarramurdi firmaron un convenio con Bizi Garbia (sindicato mixto de Saint-Jean-de-Luz para la recogida de residuos).

- En la zona oeste los Ayuntamientos de Cabredo, Genevilla, Lapoblación y Marañón tienen convenida la recogida y tratamiento de sus residuos con la Cuadrilla de Montaña Alavesa, Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa y con la Diputación de Alava.

Las mancomunidades citadas, excepto la de la Comarca de Pamplona, a su vez tienen encomendada la competencia de transporte, tratamiento y eliminación al Consorcio.

El Consorcio fue constituido en 2007 y está integrado por la ACFN y las entidades locales competentes en el tratamiento de residuos, excepto la MCP.

Los órganos de gestión del Consorcio son la Gerencia, la Secretaría y la Intervención. La Gerencia se encomienda a la sociedad pública NILSA y las funciones de Secretaría e Intervención las realizan personal de estos puestos de alguna entidad consorciada.

Actualmente, el Consorcio está adscrito a la ACFN, a la espera de la organización de la prestación del servicio de gestión de residuos, en el contexto de lo establecido en la LFR y en la Ley Foral 4/2019, de Reforma de la Administración Local de Navarra.

A continuación, mostramos el mapa con las mancomunidades que realizan el servicio de recogida de residuos en Navarra:



La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona (MCP), además de la recogida, realiza el trata

En el siguiente cuadro recogemos los datos básicos de cada mancomunidad:

Manc./Ayto.	Número de municipios	Nº núcleos población	Pobl. 2020	Superf. (Km²)	Densidad pobl.	Tn recogida	kg/ha-bit./año
Alto Araxes	2	7	897	46,3	19,37	379	423
Fuera de Navarra ⁽¹⁾	6		899	58,79	15,29	Sin datos	Sin datos
Bidausi	14	22	2.358	446,42	5,28	1.350	573
Eska Salazar	19	26	2.762	848,96	3,25	1.291	467
Malerreka	13	15	5.435	223,88	24,28	2.462	453
Irati	11	33	5.571	701,38	7,94	2.577	463
Mendialdea	6	20	6.555	289,38	22,65	2.963	452
Baztan	1	15	7.850	376,81	20,83	3.640	464
Bortziriak	5	5	8.563	184,54	46,40	4.609	538
Sangüesa	14	20	9.344	636,76	14,67	4.344	465
Valdizarbe	13	13	11.366	400,93	28,35	6.136	540
Sakana	15	29	20.261	305,77	66,26	8.408	415
Mairaga	19		26.327	947,64	27,78	13.041	495
Ribera Alta	9	9	32.157	434,74	73,97	14.027	436
Montejurra	59	129	52.485	1.564,59	33,55	25.427	484
Ribera	19	19	90.167	910,46	99,03	41.155	456
Pamplona	48	280	378.200	1.226,94	308,25	147.353	390
Otros	-	-	-	-	-	2.847 ⁽²⁾	-
Total general	272	661.197	9.604,27	68,84	282.009	427	

(1) Son los seis municipios antes citados.

(2) Otras toneladas recogidas que no corresponden a ninguna mancomunidad (parques naturales, etc.)

El transporte, tratamiento y eliminación de los residuos se realiza a través de dos entes: el Consorcio, que integra al Ayuntamiento de Baztan y a todas las mancomunidades excepto a la de Pamplona, y la MCP.

La cobertura de estos dos entes sobre el total de Navarra es la siguiente:

Entidad	Municipios	Habitantes	Superficie km ²
Consorcio de Residuos de Navarra	80,5%	42,7%	86,6%
Mancomunidad de la Comarca de Pamplona	17,3%	57,3%	12,8%

Sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor

Por último, y como partes fundamentales del proceso final de los residuos, se encuentran los SCRAP. Son organizaciones sin ánimo de lucro constituidas por los fabricantes e importadores cuya función es canalizar la correcta gestión de los residuos generados con el fin de promover la reutilización, el reciclado y la valorización, financiando la adecuada gestión de los residuos.

Los SCRAPs firman convenios con la ACFN y las mancomunidades se adhieren a dichos acuerdos. En el ámbito de los RDyC, los dos SCRAPs más relevantes son Ecoembes para los residuos de papel-cartón y envases ligeros, y Ecovidrio para los envases de vidrio.

III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

El objetivo de este trabajo es analizar la eficacia de la gestión de los de los RDyC en la Comunidad foral de Navarra (CFN).

Para ello hemos definido los siguientes objetivos formulados en términos de preguntas:

Objetivo 1: ¿Las Administraciones Públicas tienen aprobadas e implementadas estrategias y/o políticas de prevención y gestión de residuos? ¿Se realiza un adecuado seguimiento de las mismas?

Objetivo 2: ¿El modelo de gestión territorial del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos en Navarra es adecuado, eficaz y eficiente?

Objetivo 3: ¿Los gastos e ingresos derivados de la prestación del servicio de residuos son homogéneos y razonables?

Estos objetivos se han desglosado en varios subobjetivos y para cada uno de ellos hemos definido los criterios de auditoría más adecuados para concluir sobre el cumplimiento de los mismos. Los subobjetivos y criterios de auditoría para cada uno de ellos son los que se presentan en las páginas siguientes:

Objetivo 1. ¿Las Administraciones Públicas tienen aprobadas e implementadas estrategias y/o políticas de prevención y gestión de residuos? ¿Se realiza un adecuado seguimiento de las mismas?

Subobjetivos	Criterios
1.1. ¿Tienen todas las entidades locales aprobadas las correspondientes ordenanzas reguladoras del servicio de recogida de residuos y se aplican? ¿Y del tratamiento?	Número de entidades locales con ordenanza aprobada. Consorcio.
	Actuaciones de comprobación de cumplimiento. Inspecciones. Sanciones impuestas
1.2. ¿Se han aprobado por la CFN las leyes, planes y programas de prevención de residuos establecidos en la normativa europea y estatal ?	Leyes, Planes de residuos, Estrategias aprobados por la CFNA
	Los objetivos de las leyes y planes cumplen los principios de la DMR
	Programas de prevención aprobados por la CFNA
	Impuesto o canon vertedero
1.3. ¿Se han implementado y se realiza el seguimiento de los planes, estrategias, programas aprobados?	Contenido mínimo del Plan conforme al anexo V Ley de Residuos (LRSC)
	Servicio o Sección encargada del seguimiento. Recursos humanos
	Número de acciones o programas realizados
	Número de memorias realizadas
	Gasto destinado a los planes y programas aprobados
	Multas y sanciones impuestas por incumplimientos normativos
Ayudas concedidas con cargo al Fondo de Residuos. Remanente afectado.	

Objetivo 2: ¿El modelo de gestión territorial del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos en Navarra es adecuado, eficaz y eficiente.

Subobjetivos	Criterios
2.1. ¿La organización de los distintos entes que realizan la prevención, recogida, tratamiento y eliminación es la adecuada?	número de entes que intervienen en el servicio (mdades, Consorcio, GN, MCP, SCRAPs...)
	Liderazgo para planificación y coordinación entre dichos entes
	Comunicación entre los distintos entes
2.2. ¿Son suficientes y homogéneos en todas las mancomunidades el número de instalaciones de recogida?	Número de contenedores
	Número de puntos limpios
	Recogida domiciliaria de voluminosos
2.3. ¿Se hace una gestión especial con los grandes generadores en todas las mancomunidades?	Núm. De mancomunidades que realizan esta gestión
	Análisis ubicación de las infraestructuras
2.4. ¿Son suficientes y adecuadas las infraestructuras existentes para el tratamiento y eliminación de los RDyC?	Distancia de las mdades a muelles y plantas de transferencia y de estas al punto final
	Capacidad máxima en las instalaciones. % uso capacidad
	Rendimiento obtenido en las plantas de tratamiento
	Número de campañas de prevención realizadas
2.5. ¿Son suficientes las políticas de prevención realizadas?	Número de cursos de formación realizados
	Recursos destinados a la prevención (Ofic. GN, Ofic. CRN, Mdades)
	% de disminución de la generación de residuos, Tn/persona
	Despliegue de la recogida selectiva de fracción orgánica.
	% de materia orgánica recogida selectivamente respecto a la generada
	Contenido de impropios y calidad materia orgánica.
	Número puntos limpios. Número mínimo de 1 punto por Mdad.
	Recogida domiciliaria de voluminosos, RAEEs y textiles.
	Recogida de residuos procedentes obras menores.
	Incremento recogida selectiva de envases respecto a 2014
	Cantidad de RAEEs, textiles, muebles y otros destinados a preparación para reutilización respecto al total de residuos generados.
	Reciclado y/o valorización de la cantidad recogida de biorresiduos.
	Cantidad de envases destinados a reciclado respecto a lo recogido.
Cantidad de RDyC destinados a reciclado respecto al total generado.	
Cantidad de voluminosos destinados a reciclado respecto al total recogido.	
Cantidad de fracción resto destinada a tratamiento, respecto al total generado.	
Cantidad de RDyC eliminados en vertedero, respecto al total generado.	
Cantidad de residuos eliminados sin tratamiento previo en vertedero.	

Objetivo 3: ¿Los gastos e ingresos derivados de la prestación del servicio de residuos son homogéneos y razonables?

Subobjetivos	Criterios
3.1. ¿Las tasas se fijan en función del coste del servicio y basados en el principio de "quien contamina paga"?	Tasas de recogida y tasa de tratamiento comparativa
	Mancomunidades con cálculo de coste del servicio
	Cálculo del déficit o superávit presupuestario.
	Mancomunidades con componente variable en función de generación (recogida y tratamiento)
	Servicios prestados homogéneos en todas las mancomunidades o en todos los municipios y concejos de una mancomunidad
3.2. ¿Los gastos derivados de la prestación del servicio son razonables y homogéneos?	Gastos totales / Tn de residuo recogida
	Gastos totales / Superficie en km2 de recogida
	Gastos totales/ habitantes - Gastos totales/servicios prestados
	Gastos en función de sistema de recogida
3.3. ¿Los ingresos derivados del servicio de gestión de residuos cubren los gastos de la prestación del mismo?	Tasa de cobertura de los gastos : ingresos / gastos
	Gastos / Tn recogida e Ingresos / Tn recogidas
	Gastos e ingresos por habitante
	Gastos en Inversiones y subvenciones obtenidas

El alcance temporal del trabajo se ha centrado en el ejercicio 2020, sin perjuicio de la revisión de otros ejercicios cuando los datos a valorar son anteriores o posteriores, en su caso.

Para realizar nuestro trabajo hemos analizado la siguiente información:

- Normativa europea, estatal y foral en materia de residuos detallada en el anexo 1.
- Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022.
- Plan de Residuos de Navarra 2017-2027.
- Memorias del seguimiento del PRN y Memorias del Consorcio.
- Informes de órganos de control y de asociaciones, fundaciones y organizaciones especializadas.
- Memorias e informes de auditoría de los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor.
- Información sobre inventarios y estadísticas de residuos facilitadas por el DDRyMA y GAN.
- Información sobre estadísticas de residuos estatal y europea,
- Información económico-presupuestaria de las mancomunidades, del DDRyMA y del Consorcio.

Durante la realización del trabajo hemos detectado las siguientes limitaciones:

- La MCP separa el gasto de los servicios que presta, pero faltaría la imputación de los gastos generales a cada servicio. Estos gastos alcanzan un 15 por ciento del total de gastos.
- Las operaciones económico-presupuestarias que se producen entre el Consorcio y las entidades consorciadas no siempre se contabilizan en el mismo ejercicio por ambas partes y tampoco con el mismo criterio, lo que dificulta la obtención de algunos datos agregados.
- Algunos de los indicadores de cumplimiento de objetivos están basados en cálculos realizados sobre estimaciones que no podemos constatar.

A pesar de las limitaciones anteriores, consideramos que las conclusiones obtenidas están sustentadas con evidencias suficientes y pertinentes.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El marco normativo europeo, estatal y autonómico prevén un modelo de gestión de residuos basado en la recogida selectiva, para lograr los objetivos de reciclado y reutilización, en línea con la consideración de los residuos como recursos de la economía circular.

Los RDyC en Navarra suponen el nueve por ciento de total de residuos generados y su gestión es muy compleja debido a su gran diversidad, a la complejidad de su composición y a su impacto en el medio ambiente y en la salud humana.

Del análisis realizado sobre la gestión de los RDyC hemos alcanzado las siguientes conclusiones:

- La CFN ha desarrollado un marco normativo completo y que cumple con el marco europeo y estatal, si bien falta el desarrollo reglamentario sobre eventos públicos y residuos y sobre las indemnizaciones a municipios que disponen de infraestructuras de gestión de residuos. Asimismo, queda pendiente de adaptar la LFR y el PRN 2017-27 a algunos cambios normativos derivados de la LRSCEC y, en su caso, a la realidad actual en cuanto a los objetivos establecidos.

- En el periodo 2018-2021 se ha recaudado en el Fondo de Residuos un total de 13,74 millones y solamente se han gastado 2,47 millones, un 18 por ciento. A partir de enero de 2023 se espera una recaudación mayor debido al incremento del impuesto aprobado por la LRSCEC, por lo que el fondo va a aumentar de forma relevante.

- La CFN cuenta con una población en torno a los 661.000 habitantes y una superficie de unos 9.600 km², tiene 16 entidades que gestionan la recogida y dos entidades que gestionan el tratamiento y eliminación de los residuos y que utilizan de forma independiente sus instalaciones. Esto hace que algunas fracciones de residuos viajen varios kilómetros en el territorio foral con el consecuente impacto económico y medioambiental, en contraposición al principio de proximidad.

- En las entidades consorciadas encargadas de la recogida de residuos se da una diversidad de formas de gestión, atendiendo a los recursos, necesidades, tamaño y características de los municipios que las componen. Así, cada una gestiona las fracciones de residuos recogidas de formas distintas, produciéndose ineficiencias, sobrecostes y operaciones cruzadas con el Consorcio que podrían evitarse con una gestión coordinada y conjunta o centralizada.

- En relación con el cumplimiento de objetivos del PRN para 2020, el objetivo de reducción se incumple y continúa con una tendencia ascendente por lo que no se prevé el cumplimiento de este objetivo para 2027. Es necesario actuar en el origen, en la fase de diseño y producción, en la etapa de distribución y venta y, finalmente, en la fase de uso y consumo.

- En el resto de objetivos la gestión de las mancomunidades ha sido eficaz puesto que, excepto en el caso de la Mancomunidad de la Ribera y de la MCP, se han cumplido la mayoría de objetivos previstos para 2020. No obstante, la gestión y resultados de la MCP y de la Mancomunidad de la Ribera que generan un 67 por ciento de los residuos gestionados son determinantes para los indicadores finales.

- La MCP viene incumpliendo la normativa europea sobre vertidos al depositar en vertedero toda la fracción resto sin tratamiento previo.

- Tanto las tasas de recogida como de tratamiento aprobadas por las entidades gestoras no se establecen, en general, en función de la generación de residuos. Esto no constituye un incentivo para el contribuyente ni es coherente con el principio de "quien contamina paga".

- La ausencia de determinados datos sobre los costes del servicio en las entidades consorciadas, principalmente la dotación a la amortización del inmovilizado, impide realizar un adecuado análisis de eficiencia y economía. Se constatan importantes diferencias tanto en gastos como en ingresos por mancomunidad. No obstante, en general el servicio de recogida es deficitario.

- Teniendo en cuenta que la colaboración ciudadana es clave para una buena gestión de residuos, las administraciones públicas deben impulsar la concienciación social con dos mensajes clave: reducir la generación de residuos y cumplir las normas respecto a su reciclaje.

Conforme a las conclusiones alcanzadas, exponemos a continuación las recomendaciones que consideramos pueden contribuir a mejorar la gestión de residuos analizada:

- *Acometer la creación de las comarcas previstas en la ley de reforma del mapa local y crear el ente público previsto en la LFR, con la inclusión de todas las mancomunidades, para disponer de una red integrada de instalaciones y aprovechar economías de escala mejorando la gestión del servicio.*

- *Definir nuevas estrategias de tratamiento de residuos considerando todas las plantas existentes en Navarra y el cumplimiento del principio de proximidad minimizando los costes económicos y ambientales actuales.*

- *Impulsar desde las administraciones públicas la concienciación social de la ciudadanía para reducir la generación de residuos y cumplir las normas respecto a su reciclaje.*

- *Analizar e implantar de forma urgente alguna de las alternativas previstas en el Plan de Acción presentado ante la Comisión Europea para el tratamiento de la fracción resto de la MCP antes de su vertido, conforme a lo exigido por la normativa, al menos hasta que entre en funcionamiento el nuevo Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona.*

- *Reforzar las acciones de prevención de residuos contempladas en el PRN para invertir la tendencia actual de generación de residuos y cumplir el objetivo establecido para 2027.*

- *Incrementar las campañas destinadas a la recogida selectiva de la fracción orgánica en toda la CFN analizando la implantación de sistemas de recogida más eficientes, como el puerta a puerta y los contenedores inteligentes, que permitan la obtención de unas ratios superiores a las actuales.*

- *Aprobar tasas basadas en el coste de los servicios teniendo en cuenta el pago por generación y alineados con el principio de “quien contamina paga”, valorando la conveniencia de introducir un componente fijo y otro variable en función de la fracción resto.*

- *Analizar diferentes opciones de gestión del fondo de residuos para distribuirlo de manera equitativa, eficiente y eficaz, priorizando los escalones superiores de la jerarquía de residuos y garantizando el cumplimiento de los objetivos.*

- *Imputar todas las sanciones en materia de residuos al fondo de residuos y realizar el seguimiento de los cobros realizados en años posteriores al del reconocimiento del derecho.*

- *Valorar la conveniencia de la contratación conjunta por parte del Consorcio o ente público de residuos, de la venta de papel-cartón y fracciones especiales de residuos, aprovechando sinergias y evitando las ineficiencias actuales.*

- *Efectuar la recogida especial a los grandes generadores en las mancomunidades que no la han iniciado.*

- *Realizar un previo tratamiento para la fracción de los voluminosos antes de su depósito en el vertedero de forma que no haya ningún material reciclable depositado en el mismo.*

- *Realizar caracterizaciones de las recogidas en polígonos para garantizar que los residuos recogidos sean solamente asimilables a domésticos.*

- *Hacer el seguimiento de los programas de compostaje doméstico y comunitario en el ámbito consorcial para verificar que las familias apuntadas están cumpliendo el programa.*

- *Revisar y cotejar la correcta imputación de todos los gastos facturados por las plantas de tratamiento de residuos al Consorcio.*

V. RESPONSABILIDAD

Responsabilidad del Gobierno de Navarra, mancomunidades y Consorcio

El servicio de Economía Circular del DDRyMA es responsable de la coordinación, control y seguimiento de la gestión de residuos en la CFN, así como de la gestión del fondo de residuos.

El Consorcio es responsable del transporte y tratamiento de los residuos recogidos por los entes consorciados en la CFN, así como de la cooperación con la ACFN en la aplicación del PRN.

Las mancomunidades gestoras de residuos y el Ayuntamiento de Baztan son las responsables de la recogida de los residuos en su ámbito geográfico y la MCP es responsable de la recogida, tratamiento y eliminación de los mismos.

Las entidades citadas deben garantizar que las actividades y operaciones de gestión realizadas resultan conformes con las normas aplicables y establecer los mecanismos necesarios a fin de lograr la eficacia en los objetivos propuestos y la eficiencia y la economía en el uso de los recursos públicos para la consecución de dichos objetivos, estableciendo los sistemas de control interno que consideren necesarios para esa finalidad.

Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestra responsabilidad es expresar unas conclusiones basadas en nuestra fiscalización en relación con los recursos destinados a la gestión de los residuos domésticos y comerciales en la CFN.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, establecidos en las ISSAI-ES, aplicándose fundamentalmente la ISSAI-ES 300 referida a las fiscalizaciones operativas, así como las directrices contenidas en las ISSAI-ES 3000 y 3100 y las correspondientes guías de fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX). Dichos principios y directrices exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que, la gestión de los recursos públicos resulte, en todos los aspectos significativos, conforme con la normativa vigente.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría que fundamenten las conclusiones obtenidas.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar las conclusiones alcanzadas.

VI. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

VI.1. REGULACIÓN, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS

Objetivo 1: ¿Las administraciones públicas han aprobado e implantado estrategias y/o políticas de prevención y gestión de residuos? ¿Se realiza un adecuado seguimiento de las mismas?

VI.1.1. Actuaciones de regulación y planificación

1.1 ¿Tienen todas las entidades locales aprobadas las correspondientes ordenanzas reguladoras del servicio de recogida de residuos y se aplican? ¿Y del tratamiento de residuos?

Todas las entidades locales consorciadas tienen aprobadas las ordenanzas reguladoras del servicio de recogida de RDyC y la MCP tiene aprobada su ordenanza reguladora de la gestión de residuos que engloba la recogida, transporte, tratamiento y eliminación de los mismos.

El Consorcio, a su vez, dispone de la ordenanza reguladora de la tasa por la prestación del servicio de transporte, tratamiento y eliminación de residuos, si bien las encargadas de recaudar dicha tasa y transferirla al Consorcio, son las entidades integradas en el consorcio.

En todas las ordenanzas se establecen las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las previsiones recogidas en las mismas. No obstante, prácticamente ninguna de las mancomunidades ha impuesto sanciones en el ejercicio revisado.

A este respecto las entidades manifiestan que, aunque tengan la competencia sancionadora es difícil en muchas ocasiones probar la autoría de la infracción cometida y, por tanto, no se puede finalmente sancionar el hecho irregular detectado. La MCP y la Mancomunidad de la Ribera son las únicas que han impuesto un número reducido de sanciones.

Como conclusión, se constata que todas las entidades locales y el Consorcio tienen aprobadas las normas reguladoras de la gestión de los residuos, si bien las sanciones impuestas son mínimas.

1.2 ¿Se han aprobado las leyes, estrategias, planes y programas de prevención de residuos establecidos en la normativa europea y estatal?

La ACFN aprobó en diciembre de 2016 el PRN 2017-2027, que constituye el instrumento básico de la política de prevención y gestión de residuos de Navarra y que establece los objetivos a alcanzar en su ámbito geográfico en el horizonte temporal 2017-2027.

El PRN contiene, además del Plan de Gestión, un Programa de Prevención específico que cuenta con cinco líneas estratégicas y contempla objetivos parciales, objetivos generales, indicadores y medidas para determinados flujos de residuos considerados prioritarios.

El PRN cumple con el contenido mínimo establecido en la LRSC.

En 2018, y dando respuesta a las medidas y acciones establecidas en el PRN, se aprobó la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad (LFR). Esta ley contempla medidas organizativas de gestión e instrumentos económicos para incentivar la economía circular.

Entre sus fines se encuentran los siguientes: garantizar que los residuos se gestionen de forma coordinada y sin poner en peligro el medio ambiente y la salud humana; incentivar la reducción en la generación, la recogida selectiva de calidad y desincentivar la eliminación en vertedero; y establecer el régimen jurídico del impuesto a la eliminación en vertedero.

La LFR ha atribuido dos nuevas competencias a la ACFN: el cobro y gestión del impuesto a la eliminación en vertedero y la gestión del Fondo de Residuos de Navarra (FR), que explicaremos en el apartado IV.1.2.

Asimismo, en el artículo 15 contempla la creación de un ente público de residuos de Navarra integrado por Gobierno de Navarra y las entidades locales con el objeto de llevar a cabo una gestión más coordinada, eficiente y cohesionada fomentando las sinergias entre los distintos agentes. Las funciones serán, entre otras, las de asesoramiento y coordinación en materias de prevención, transporte y tratamiento de residuos, central de compras y liquidación del impuesto.

Este ente público debe facilitar una mejor gestión del servicio de los residuos aprovechando sinergias y eliminando ciertas limitaciones que actualmente presenta el Consorcio debido a su forma jurídica. Debe impulsar un servicio de calidad que logre un equilibrio territorial y una fórmula de tasa basada en el pago por generación que desincentive al contribuyente en la producción de residuos.

El plazo previsto para promover la creación del ente público era de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de la Administración Local de Navarra, plazo que ha sido ampliamente superado.

En diciembre de 2019, La Ley Foral 29/2019, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, en su disposición final cuarta introduce modificaciones en la LFR para incorporar las directrices de la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, en relación a la utilización de las bolsas de plástico y con respecto a los productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso.

En 2022, la Ley Foral, 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética modifica la LFR en relación con la compra pública verde y con la alternativa a la venta de bebidas envasadas en los eventos públicos.

Por último y en relación a los ODS fijados en la Agenda 2030, la ACFN aprobó, en 2019, la Agenda para el desarrollo de la economía circular con horizonte 2030 (AECNA 2030), que concreta en objetivos y líneas de trabajo la transición a la economía circular y alinea a Navarra con las políticas europeas y estatales en esta materia y con la Agenda 2030. Dos de los principales instrumentos de la AECNA 2030 son el PRN y la LFR, además de la Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra S3 y Klina, Hoja de ruta del cambio climático.

Actualmente, los servicios técnicos del DDRyMA están completando el desarrollo del reglamento sobre eventos públicos y residuos previsto en la LFR. Queda pendiente la elaboración del reglamento de aplicación de la disposición adicional quinta sobre las indemnizaciones a los municipios que dispongan de infraestructuras de gestión de residuos.

Como conclusión, consideramos que la CFN ha elaborado un marco normativo completo y actualizado y cumple con lo establecido tanto por el marco europeo como por el marco estatal, si bien falta el desarrollo reglamentario citado anteriormente y la creación del ente público de residuos.

VI.1.2. Seguimiento de los Planes y Programas aprobados

1.3 ¿Se han implementado y se realiza el seguimiento de las estrategias, planes y programas aprobados?

Seguimiento del Plan de Residuos de Navarra

La responsabilidad de la implementación y el seguimiento de los planes y programas corresponde principalmente a la OPREC.

En 2018, y conforme a lo establecido en el PRN, el artículo 18 de la LFR crea la OPREC, con la misión de actuar como dinamizador, asesor y gestor de las acciones previstas en el PRN. La OPREC está liderada por el Gobierno de Navarra y forman parte de ella también la sociedad pública Gestión Ambiental de Navarra (GAN-NIK), el Consorcio, la MCP, la Federación Navarra de Municipios y Concejos y la Confederación de Empresarios de Navarra.

El Consorcio y la MCP tienen también sus propias Oficinas de Prevención que están coordinadas con la OPREC.

La OPREC tiene como finalidad el cumplimiento de los objetivos de prevención establecidos en el PRN 2017-2027, promoviendo la disminución de residuos, realizando el seguimiento de las disposiciones del PRN, fomentando las sinergias entre los distintos agentes gestores, dinamizando la sociedad para apoyar la prevención, desarrollando actuaciones y proyectos piloto e impulsando investigaciones en relación con la prevención de residuos. La OPREC aprueba cada año su programa de prevención anual.

En 2018 se constituyó la Comisión de Seguimiento del PRN con la función de evaluar y actualizar el plan a la vista de su desarrollo, implantación y de las novedades normativas que se vayan aprobando. Esta comisión se reúne como mínimo una vez al año. En cualquier caso, se fijó una evaluación y revisión completa del Plan en 2022, para analizar la eficacia de las medidas adoptadas y de las acciones desarrolladas.

La OPREC cuenta con la colaboración de la empresa pública GAN-NIK a quien la Dirección General de Medio Ambiente realiza anualmente un encargo que engloba las siguientes áreas:

- Asistencia técnica en materia de residuos (inventarios de residuos, huella de carbono, suelos contaminados, fondo de residuos, eventos, etc...).
- Plan de Gestión de Residuos (recogida selectiva, caracterizaciones, etc...).
- Seguimiento y control del PRN 2017-2027.
- Servicio de consultas de otras administraciones públicas.
- Desarrollo normativo (Reglamento de eventos, agenda contra el desperdicio alimentario, etc...).

En el encargo están fijados los informes y memorias que debe realizar cada área y los plazos estipulados para la entrega de los mismos. En concreto se han realizado los siguientes informes, memorias y fichas técnicas:

Documentos	Número
Inventarios de residuos	16
Fichas resumen de los inventarios y de los centros	22
Informe de metodología y criterios para elaborar el inventario de RDyC	1
Avance de informes de análisis de ciclo de vida y de informes de revisión de ACV	1
Informe sobre la evolución de recogidas selectivas de las mancomunidades y de la eficiencia de los modelos de recogida	1
Informe de desarrollo de la experiencia y de las principales conclusiones	1
Informe sobre las fracciones de residuos y los parámetros a caracterizar por las distintas entidades implicadas	1
Informe sobre las recogidas y las tasas de reciclado del papel y la madera	1
Informes trimestrales de relación entre las autoliquidaciones y las memorias trimestrales	4
Informes para otras entidades, a petición del Departamento DRMAyAL	10 a 20
Documentos legislativos	2

Los inventarios de residuos y las fichas técnicas corresponden a todas las fracciones de residuos, no solo de RDyC.

En el informe de seguimiento del plan de 2020 se recoge el estado del PRN donde de los 58 objetivos específicos se indica un cumplimiento del 32,5 por ciento, un 35 por ciento están en progreso y el restante 32,5 por ciento se incumple. En cuanto a las 268 acciones previstas se han realizado un 34 por ciento, es decir, 92 y están pendientes las 176 acciones restantes.

Gasto destinado a los planes y programas aprobados

El gasto estimado que el Servicio de Economía Circular ha tenido en 2020 se muestra en la siguiente tabla:

Concepto	2020
Encargo a GAN_NIK residuos	169.084
Otros gastos de residuos	163.831
Gasto personal S.Econ.Circular imputado a residuos	240.000
Total:	572.915

Este gasto es el que, como mínimo, se destina a todos los flujos de residuos ya que hay varias líneas de gasto de actuaciones transversales que no están aquí incluidas.

Actuaciones en materia de inspección y sanciones

La competencia de inspección de actividades e instalaciones sometidas a intervención ambiental, entre otras todas las de tratamiento de residuos, corresponde a la Sección de Inspección Ambiental, que realiza las actuaciones incluidas en su Plan de Inspección anual. Además de esta sección tienen competencia de inspección el Servicio de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental, el Servicio de Protección de la Naturaleza- SEPRONA y la Policía Foral, que cuenta con su propia Brigada de Protección Medioambiental.

Las inspecciones realizadas en los últimos cuatro años son las siguientes:

Dpto.	2018	2019	2020	2021	var. 2021/18	var. 2021/20
DDRYMA	112	173	138	222	98%	61%
Otros	3	2	50	50	16%	0%
Total	115	175	188	272	136%	45%

En 2020 se observa un incremento de inspecciones de otros organismos y en 2021 se produce un incremento notable de inspecciones realizadas por el DDRyMA. Las cifras indicadas corresponden a todas las inspecciones de actividades e instalaciones sometidas a intervención ambiental, sin que tengamos constancia de cuántas están relacionadas con residuos.

Hemos revisado las inspecciones realizadas los últimos cuatro años a las mancomunidades de residuos que tienen vertederos y mostramos a continuación un resumen:

Entidad	Inspecciones 2018/2021	Expdtes sancionadores	Estado	Comentarios
Mancomunidad de Sakana	4	0		
Servicios de Montejurra, S.A.	4	1	Resuelto	Multa de 21.001 euros
		1	En Trámite	
Mancomunidad de la Ribera	6	1	Resuelto	Ordenado archivo por caducidad
		1	Recurrido	Multa inicial 90.000 euros, posterior 20.000 euros
Servic.Comarca Pamplona S.A.	6	1	En Trámite	Multa de 20.000 euros
		2	Resuelto	Multa de 12.000 euros
			En Trámite	

Las conclusiones son que, en general, se trata de incumplimientos reiterados y las mancomunidades recurren las sanciones impuestas. La sanción más importante, impuesta en 2019 a Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A. por 110.000 euros, fue recurrida y mediante sentencia la infracción pasó a ser calificada como leve debido a la normativa aplicable y rebajada a 12.000 euros. No obstante, en diciembre de 2020 se aprobó una nueva ley reguladora de las actividades de incidencia ambiental con la que se adecúa el marco legal a la normativa estatal y dota de mayor seguridad jurídica a Navarra.

El resumen de las sanciones impuestas en materia de residuos en los últimos cuatro años y que forman parte del FR es el siguiente:

Partida	2018	2019	2020	2021	Total
Multas e indemnizaciones de residuos	150.284	191.585	97.765	75.985	515.619
* Entidades públicas	5.100	122.525	16.651	1.500	145.776
* Entidades privadas	145.184	69.060	81.115	74.485	369.844

No obstante, hemos detectado varias sanciones impuestas relacionadas con residuos que se han imputado incorrectamente a otra partida genérica de multas, algunas están pendientes de cobro y tres de ellas, cobradas por importe total de 61.001 euros, no han formado parte del FR.

Fondo de residuos

El denominado "Fondo de Residuos", es un fondo afectado a financiar actuaciones en materia de medio ambiente relacionadas con los residuos (promoción actividades de prevención, I+D en materia de gestión de residuos, sensibilización y campañas, impulso a la economía circular, mejora de los sistemas de recogida y de reciclaje y valorización, etc...).

El FR se nutre principalmente con el impuesto creado en 2018 mediante la LFR, que grava la eliminación en vertedero y la incineración de residuos en el ámbito de la CFN, y con las sanciones impuestas por la ACFN por la comisión de infracciones en materia de medio ambiente relacionadas con los residuos. El impuesto sobre los RDyC es abonado por la MCP y por el Consorcio. Este último paga este impuesto por cuenta de las mancomunidades consorciadas y posteriormente repercute el importe correspondiente a cada una de ellas.

La LFR regula que el FR se distribuirá anualmente por el DDRyMA, previa consulta al ente público de residuos, de acuerdo con el criterio de priorización de los escalones superiores de jerarquía de residuos, el cumplimiento de los objetivos y urgencia ambiental y conforme a las materias señaladas en la propia ley.

El importe recaudado en las dos partidas de ingresos a las que se imputan el impuesto y las sanciones presenta los siguientes importes en los años 2018 a 2021:

Concepto	2018	2019	2020	2021	Total
Impuesto vertedero	624.442	3.661.501	4.499.895	4.703.854	13.489.692
Sanciones y multas	19.226	134.425	41.006	56.079	250.736
Totales:	643.668	3.795.926	4.540.901	4.759.933	13.740.428

El importe de sanciones y multas aquí recogido es el cobrado el año en el que se reconoce el derecho. No obstante, no se realiza el seguimiento de los cobros que se realizan en años posteriores para imputarlos al FR.

El total recaudado por el impuesto sobre eliminación en vertedero en los cuatro ejercicios asciende a 13,5 millones, un 56 por ciento corresponde a la MCP y un 29 por ciento al Consorcio.

En el FR se establecen tres clasificaciones de residuos: flujo de residuos domésticos, flujo de residuos de construcción y demolición (RCD) y materiales naturales excavados (MNE) y flujo de otros residuos no peligrosos. La contribución a la generación del fondo por flujo de residuos se muestra en la siguiente tabla:

	2018	2019	2020	2021
Flujo residuos domésticos	31%	40%	60%	56%
Flujo RDC y MNE	36%	26%	8%	19%
Flujo otros residuos no peligrosos	33%	34%	32%	25%
Totales	100%	100%	100%	100%

Como vemos en el cuadro anterior, el flujo de residuos domésticos ha aumentado significativamente estos años siendo, desde 2019, el de mayor peso en el total recaudado. Esta clasificación es importante, porque la distribución del fondo de residuos debe respetar la proporción aportada por cada flujo a través del impuesto.

Para la distribución del FR, cada año se aprueba una orden foral y posteriormente se aprueban varias convocatorias para financiar proyectos desarrollados por las entidades locales. Estas convocatorias se han realizado con retraso y han tenido muy baja ejecución, si bien en 2021 se aprecia cierta mejoría. En este caso las entidades con más medios o recursos para preparar proyectos tienen más opciones de conseguir las subvenciones.

En el siguiente cuadro recogemos tanto el fondo generado o ingresado, el dotado a través de las órdenes forales para su reparto y el realmente ejecutado:

	2018	2019	2020	2021	Acumulado
Fondo generado/ingresado	643.668	3.795.926	4.540.901	4.759.933	13.740.428
Dotación del Fondo		637.888	3.571.044	4.351.385	8.560.317
Ejecución Fondo		0	430.389	2.041.594	2.471.984
Remanente afectado por FR (*)	643.668	4.439.594	8.550.105	11.268.444	

(*) *Remanente afectado FR = Remanente año anterior + fondo generado - ejecución fondo*

A finales de 2021 solo se ha ejecutado un 18 por ciento del fondo generado y un 29 por ciento de la dotación realizada y queda sin ejecutar como remanente afectado un total de 11,27 millones. Del importe afectado aproximadamente cinco millones corresponden al flujo de RDyC.

Las causas de esta baja ejecución son que se realizan convocatorias por un importe menor que la dotación realizada, las subvenciones tienen un límite máximo por entidad y, además, al ser los plazos muy cortos no hay tiempo material para la ejecución de los trabajos por lo que la concesión inicial y la liquidación definitiva son muy diferentes. Esto supone que, en 2020, primer año de gasto, la ejecución fuera de un 12 por ciento del fondo dotado y en 2021 ha sido de un 47 por ciento.

Para mejorar la gestión, en 2021 se aprueba una convocatoria de subvenciones plurianual debido a la necesidad de un mayor plazo de planificación y ejecución de los proyectos y, por otro lado, para evitar que cuando se publica la convocatoria, junio aproximadamente, haya limitaciones para solicitar y ejecutar los proyectos al estar el presupuesto aprobado.

En definitiva, no se están alcanzando los objetivos para los cuales se creó el FR, puesto que en estos primeros años se han quedado varios proyectos locales sin ejecutar, si bien parte de las deficiencias de la gestión se están corrigiendo en 2021.

VI.2. MODELO TERRITORIAL DE GESTIÓN DEL SERVICIO

Objetivo 2: ¿El modelo de gestión del servicio de recogida y tratamiento de residuos en Navarra es adecuado, eficaz y eficiente?

VI.2.1. Organización del proceso de gestión del servicio

2.1 ¿La organización de los distintos entes que realizan la prevención, recogida, tratamiento y eliminación de residuos es la adecuada?

Prevención

La prevención se realiza principalmente por los tres entes antes citados, OPREC del DDRyMA, Oficina de Prevención del Consorcio y Oficina de Prevención de la MCP. Adicionalmente, las entidades locales consorciadas realizan actuaciones de prevención que son financiadas parcialmente por el Consorcio.

Recogida

Como hemos señalado en el apartado II.3 de este informe, las competencias de recogida, transporte, tratamiento y eliminación del servicio de residuos están repartidas entre las mancomunidades, el Ayuntamiento de Baztan, el Consorcio y la MCP.

En el Anexo 2 se recogen las características de la recogida realizada por las mancomunidades y el Ayuntamiento de Baztan.

El tamaño de las mancomunidades que realizan la recogida es muy heterogéneo. La menor está integrada por dos municipios y 897 habitantes y la mayor por 48 municipios y un total de 378.200 habitantes. Esto supone que los recursos humanos, técnicos y económicos que disponen las mancomunidades sean muy dispares para gestionar o prestar un servicio que cada vez es más exigente y complejo. Así, las mancomunidades más pequeñas no cuentan con suficiente personal de perfil técnico para gestionar actividades de prevención, comunicación, trámites con las distintas AAPP, tramitación de subvenciones o estudios de costes, ni tienen los medios con los que cuentan las más grandes para la mejor prestación del servicio.

Si bien el sistema de recogida y la forma de prestación (externa o con personal propio), no es homogénea en las mancomunidades, en general, la mayoría de ellas gestiona todo tipo de fracciones de residuos.

La última fracción de residuos en implantarse ha sido la de la materia orgánica. No obstante, en 2020 había varias mancomunidades que no realizaban la recogida selectiva de la fracción orgánica, si bien la mayoría de estas, excepto Ribera y Alto Araxes, ofrecían la posibilidad de compostaje comunitario y doméstico.

Con respecto a la fracción de papel-cartón que es recogida por todas las mancomunidades, la venta se produce individualmente al gestor autorizado excepto en el caso de Alto Araxes, Mendialdea y Sakana que lo gestionan de forma conjunta. Así, tal y como se muestra en el Anexo 3, la gestión individual produce ineficiencias por no realizar la gestión de forma conjunta evitando así transportes innecesarios.

Las RAEEs, textiles y calzado, pilas, voluminosos y aceite se recogen en todas y los residuos de obras menores en todas excepto en las cuatro más pequeñas.

Con respecto a los voluminosos observamos importantes diferencias en la gestión realizada como se refleja en el cuadro siguiente:

Entidad	Vertedero destino	Toneladas recogidas	% vertido
Alto Araxes	Góngora	6,79	28
Bidautsi	Góngora	36,54	28
Esca-Salazar	Góngora	40,91	28
Malerreka	Góngora	89,97	45
Irati	Góngora	66,99	27
Mendialdea	Góngora	152,14	13
Baztan	Góngora	191,75	27
Bortziriak	Góngora	252,79	24
Sangüesa	Tudela	63,71	100
Valdizarbe	Góngora	324,76	23
Sakana	Góngora/ Arbizu	361,80	14
Mairaga	Tudela	540,24	94
Ribera Alta	Tudela	590,94	97
Montejurra	Góngora/ Cárcar	2.709,53	77
Ribera	Tudela	3.396,00	100
Pamplona	Góngora	4.471,69	27
TOTAL		13.296,55	

Las mancomunidades de Sangüesa, Mairaga, Ribera Alta y Ribera vierten prácticamente la totalidad de toneladas recogidas sin realizar una previa separación de fracciones reciclables, si bien la primera de ellas ha convenido con la Fundación Traperos de Emaús³ la recogida de esta fracción a partir de 2021. La Mancomunidad de Mairaga realiza una recogida a través de sus áreas de aportación cuyo contenido es depositado en el vertedero y otra parte de la recogida se realiza a través de Traperos de Emaús que sí realiza una previa selección de materiales reciclables y reutilizables. La mayoría del resto de mancomunidades, cuyo porcentaje de vertido es muy inferior, tienen convenio con Traperos de Emaús.

Esta heterogeneidad también se produce con la recogida de los asimilables a domésticos en los polígonos industriales de los municipios. Hay tres mancomunidades que realizan una ruta diferenciada y única para la recogida de este tipo de residuos en sus polígonos industriales y se transportan a la planta de destino también separadamente, tratándose aquí como residuo industrial en lugar de como residuo doméstico.

Esta diferencia supone un sobrecoste al Consorcio al menos de unos 500.000 euros anuales por la diferencia entre la tasa de vertido industrial y doméstico.

La recogida de los residuos industriales no es competencia de las entidades locales, solo la asimilable a doméstico que se produzca en las empresas. No obstante, en ocasiones las empresas depositan en los contenedores residuos cuya recogida no es de competencia municipal siendo esta cuestión problemática.

El tamaño de las entidades es determinante para la eficacia y eficiencia en la gestión de los residuos debido a que esta es cada vez más exigente y compleja y con la configuración actual cada entidad gestiona de forma independiente, generando desigualdades e ineficiencias en la gestión.

En definitiva, sería más eficiente una contratación unificada, por el Consorcio o futuro ente público, al menos del papel-cartón y de las fracciones especiales de residuos (RAEEs, pilas, voluminosos, textiles, aceites etc...) para obtener mejores condiciones de contratación, así como para evitar operaciones cruzadas entre el Consorcio y las entidades consorciadas y otras ineficiencias del sistema actual.

Transporte, tratamiento y eliminación

El transporte, tratamiento y eliminación lo realizan dos grandes entidades que funcionan de manera independiente: la MCP y el Consorcio. Esto hace que algunas fracciones de residuos viajen varios kilómetros en el territorio foral para ser tratados con el consecuente impacto en la huella de carbono⁴. En el siguiente cuadro mostramos las distancias máximas recorridas para las principales fracciones de residuos:

Planta interm.	Toneladas	Nº viajes	Fracc. Residuo	Destino	Kilómetros
Zona Norte	5.548	157	resto	Tudela	157
Zona Norte	582	107	envases	Peralta	126
Zona Norte	591	53	mat.orgánica	Caparroso	127

Desde la planta de transferencia de la zona norte la fracción resto viaja 157 kilómetros hasta la planta de tratamiento de Tudela. Lo mismo ocurre con los envases cuya planta se ubica en Peralta (126 km.) y con la fracción orgánica que viaja hasta Caparroso (127 km). En los anexos 4 a 7 se muestran las infografías de los recorridos de estas tres fracciones de residuos además de las toneladas de entrada y salida de cada instalación.

³ Es una Fundación sin ánimo de lucro que acoge a personas con dificultades para su inserción laboral y se dedica a la recogida, preparación para reutilización y reciclaje y venta de objetos.

⁴ La huella de carbono mide las emisiones de los gases de efecto invernadero vinculados en este caso al uso del transporte por carretera. Se expresa en toneladas de CO₂ y mide el impacto en el cambio climático.

Conforme al principio de proximidad recogido en la directiva europea, no tiene sentido que los residuos de las plantas de Santesteban o Arbizu viajen hasta las zonas indicadas en el cuadro anterior si hay una planta en la comarca de Pamplona. Lo mismo ocurre con los residuos de Bidausi (que pasan necesariamente por Irati) e Irati que se transportan hasta la planta intermedia de Sangüesa y posteriormente a las plantas antes citadas.

La existencia de dos entidades públicas que funcionan de manera independiente hace que se produzcan importantes ineficiencias en dicha gestión y es necesaria una apuesta estratégica global del conjunto de las administraciones en una misma dirección.

En definitiva, sería necesaria la creación de las comarcas prevista en la reforma del mapa local y la creación del ente público de residuos previsto en la LFR, con la participación de todas las mancomunidades y asumiendo de forma centralizada algunas de las competencias de los ayuntamientos para aprovechar economías de escala y realizar acciones comunes de prevención, contratación y comunicación, entre otras. Se trata de conseguir la prestación de un mejor servicio, más homogéneo y con menor desequilibrio territorial y evitar algunas limitaciones que actualmente tiene el Consorcio.

VI.2.2. Instalaciones de recogida, tratamiento y eliminación

2.2 ¿El número de instalaciones de recogida son suficientes y homogéneas en todas las mancomunidades?

VI.2.2.1 Instalaciones de recogida

Contenedores

Las instalaciones de recogida no son homogéneas debido al tamaño, a las características geográficas y de dispersión de la población de cada mancomunidad y a que cada ente tiene su propia organización. A finales de 2020 había tres mancomunidades que no tenían desplegado el contenedor de recogida selectiva de materia orgánica ni disponían de compostaje comunitario (Ribera, Alto Araxes y Esca-Salazar).

Las siete mancomunidades restantes que no tenían recogida selectiva de materia orgánica, sí que recogían de forma separada a los grandes generadores, es decir, supermercados, hoteles, restaurantes...

Los cuatro modelos de recogida existentes en Navarra a finales de 2020 eran los siguientes:

Mancomunidad	Modelos de recogida				Compost. Dom/Comunitario
	4 contenedores ⁵	4 contenedores (Húm/seco)	Puerta a puerta	5 contenedores	
Alto Araxes	X				X
Bidausi	X			X	X
Esca-Salazar	X				X
Malerreka	X			X	X
Irati	X			X	X
Mendialdea	X			X	X
Baztan	X			X	X
Bortziriak	X			X (*)	X
Sangüesa	X			X	X
Valdizarbe				X	X
Sakana	X		X	X	X
Mairaga				X	X
Ribera Alta				X	X
Montejurra		X		X	X
Ribera	X				X
MCP	X			X	X

X Sakana: Utiliza el sistema de 4 contenedores en las dos poblaciones más grandes (Altsasu e Irurtzun), el puerta a puerta en poblaciones medianas y un sistema mixto en poblaciones muy pequeñas.

X Recogen a los grandes generadores en contenedores pequeños y en Bortziriak tienen el 5º contenedor implantado en Lesaka.

X Todas las entidades consorciadas reparten compostadores domésticos a cualquier solicitante.

En las mancomunidades que no tienen el contenedor de materia orgánica y realizan compostaje doméstico o comunitario se alcanza una población ligeramente inferior al 15 por ciento del total.

La LRSCEC no determina una única modalidad para las recogidas separadas de las distintas fracciones de los residuos de competencia local, debiendo éstas adaptarse a las circunstancias de cada entidad, teniendo en cuenta los modelos más eficientes citados en el artículo 25.2 de la LRSCEC, como son los de recogida puerta a puerta, o con contenedores cerrados o inteligentes.

La MCP realizó desde 2018 una prueba piloto de recogida separada en los barrios de Nuevo Artica y Azpilagaña, con la implantación de contenedores cerrados y apertura mediante tarjetas electrónicas. Actualmente se ha extendido esta implantación y se alcanza el 50 por ciento de la población. Conforme a los datos aportados por la MCP, los resultados reflejan un incremento muy relevante en la recogida separada de la materia orgánica, y también, en menor medida, en las fracciones de envases y papel-cartón, con la consiguiente reducción de la fracción resto (en torno a un 20 por ciento). La finalización de esta implantación se prevé para mayo de 2023.

Instalaciones de puntos limpios y otros

Todas las mancomunidades, excepto Alto Araxes, disponían a finales de 2020 de puntos limpios, bien fijos o bien móviles, y en este aspecto se ha hecho un importante avance desde la situación existente a la fecha de aprobación del PRN con un incremento de 39 puntos limpios en total, superando los objetivos establecidos en el PRN. El gasto y la subvención recibida del Plan de Inversiones Locales (PIL) de la ACFN para estas inversiones, en el periodo 2017-2021, se recoge en la siguiente tabla:

⁵ Los cuatro contenedores se refieren a la fracción papel-cartón (contenedor azul), vidrio (iglú verde), envases (contenedor amarillo) y resto (contenedor verde o gris). El quinto contenedor es el de la materia orgánica (marrón).

Entidad	Gasto sin IVA	Subvención	Porcentaje subvención
Mancomunidad Bortziriak	357.020	266.991	75
Mancomunidad de la Comarca de Pamplona	657.146	503.751	77
Mancomunidad de la Ribera	430.945	337.038	78
Mancomunidad de Mairaga	216.931	162.606	75
Mancomunidad de Montejurra	245.558	185.596	76
Mancomunidad de R. U. Bidausi	53.600	32.000	60
Mancomunidad de R. U. Ribera Alta	994.754	795.388	80
Mancomunidad de R. U. Urbanos Irati	213.302	166.961	78
Mancomunidad de Sakana	311.673	42.536	14
Mancomunidad de Servicios De Malerreka	372.352	347.047	93
Mancomunidad de Valdizarbe	284.273	87.356	31
Mancomunidad Mendialdea	116.774	87.484	75
Total general	4.254.328	3.014.755	71

En definitiva, consideramos que las instalaciones de recogida son suficientes y se cumple o supera lo previsto en el PRN.

2.3 ¿Se hace una gestión especial con los grandes generadores en todas las mancomunidades?

Una de las medidas recogidas en el PRN es la mejora y ampliación de la recogida selectiva de residuos en todos aquellos ámbitos donde se generen residuos y la acción concreta para acometer esta medida es la de dirigir la recogida a los grandes generadores debido al volumen de residuos de los mismos.

En el siguiente cuadro recogemos la situación de la recogida a grandes generadores por mancomunidad:

Recogida especial a grandes generadores		
Entidad	Fracción	Observaciones
Alto Araxes	NO	
Bidausi	M.O.	
Esca-Salazar	NO	
Malerreka	M.O. y P-C	
Irati	M.O.	Puerta a puerta
Mendialdea	M.O.	
Baztan (Udala)	M.O. y P-C	El papel cartón puerta a puerta
Bortziriak	M.O. y P-C	El papel cartón puerta a puerta
Sangüesa	M.O.	
Valdizarbe	M.O. y P-C	
Sakana	Todas / M.O. + P-C	En algunas localidades todas las fracciones y en otras solo grandes generadores
Mairaga	Vidrio y P-C	
Ribera Alta	M.O.	
Montejurra	M.O. y P-C	Puerta a puerta
Ribera	NO	
Pamplona	M.O., P-C y vidrio	Recogida puerta a puerta a establecimientos del Casco Antiguo

M.O= Materia orgánica / P-C= Papel-cartón

Solo hay tres mancomunidades que no realizan la recogida especial, Alto Arases y Esca-Salazar. Debido a su tamaño, no tienen un número relevante de grandes generadores. Sin embargo, la Mancomunidad de la Ribera sí ya que integra a 19 municipios y a 90.167 habitantes.

En definitiva, 13 de las 16 mancomunidades han implementado la medida de recogida a grandes generadores, si bien faltaría la segunda mayor mancomunidad en cuanto a población.

2.4 ¿Las infraestructuras existentes para el tratamiento y eliminación de los residuos son suficientes y adecuadas?

VI.2.2.2 Instalaciones de tratamiento y eliminación

Las mancomunidades consorciadas encargadas de la recogida de residuos los depositan en unas plantas de almacenamiento intermedio, plantas de transferencia y muelles de carga, y desde estas el Consorcio los transporta en camiones de gran capacidad a las plantas de tratamiento y eliminación.

La diferencia entre las plantas de transferencia y muelles de carga es el tamaño. Las primeras son más grandes y en ellas se compacta la basura antes de trasladarla al punto final de tratamiento y en los muelles de carga no se compactan los residuos.

Las plantas de almacenamiento existentes en Navarra son:

Tipo infraestructura	Localidad	Propiedad
Planta de transferencia	Doneztebe/Santesteban	Consortio
Planta de transferencia	Sangüesa/Zangoza	Consortio
Planta de transferencia	Tafalla	Consortio
Muelle de carga	Arbizu	Mancomunidad de Sakana
Muelle de carga	Peralta/Azkoién	Mancomunidad de Ribera Alta
Muelle de carga	Estella/Lizarra	Mancomunidad de Montejurra

Se dispone de tres plantas de transferencia (Zona Norte- Doneztebe; Zona Media- Tafalla y Zona del Pirineo- Sangüesa) y tres muelles de carga. La propiedad de las tres plantas es del Consorcio, mientras que la de los muelles es de las mancomunidades correspondientes que ponen a disposición del Consorcio dicha instalación mediante un convenio firmado entre ambas partes.

En el PRN se preveía la creación de una posible planta de transferencia en la Comarca de Pamplona, en caso de carecer de infraestructura de tratamiento de la fracción resto. Sin embargo, la planta no se va a realizar debido a que ya existe el proyecto del Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona (CACP), en Imárcoain.

Tratamiento-eliminación

Las instalaciones de tratamiento, tanto de carácter público como de carácter privado, son las siguientes en función de cada tipo de residuo:

Materia Orgánica:

Tipo de planta	Localidad	Propiedad	Tipo de residuo
Triaje + compostaje	Cárcar	M. Montejurra	FORS (Montejurra, Ribera Alta, Ribera, Valdizarbe y Mairaga)
Compostaje	Arazuri	MCP	FV+ lodos depuradora
Compostaje	Lumbier	Empresa Josenea	FORS (Irati, Sangüesa)
Biometanización	Caparroso	Empresa HTN (**)	FORS (MCP, Ribera Alta, Sakana, PT Doneztebe)
Compostaje	Artajona	Empresa Ecofert	FORS (Valdizarbe y MCP)
Biometanización	Mendigorría	Empresa Biomendi	FORS (Valdizarbe)

* FORS (Fracción orgánica recogida separada) y FV (Fracción verde)

** HTN – Hibridación Termosolar Navarra, S.L. -Gestor de residuos en cuya planta de biogás se trata la materia orgánica

En el PRN se contempla la construcción de cuatro nuevas plantas de compostaje públicas para las siguientes zonas: Zona media, Doneztebe y Arbizu (hasta 3.000 toneladas/año por planta) y Pamplona (hasta 50.000 toneladas/año).

A fecha de este informe se ha construido la planta prevista en Arbizu y están incluidas en el PIL 2022-24 dos nuevas plantas en Tafalla y en Doneztebe. Asimismo, en 2023 se prevé iniciar la construcción del nuevo CACP en Imárcoain que incluye una instalación para tratamiento de materia orgánica.⁶

Mostramos a continuación las distancias de cada mancomunidad al muelle o planta de transferencia que le corresponde, así como desde esta planta intermedia hasta la planta final de tratamiento o eliminación en su caso. El transporte desde la mancomunidad hasta el muelle o planta es compensado por el Consorcio a las mancomunidades.

Mancomunidad	Materia orgánica						TOTAL
	Sede a Planta intermedia		km	Planta interm. a Planta Tratamiento		km	
MENDIALDEA	Leitza	Arbizu	47	Arbizu	Caparroso	99	146
BORTZIRIAK	Bera	Doneztebe	20	Doneztebe	Caparroso	113	133
BAZTAN	Elizondo	Doneztebe	15	Doneztebe	Caparroso	113	128
MALERREKA	Doneztebe	Doneztebe	0	Doneztebe	Caparroso	113	113
SAKANA	Altsasu	Arbizu	13	Arbizu	Caparroso	99	112
VALDIZARBE	Puente la Reina	Tafalla	29	Tafalla	Cárcar	44	73
MCP				Pamplona	Caparroso	69	69
IRATI			36	Aoiz	Lumbier	21	57
RIBERA	Tudela	Tudela	0	Tudela	Cárcar	54	54
MAIRAGA	Tafalla	Tafalla	0	Tafalla	Cárcar	44	44
MONTEJURRA	Estella	Estella	0	Estella	Cárcar	37	37
SANGÜESA				Sangüesa	Lumbier	19	19
RIBERA ALTA	Peralta	Peralta	0	Peralta	Cárcar/Caparroso	18 / 15	18 / 15

⁶ Párrafo modificado por la alegación 2ª del Presidente de la MCP.

Envases ligeros:

Mancomunidad	Localidad	Tipo de residuos	Tn.tratadas 2020	% Rendimiento planta (*)	% efectividad planta (*)
Pamplona	Góngora	Env.ligeros	9.900	56,3	71,9
Montejurra	Cárcar	Env.ligeros+resto	9.066	15,1	n/a
Ribera Alta	Peralta	Env.ligeros	3.767	64,6	81,1
Ribera	Tudela	Env.ligeros	3.719	62,0	76,5

(*) Según Ecoembes.

En el Centro de tratamiento de residuos (CTR) de Cárcar se tratan los envases ligeros y resto conjuntamente puesto que el sistema de recogida contempla la recogida en el contenedor amarillo de los envases y el resto a la vez. Hacia finales de 2020, la Mancomunidad de Montejurra comenzó con la implantación del quinto contenedor o contenedor de “pañales y otros”, estando actualmente pendiente de finalizar dicho despliegue a todas las localidades.

En la Mancomunidad de Ribera Alta se tratan los envases propios más los procedentes del resto de mancomunidades que no cuentan con su propia planta de envases. Para ello, el Consorcio tiene firmado un Convenio con la mancomunidad de Ribera Alta desde el año 2016.

En la Mancomunidad de la Ribera se tratan también residuos procedentes de Aragón. En el dato de toneladas tratadas en 2020 que se muestra en el anexo 4, el porcentaje de residuos que provienen de Aragón es del 38 por ciento.

El valor adecuado de efectividad⁷ en las plantas automáticas, según el criterio de Ecoembes, es del 85 por ciento, porcentaje que no se alcanza en las plantas navarras. Este dato se obtiene a partir de una estimación de los envases que entran en las plantas de clasificación y se realiza a través de las caracterizaciones⁸ realizadas cinco o seis veces al año por Ecoembes en las plantas de clasificación de envases.

Las distancias de esta fracción de residuo desde la mancomunidad hasta las plantas de clasificación de envases son las siguientes:

⁷ Efectividad planta= Tn. de salida / Tn. de entrada + impropios // Rdto planta = Mat. Recuperados/Tn entrada

⁸ Las caracterizaciones de residuos mediante triaje manual consisten en la separación de las diferentes fracciones que lo componen para determinar la naturaleza de cada fracción, en qué porcentaje se encuentra, cuales se pueden valorizar, etc...

Mancomunidad	Envases						
	Sede a Planta intermedia		km	Planta interm, a Planta Tratamiento		km	Total
Mendialdea	Leitza	Arbizu	47	Arbizu	Peralta	103	150
Araxes	Arribe	Arbizu	40	Arbizu	Peralta	103	143
Bortziriak	Bera	Doneztebe	20	Doneztebe	Peralta	118	138
Baztan	Elizondo	Doneztebe	15	Doneztebe	Peralta	118	133
Bidausi	Garralda	Sangüesa	65	Sangüesa	Peralta	62	127
Esca-Salazar	Isaba	Sangüesa	63	Sangüesa	Peralta	62	125
Malerreka	Doneztebe	Doneztebe	0	Doneztebe	Peralta	118	118
Sakana	Altsasu	Arbizu	13	Arbizu	Peralta	103	116
Irati	Aoiz	Sangüesa	36	Sangüesa	Peralta	62	98
Sangüesa	Sangüesa	Sangüesa	0	Sangüesa	Peralta	62	62
Valdizarbe	Puente la Reina	Tafalla	29	Tafalla	Peralta	28	57
Montejurra	Estella	Estella	0	Estella	Cárcar	37	37
Mairaga	Tafalla	Tafalla	0	Tafalla	Peralta	28	28
MCP				Pamplona	Góngora	15	15
Ribera Alta	Peralta	Peralta	0	Peralta	Peralta	0	0
Ribera	Tudela	Tudela	0	Tudela	Tudela	0	0

Fracción Resto (Reciclado):

Reciclado	Plantas	Nº	Ubicación
Fracción resto	Plantas existentes (gest.pública)	2	CTR Cárcar (*) CTR Culebrete
	Nueva planta (proyecto)	1	Imárcoain

(*) El resto procede del rechazo del tratamiento de la planta de clasificación de envases de Cárcar.

Se cuenta con una planta de tratamiento para la fracción resto en Tudela, que recibe este tipo de residuo de toda la Comunidad con excepción de la Comarca de Pamplona, que se envía actualmente al vertedero de Góngora (Valle de Aranguren), y la de Montejurra, que se trata junto con los envases ligeros en la planta de clasificación de envases de Cárcar.

El PRN recoge también el nuevo CACP que está proyectado en Imárcoain cuya puesta en marcha se prevé para 2025.

Una opción más eficiente sería que los residuos de las mancomunidades más cercanas a la cuenca de Pamplona se trataran en la MCP (principio de proximidad). Los kilómetros que recorren los residuos desde las zonas indicadas hasta las distintas plantas de tratamiento suponen un coste económico y ambiental muy elevado.

Las distancias de esta fracción de residuo desde la mancomunidad hasta el punto final de tratamiento son las siguientes:

Mancomunidad	Fracción resto						
	Sede a Planta intermedia		km	Planta intermedia a Planta Tratamiento		km	Total
Mendialdea	Leitza	Arbizu	47	Arbizu	Tudela	140	187
Araxes	Arribe	Arbizu	40	Arbizu	Tudela	140	180
Bortziriak	Bera	Doneztebe	20	Doneztebe	Tudela	154	174
Baztan	Elizondo	Doneztebe	15	Doneztebe	Tudela	154	169
Bidausi	Garralda	Sangüesa	65	Sangüesa	Tudela	92	157
Esca-Salazar	Isaba	Sangüesa	63	Sangüesa	Tudela	92	155
Malerreka	Doneztebe	Doneztebe	0	Doneztebe	Tudela	154	154
Sakana	Altsasu	Arbizu	13	Arbizu	Tudela	140	153
Irati	Aoiz	Sangüesa	36	Sangüesa	Tudela	92	127
Valdizarbe	Puente la Reina	Tafalla	29	Tafalla	Tudela	65	94
Sangüesa	Sangüesa	Sangüesa	0	Sangüesa	Tudela	92	92
Mairaga	Tafalla	Tafalla	0	Tafalla	Tudela	65	65
Ribera Alta	Peralta	Peralta	0	Peralta	Tudela	48	48
MCP				Pamplona	Góngora	15	15
Montejurra							0
Ribera	Tudela	Tudela	0	Tudela	Tudela	0	0

La capacidad del nuevo CACP podría absorber los residuos de toda la zona norte- Sakana y Bidausi-Irati y Esca-Salazar, opción más eficiente que la actual teniendo en cuenta todos los kilómetros recorridos por los residuos.

Fracción Resto (Eliminación):

Eliminación	Plantas	Nº	Ubicación
Vertederos	Plantas existentes (gest.pública)	4	CTR Cárcar
			CTR Góngora
			CTR Culebrete
			CTR Sakana (solo res.indust.)
	Nuevo vertedero opcional	1	Zona Pamplona

En el PRN se recoge un posible nuevo vertedero en la zona de Pamplona y, sin embargo, en el proyecto del nuevo CACP no consta ninguna previsión en relación con el material rechazado que va a vertedero. El proyecto contempla una planta con un conjunto de instalaciones polivalentes, integradas y flexibles para tratar las fracciones de materia orgánica, envases y fracción resto.

Un incumplimiento relevante y que afecta a algunos de los principales indicadores de la CFN (residuos destinados a reciclado, fracción resto destinada a tratamiento y residuos eliminados sin tratamiento previo) es que la MCP envía a vertedero sin previo tratamiento toda la fracción resto, que en 2020 se sitúa en torno al 40 por ciento de sus RDyC. Teniendo en cuenta que la MCP habrá finalizado para 2023 el despliegue del sistema de control de accesos a contenedores, la previsión es que la fracción resto disminuya de forma notable y por tanto las toneladas sin tratar.

No obstante, este vertido directo no cumple la normativa. El DDRyMA inspecciona los vertidos e impone las correspondientes sanciones, si bien, aunque la MCP lleva varios años intentando construir una nueva instalación de tratamiento de residuos, hasta la fecha no ha sido posible y no se ha podido dar respuesta al problema ⁹.

⁹ Párrafo modificado por la alegación 1ª del Presidente de la MCP.

En 2018 la Comisión Europea, dentro de un programa piloto referido al cumplimiento de la Directiva 1999/31/CE, de vertido de residuos y de la DMR, examinó cinco vertederos en España, Góngora entre ellos, y exigió la adopción de medidas urgentes para garantizar la correcta aplicación, en cuanto a vertidos, de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en relación con el vertedero de Malagrotta¹⁰.

El DDRyMA presentó en febrero de 2019 un Plan de Acción ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), para subsanar las deficiencias y los incumplimientos detectados. Este Plan junto con los del resto de CCAA es presentado por el MITERD ante la Comisión europea.

El Plan de Acción planteaba tres propuestas: el envío de la fracción resto de la MCP a las plantas de tratamiento del Consorcio, la instalación en Góngora de una solución provisional de tratamiento o el envío a plantas de tratamiento de fuera de Navarra.

En abril de 2021 la Comisión europea solicitó la actualización de todos los Planes de Acción. Navarra, en relación con Góngora, incluye las mismas medidas que en el Plan anterior y contempla en el mismo el retraso en la construcción de la nueva planta.

En definitiva, con la construcción del CACP en Imárcoain se solucionará el problema del vertido directo, pero, como hemos indicado, no se prevé su total puesta en marcha hasta el año 2025¹¹. Por tanto, y a corto plazo, la MCP debe considerar de forma urgente otras alternativas para el pretratamiento de la fracción resto antes de su vertido, conforme a lo exigido por la normativa y el DDRyMA incrementar la actuación inspectora y coactiva para evitar el incumplimiento reiterado.

VI.2.3 Políticas de prevención y cumplimiento de objetivos

2.5 ¿Son suficientes las políticas de prevención realizadas?

En cuanto a prevención, está la OPREC y las oficinas de prevención del Consorcio y de la MCP que están coordinadas entre sí. La MCP y el Consorcio tienen un programa de prevención anual y además este último financia actuaciones de prevención de las entidades consorciadas.

Entre las acciones y campañas realizadas en 2020 se encuentran las siguientes:

- Recogida selectiva en San Fermín, experiencias piloto SDDR, vajilla reutilizable, campaña de bolsas de plástico, reparto de tapers en comercios, reparto de carros para evitar el uso de bolsas de un solo uso, eventos sostenibles, planes de gestión en edificios públicos.
- Programa de Educación Ambiental de la MCP con participación de unos 20.000 escolares.
- Acompañamiento a entidades locales para el impulso de la recogida selectiva de la materia orgánica, campaña comunicación de voluminosos, exposición “los otros peces del río”, economía circular en Colegio Público Araxes, programa educativo escolar en 111 centros escolares
- Convenio de la MCP con el Banco de Alimentos de Navarra para la recogida de alimentos en grandes productores y su aprovechamiento.
- Procedimiento de inspección específico para vertederos, para comprobar la no recepción de residuos biodegradables.
- Proyecto europeo LCA4Regions de cooperación interregional para mejora de las políticas orientadas al uso eficiente de los recursos.

Los gastos de 2020 en actividades de prevención han sido los siguientes:

¹⁰ El Tribunal de Justicia de la UE, en 2014, condenó a Italia en el caso Malagrotta, por depositar residuos urbanos de las provincias de Roma y Latina en vertederos, sin recibir antes ningún tratamiento previo.

¹¹ Párrafo modificado por la alegación 3ª del Presidente de la MCP.

Entidad	Concepto o partida	Previsión	ORN	% ejecución
MCP	Programa educativo	N/D	310.306	
MCP	Acompañamiento materia orgánica	N/D	59.660	
MCP	Programa recogida alimentos	N/D	145.000	
MCP	Programa Arreglételas	N/D	130.310	
Consortio	Actividades prevención Consortio	101.000	102.303	101
Consortio	Actividades prevención mancomunidades	60.088	45.002	75
Consortio	Programa educativo	73.689	36.457	49
Consortio	Convenio M.Valdizarbe Ofic.Prevenición	55.608	57.796	104
Consortio	Acompañamiento materia orgánica	141.960	50.013	35
Ofic.Prev.GN	Gastos de prevención	N/D	194.833	-
Total			1.131.680	

La ejecución de algunas partidas del Consortio ha sido baja debido, principalmente, a la pandemia. No obstante, en el año 2021 la partida de “acompañamiento materia orgánica” se ha ejecutado en un porcentaje similar, y el resto de partidas se han ejecutado en su totalidad. La razón de esta baja ejecución es, según las mancomunidades, que los plazos que disponen para ejecutar el gasto son limitados por lo que sería necesario reforzar las campañas de las mancomunidades poniendo a su disposición los medios necesarios con la suficiente antelación.

En general, se ha realizado un importante esfuerzo en prevención con las campañas realizadas por la OPREC y las Oficinas de Prevención del Consortio y MCP, si bien lejos de cumplir el objetivo establecido tal y como analizamos en el apartado siguiente. Habría que reforzar las campañas de las mancomunidades más pequeñas que carecen en ocasiones de medios suficientes.

2.6 ¿Se han alcanzado los objetivos establecidos en la normativa y planes estatales y autonómicos?

En este apartado analizamos principalmente la consecución de los objetivos parciales establecidos en el PRN para 2020, que están alineados con el PEMAR y con la DMR. En el anexo 8 se muestra un cuadro con los principales objetivos y su grado de cumplimiento para 2020 y los objetivos para 2022 y 2027.

• Prevención-reducción

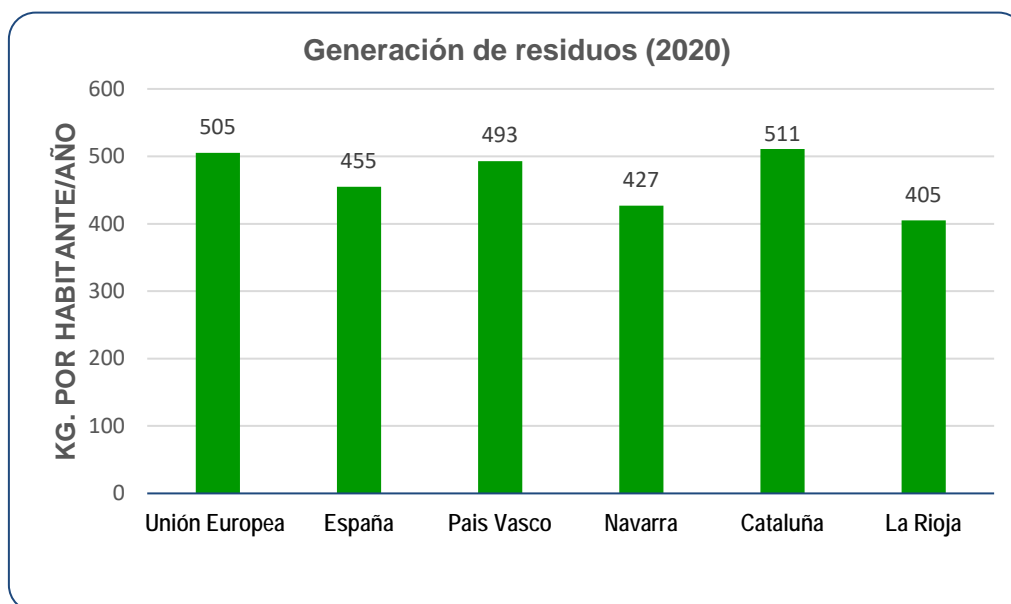
El objetivo fijado en el PRN es la reducción de la generación de residuos y el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos de forma que se logre una reducción en un diez y un 12 por ciento respecto a 2010, en los años 2020 y 2027 respectivamente.

En Navarra la generación de RDyC ha aumentado un 0,50 por ciento en 2020 respecto a datos de 2010 por lo que no se ha cumplido el objetivo fijado. El dato provisional de 2021 es de un incremento del 0,46 por ciento respecto al 2010 por lo que, aunque haya disminuido levemente respecto al año anterior está lejos del cumplimiento del objetivo marcado para 2027. La reducción de la generación depende en gran medida del productor y en este caso las medidas legislativas son determinantes para el logro de los objetivos.

La evolución de generación de residuos per cápita en Navarra desde el año 2010 ha sido la siguiente:



Si comparamos los datos brutos de generación per cápita en 2020 con la media europea, media estatal y con algunas de las comunidades autónomas tenemos los siguientes resultados:



Navarra con una generación de 427 kilogramos per cápita en 2020 se sitúa por debajo tanto de la media europea como de la media estatal. Sin embargo, no se cumple el objetivo de 2020 y se sitúa muy lejos de cumplir el objetivo de 2027. Como hemos señalado, en este caso las medidas deben ser normativas impidiendo la generación y poniendo el foco en el productor puesto que una vez puesto el producto en el mercado es más difícil reducir la generación.

A este respecto, la LRSCEC recoge medidas importantes para la consecución del objetivo de prevención.

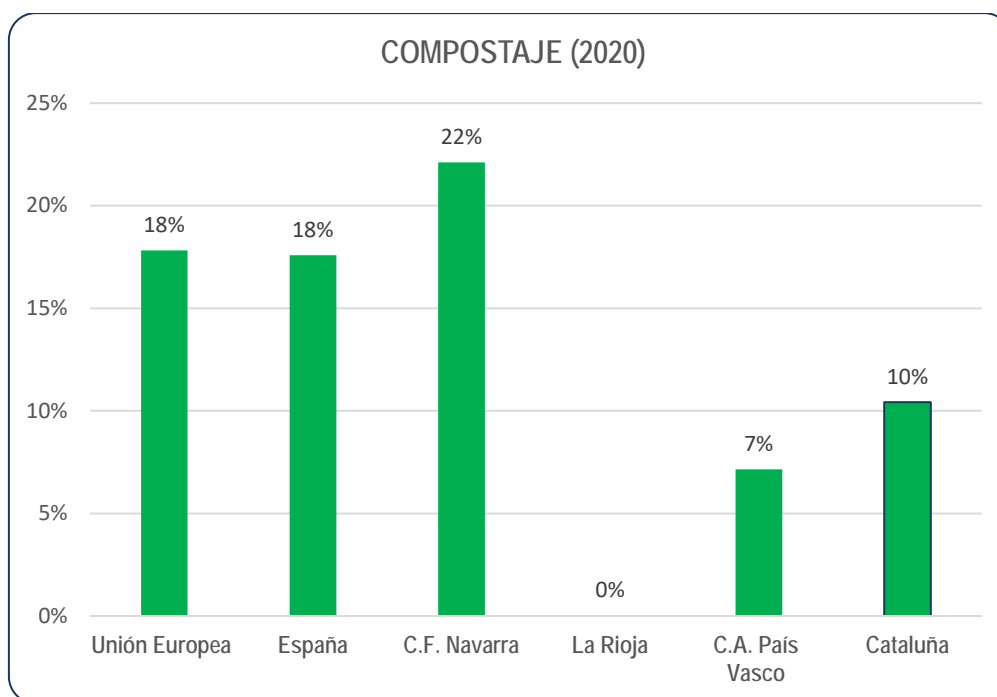
• Recogida selectiva

El PRN establece la consecución de siete objetivos cuantitativos de recogida selectiva en los RDyC. Se han cumplido todos los objetivos a excepción del de captura de FORS.

- El primer indicador se refiere al despliegue de la recogida selectiva de la fracción orgánica cuyo objetivo para 2020 se establecía en alcanzar el 75 por ciento de la población. El 84 por ciento de la población tiene acceso a este tipo de recogida por lo que el objetivo se ha cumplido.

- El segundo indicador es el porcentaje de materia orgánica recogida selectivamente respecto a la cantidad total generada, siendo el objetivo para 2020 del 50 por ciento. La cantidad generada es una estimación en base a un porcentaje del total de residuos fijado en el PEMAR (39,45 por ciento). En 2020 se alcanza un 37 por ciento de captura respecto al total generado, teniendo en cuenta la FORS, el auto-compostaje y la fracción vegetal. Si el cálculo se realiza sin tener en cuenta la fracción verde el porcentaje de captura baja al 23 por ciento.

El porcentaje de los residuos generados que se compostan en Navarra y la media europea, estatal y otras CCAA en 2020, es el siguiente:



- El tercer indicador es el de porcentaje de residuos impropios¹² y calidad de la materia orgánica que establecía un máximo de impropios del 20 por ciento para 2020 siendo el indicador de un 13 por ciento, por lo que se cumple el objetivo.

- En relación a los envases, se estableció un incremento de la cantidad de envases recogidos selectivamente de un cinco por ciento respecto a 2014 y el indicador ha sido de un 39 por ciento de incremento, por lo que se ha cumplido ampliamente el objetivo.

¹² Son todos aquellos residuos que se depositan en el contenedor de la materia orgánica, en este caso, y no forman parte de esta fracción

- Además de los anteriores, en el PRN se establecen tres objetivos más referidos al número de puntos limpios por mancomunidad, a la extensión de recogida domiciliaria de voluminosos, RAEEs y textiles y, por último, al refuerzo de recogida de residuos procedentes de obras menores.

En el caso de los puntos limpios se establecía un mínimo de un punto limpio por mancomunidad y actualmente faltaría la Mancomunidad de Alto Araxes para el cumplimiento del objetivo fijado, si bien hay que tener en cuenta que es la mancomunidad más pequeña y por economía y eficiencia sería posible convenir con otra/s este servicio. El resto de entidades superan las previsiones realizadas.

En el caso de la recogida domiciliaria de voluminosos, RAEEs y textiles se establecía un objetivo del 25 por ciento en 2020 y se ha obtenido un 100 por ciento de despliegue de las tres fracciones de residuos a través de recogida domiciliaria y puntos limpios.

En cuanto a los residuos de obras menores se establecía un objetivo de un 75 por ciento de la población con acceso a dicha recogida y se ha obtenido un 84 por ciento en 2020.

En definitiva, en la jerarquía de recogida selectiva, aun cuando el 84 por ciento de la población tiene acceso a la recogida de materia orgánica, solo se recoge un 23 por ciento del total generado estimado. Por tanto, sería conveniente reforzar las campañas destinadas a la recogida de esta fracción y analizar la implantación de otros sistemas de recogida más eficientes que permitan obtener unas ratios superiores.

• Preparación para la reutilización

El objetivo establecido es para las fracciones de textiles, RAEEs, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización. Para 2020 se establecía un objetivo de un dos por ciento de residuos domésticos destinados a la preparación para la reutilización, respecto al total de residuos generados.

El indicador para 2020 ha sido del 0,14 por ciento y en los datos provisionales de 2021 se alcanza un 0,39 por ciento, por lo que se incumple el objetivo. Los datos de preparación para la utilización son los aportados por Traperos de Emaús, que es el gestor autorizado para este tipo de residuos.

• Reciclado y valorización

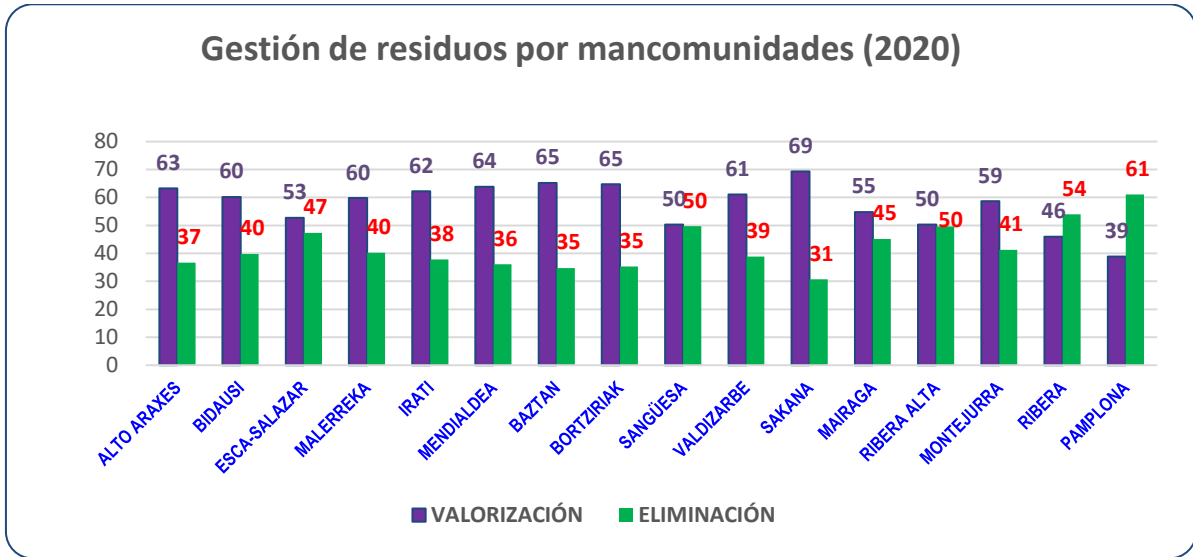
El PRN establece cinco objetivos con seis indicadores. En biorresiduos, se trata de maximizar el reciclado y/o valorización de la cantidad recogida selectivamente. El objetivo fijado para 2020 era del 100 por ciento y se ha cumplido puesto que la totalidad de la materia orgánica recogida selectivamente se destina al compostaje y/o reciclado.

- En cuanto a envases, el PRN establece que los envases adheridos puestos en el mercado deben destinarse a reciclaje como mínimo en un 80 por ciento en 2020; adicionalmente, se establecía que un 90 por ciento de los envases recogidos selectivamente deben destinarse a reciclaje. En el primer caso se alcanza un 82 por ciento y en el segundo caso un 94 por ciento, cumpliéndose los objetivos marcados.

- En lo que se refiere a la fracción resto, se establecía que antes de finales de 2017 debía tratarse la totalidad de los residuos generados de esta fracción. En 2020, el 45 por ciento de esta fracción sigue sin ser objeto de tratamiento debido a que la MCP no trata esta fracción tal y como hemos señalado anteriormente.

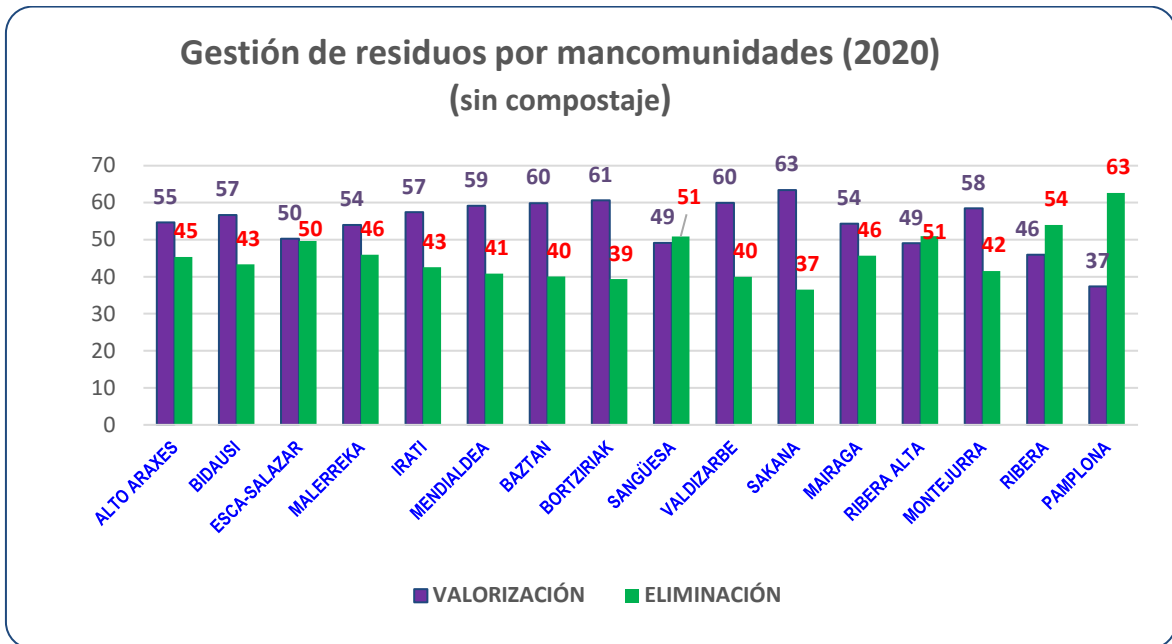
- En cuanto a los voluminosos, el PRN estableció un objetivo para 2022 de un 50 por ciento de esta fracción destinada a reciclado respecto al total recogido. En 2020 se ha alcanzado un 35 por ciento de reciclado y por tanto lejos del objetivo establecido para 2022.

- En relación a la totalidad de residuos, el objetivo para 2020 era alcanzar un porcentaje global de reciclado del 50 por ciento del total de residuos generados y el obtenido ha sido de un 46 por ciento, por lo que no se alcanza el objetivo marcado.



En este cuadro se recoge la comparativa de las mancomunidades con respecto a los indicadores globales de valorización y eliminación cuyo detalle se explica en el anexo 9. Si tomamos el indicador de valorización de la CFN, que se sitúa en el 46 por ciento, vemos que la Mancomunidad de la Ribera alcanza dicho porcentaje y la MCP se sitúa en un 39 por ciento. El resto tienen una tasa de valorización mucho más alta, pero en el indicador de Navarra las que mayor peso tienen son la MCP y la Mancomunidad de la Ribera porque representan el 52 y el 15 por ciento respectivamente del total de toneladas gestionadas.

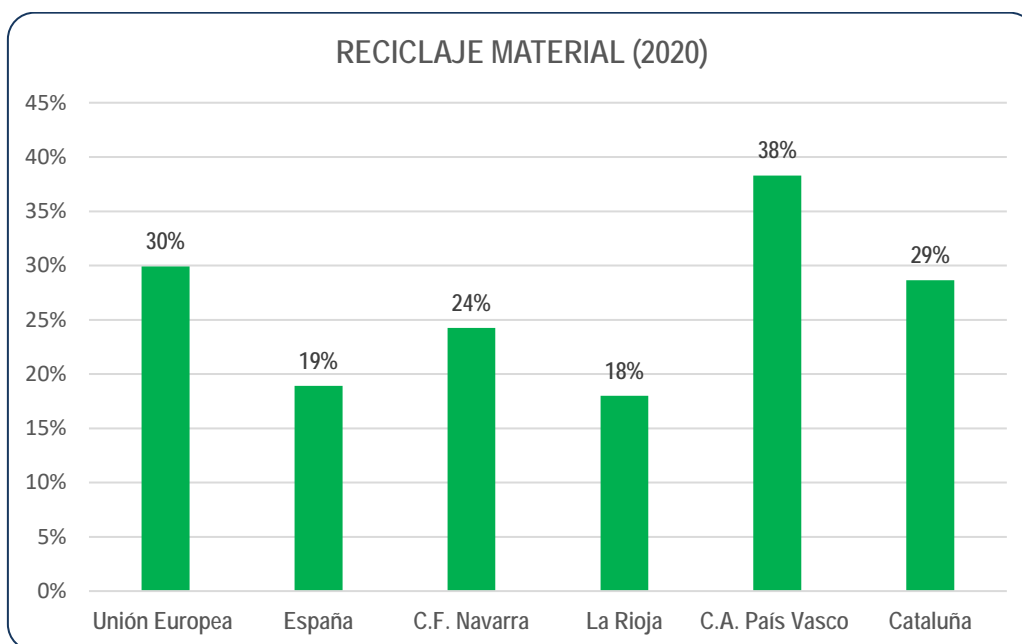
En este segundo cuadro mostramos los índices de valorización y eliminación teniendo en cuenta solamente las fracciones de residuos que no están basadas en estimaciones, sino que son datos reales con pesajes, es decir, se excluye el compostaje comunitario y doméstico:



Todas las mancomunidades disminuyen la tasa de valorización excepto la Mancomunidad de la Ribera que se mantiene igual debido a que no tiene compostaje comunitario y doméstico.

El compostaje doméstico y comunitario se calcula mediante una estimación realizada en función de varios parámetros, pero no se hace un seguimiento de la participación de las familias en los programas de compostaje. Este aspecto tiene incidencia en el resultado final porque para los indicadores de valorización se considera que el 100 por ciento se valoriza.

Aunque el indicador del porcentaje de materiales reciclados procedentes de la recogida separada (no se incluyen los biorresiduos) no está recogido en el PRN, incluimos a modo informativo la comparativa en el siguiente gráfico:



Si bien Navarra está por encima de la media estatal, se sitúa por debajo de la media europea y de la C.A. del País Vasco y Cataluña.

• Minimización de la eliminación

El PRN establece cinco objetivos en relación con la eliminación de residuos siendo tres de ellos objetivos cualitativos.

El primero hace referencia al vertido cero de fracciones reciclables de residuos. No se cuantifica ningún objetivo. Este aspecto se controla mediante las autorizaciones ambientales integradas de los centros que poseen vertedero, Góngora, Cárcar y Culebrete. Así, estos centros tienen prohibida la admisión de residuos valorizables en vertedero.

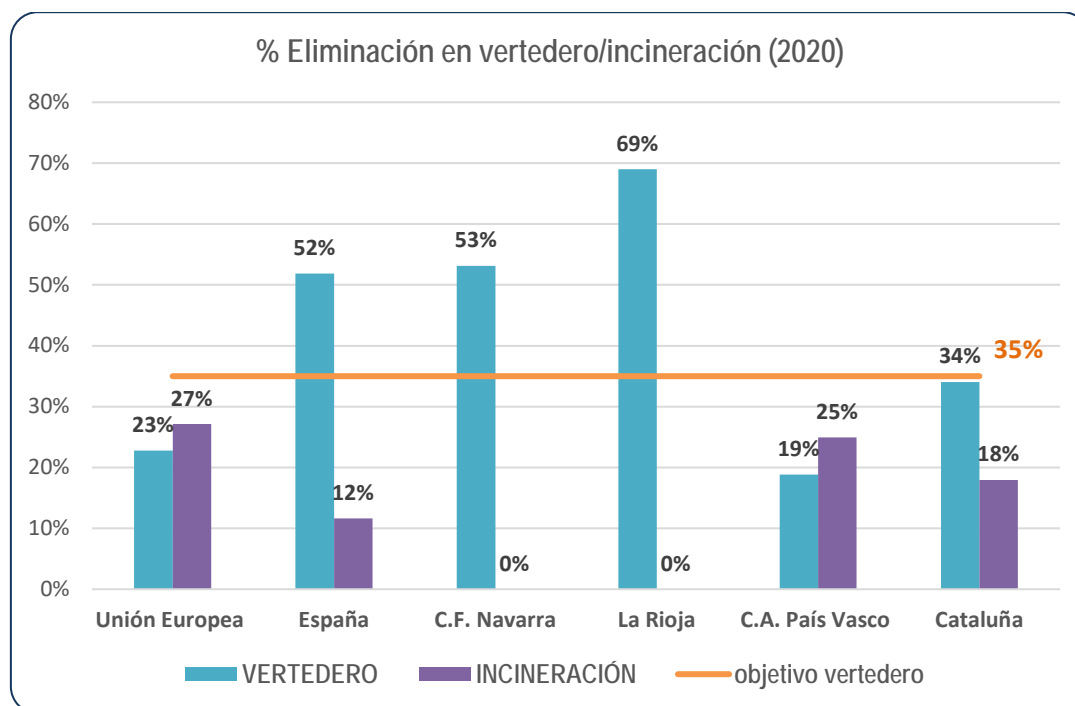
- Este objetivo está ligado, a su vez, al segundo que se refiere al cumplimiento de los procesos de admisión de residuos en vertedero.

- El tercer objetivo trata de la reducción de vertido de residuos biodegradables. Se cuantifica como la cantidad de residuos municipales biodegradables destinados a vertedero respecto al total de los generados en 1995. El indicador se fija para 2027 en un cinco por ciento y en 2020 el valor es del 40 por ciento, lejos del objetivo.

- El cuarto objetivo se refiere a evitar que lleguen a vertedero residuos sin previo tratamiento, es decir, vertido directo cero. En 2020 se eliminaron en vertedero 92.987 toneladas sin tratamiento previo en Navarra, lo que supone un 33 por ciento del total de residuos generados.

- Finalmente, el último objetivo trata de reducir al máximo el depósito de residuos en vertedero. El objetivo establecido para 2020 era de un 35 por ciento de residuos destinados a vertedero respecto al total generado. Este objetivo también se incumple debido a que los RDyC destinados a vertedero representan un 53 por ciento en 2020.

En el siguiente gráfico se recoge la comparativa de la eliminación en vertedero e incineración de Navarra con la media europea y estatal, así como con otras CCAA de las que disponemos datos:



La eliminación en vertedero está muy por encima del objetivo establecido debido principalmente a que la MCP ha eliminado en 2020 un total de 83.400 toneladas de residuos en vertedero sin previo tratamiento. Si esa fracción resto se tratara, el índice de eliminación disminuiría a un 42 por ciento.

Si sumamos la eliminación en vertedero e incineración, Navarra se sitúa ligeramente por encima de la media europea y por debajo de la media estatal.

En definitiva, se incumple el objetivo de captura de FORS, el de tratamiento de la fracción resto, el de reciclado de voluminosos, el de reciclado y el de eliminación en vertedero. Se recomienda destinar esfuerzos al despliegue de la recogida de la materia orgánica, sobre todo en las poblaciones con un mayor número de habitantes puesto que contribuye a mejorar considerablemente las recogidas selectivas del resto de fracciones y a reducir la fracción resto.

VI.3. GASTOS E INGRESOS DERIVADOS DEL SERVICIO DE RESIDUOS

Objetivo 3: ¿Los gastos e ingresos derivados de la prestación del servicio de residuos son homogéneos y razonables?

Para el cálculo de los gastos e ingresos derivados del servicio hemos realizado estimaciones y ajustes en las cuentas de las mancomunidades que prestan otros servicios además del de la recogida de residuos:

- En los casos de entidades que sólo prestan el servicio de gestión de residuos consideramos toda la ejecución presupuestaria tanto de gastos como de ingresos.
- En aquellas que prestan varios servicios, pero asignan un código orgánico a cada uno de ellos tomamos la clasificación orgánica de residuos.

• En las entidades con varios servicios no identificados contablemente, hemos estimado los gastos e ingresos imputables al servicio de gestión de residuos principalmente en base a la clasificación funcional.

No obstante, hay que tener en cuenta que estos datos y cálculos corresponden al año 2020, con gastos e ingresos excepcionales producidos ese año y con las inversiones y financiación recibida ese año y, por tanto, los resultados pueden variar con respecto a otros ejercicios.

A fecha de informe, la Mancomunidad Alto Araxes y la Mancomunidad de Esca-Salazar no habían remitido las cuentas de 2020 a Administración Local, si bien nos las han facilitado, aunque no estén definitivamente aprobadas.

3.1. ¿Las tasas se fijan en función del coste del servicio y basados en el principio de “quien contamina paga”?

Tasas de recogida y tratamiento de residuos

Las tasas vigentes por recogida y tratamiento en 2020 eran las siguientes:

Entidad	Año de aprob.	Tasa recogida 2020	Tasa tratamiento 2020	Total
Manc. de Mendialdea	2020	86,90	65,68	152,58
Manc. Residuos Sólidos de la Ribera	2020	71,76	65,68	137,44
Manc. de Sakana	2020	83,16	65,68	148,84
Manc. de R.S.U. Ribera Alta de Navarra	2020	59,17	65,68	124,85
Manc. de Valdizarbe	2020	89,32	65,68	155,00
Manc. de Malerreka	2020	75,82	65,68	141,50
Manc. de Mairaga	2019	13,28 + 0,281080 €/m3	65,68	ND
Manc. de R. S. U. Cinco Villas-Bortziriak	2019	79,80	65,68	145,48
Manc. del Alto Araxes	2008	40,00	65,68	105,68
Manc. de Montejurra	2020	39,95	65,68	105,63
Manc. de Serv. de la Com. de Sangüesa	2020	70,26	65,68	135,94
Manc. de R.S.U. Irati- (zona10)	ND	56,25	65,68	121,93
Ayuntamiento de Baztan	2020	67,77	65,68	133,45
Manc. R.s. Bidausi	2013	45,40	65,68	111,08
Manc. de r.s. Esca-Salazar	2009	66,18	65,68	131,86
Manc. Comarca Pamplona	2020	47,36 + Cuota vble en fn. V.catastral. MÁX. 128,52		

Las tarifas de recogida son muy distintas entre sí, siendo las más bajas de 40 euros anuales de Alto Araxes y Montejurra frente a los 89 euros anuales de Valdizarbe y 87 de Mendialdea.

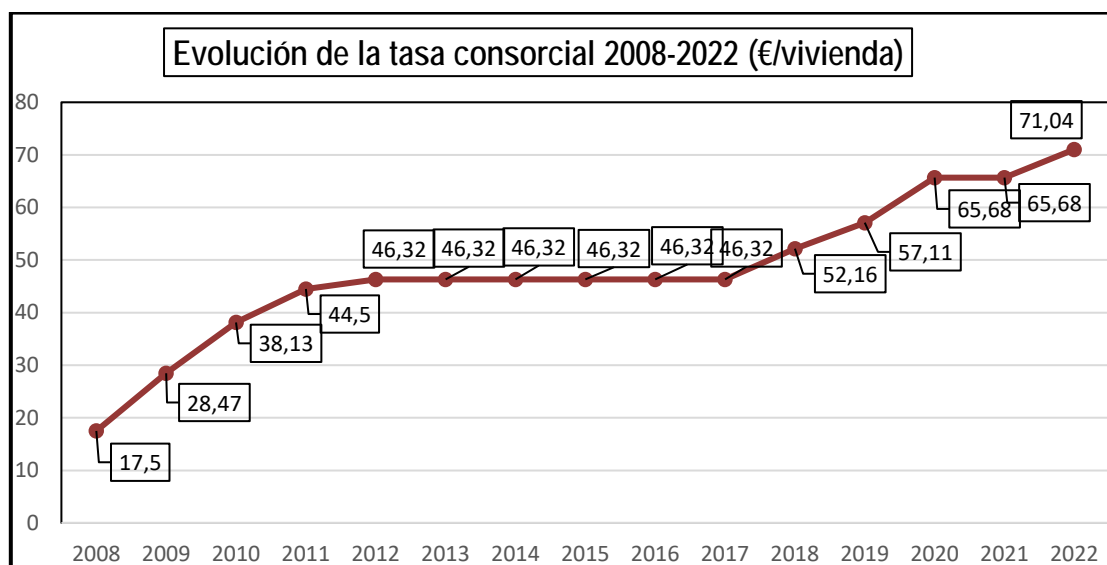
En general, no consta que las tasas se hayan fijado en función de un estudio de costes previo, con excepción de la MCP. No obstante, la Mancomunidad de Valdizarbe y la Mancomunidad de la Ribera han realizado un estudio de costes sobre el que se concluye en ambas entidades que las tasas no cubren el coste del servicio.

Por otra parte, solamente la MCP y la Mancomunidad de Mairaga establecen un componente variable en la tasa aprobada. La primera en función del valor catastral de la vivienda y la segunda en función del consumo de agua. En el resto de entidades las tarifas domésticas son fijas sin tener en cuenta los habitantes de cada vivienda ni otros posibles condicionantes de una mayor o menor generación de residuos.

La mayoría de mancomunidades establecen bonificaciones en sus tarifas, principalmente, por criterios sociales y por distancia al contenedor.

En el caso de la tasa de tratamiento y eliminación fijada por el Consorcio, todos los vecinos de las mancomunidades consorciadas abonarán la misma tasa base, si bien se contemplan unas bonificaciones para los que realizan compostaje o recogida selectiva de fracción orgánica y para las mancomunidades que tienen un menor porcentaje de impropios en la fracción resto que la media. En este caso, al igual que ocurre con las tasas de recogida, no se fijan las tasas en base a un estudio de costes sino en función de las necesidades presupuestarias del Consorcio.

La evolución desde que se aprobó la misma ha sido la siguiente:



Fuente: Consorcio

En la siguiente tabla se recoge la evolución en los últimos seis años de la tasa de tratamiento y del remanente de tesorería para gastos generales (RTGG) del Consorcio, que refleja la capacidad financiera del mismo:

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Importe tasa	46,32	52,16	57,11	65,68	65,68	71,04
Incremento respecto año anterior	0	13%	9%	15%	0%	8%
Incremento respecto a 2017		13%	23%	42%	42%	53%
RTGG (en millones)	2,12	1,50	2,36	3,21	3,78	

En definitiva, en la mayoría de entidades las tasas no se fijan en función de un estudio previo de costes y no se cumple el principio de "quien contamina paga", ni en las tasas de recogida ni en la de tratamiento. En iniciativas europeas cuyos resultados se acercan más al vertido cero, las tasas tienen un componente fijo y otro variable en función de la cantidad de fracción resto que se deposita en el contenedor.

3.2 ¿Los gastos derivados de la prestación del servicio son razonables y homogéneos?

En este caso consideramos los gastos de recogida por mancomunidad.¹³

¹³ Párrafo modificado por la 5ª alegación del Presidente de la MCP

Gastos por habitante y por tonelada y superficie

Entidad	habit.	€/hab	€/tn	€/ Km ²	Densidad pobl.
Alto Araxes	897	64	151	1.233	19,4
Bidausi	2.358	129	225	680	5,3
Esca-Salazar	2.762	118	252	346	3,1
Malerreka	5.435	45	100	1.098	24,3
Irati	5.571	107(*)	232(*)	851(*)	7,9
Mendialdea	6.555	75	166	1.700	22,7
Baztan	7.850	55	119	1.147	20,8
Bortziriak	8.563	107	199	4.965	46,4
Sangüesa	9.344	89	191	1.525	16,8
Valdizarbe	11.366	85	158	1.971	24,2
Sakana	20.261	83(*)	201(*)	5.528(*)	66,3
Mairaga	26.327	53	107	1.478	27,8
Ribera Alta	32.157	45	103	3.334	74,0
Montejurra	52.485	31	65	1.116	35,6
Ribera	90.167	78	171	7.751	99,0
Manc.Comarca Pamplona	378.200	58	148	17.754	308,2
	660.298	65	153	4.466	69,2

(*) Datos depurados en Irati y Sakana restando las inversiones realizadas.

Estos resultados se calculan con todos los gastos presupuestarios del año 2020, incluyendo las inversiones, lo que produce que las entidades que más inversiones y otros gastos de capital hayan realizado ese año aumenten considerablemente el coste por tonelada, habitante y superficie. Depuramos el gasto de las mancomunidades de Irati y de Sakana restando las inversiones de más de un millón realizadas en cada una de ellas.

El gasto por habitante y por tonelada mayor se da en Bidausi, Esca-Salazar e Irati y podría ser explicado por la baja densidad de población que tienen las tres. Seguidamente estaría Sakana con un gasto por tonelada muy por encima de la media que se explicaría por el sistema de recogida puerta a puerta cuyo coste es mayor. Bortziriak también cuenta con un gasto elevado tanto por habitante como por tonelada porque incluye el gasto de recogida de algunas fracciones de Malerreka y de Baztan que posteriormente liquida y cobra a estas entidades.

Liquidaciones por gastos convenidos entre Consorcio y mancomunidades

Las operaciones contables recurrentes entre Consorcio y mancomunidades son las siguientes:

- Mantenimiento de plantas de transferencia y muelles de carga. Este gasto solo se produce con Sakana porque el resto están incluidos en el contrato del Consorcio con una empresa externa.
- Tratamiento de otras fracciones, principalmente voluminosos. Las mancomunidades contratan con Traperos de Emaús y posteriormente el Consorcio les abona esos gastos.
- Gestión de puntos limpios. Las entidades que tienen puntos limpios con personal, realizan una tarea de separación y clasificación que se considera tratamiento y por tanto compensado por el Consorcio conforme a lo convenido entre las partes.
- Tratamiento del rechazo de envases. Este gasto solo es compensado por el Consorcio a la mancomunidad de la Ribera puesto que esta recibe el rechazo de los envases tratados en la planta de Moratiel (Ribera Alta).
- Transporte. Hasta la creación del Consorcio cada entidad depositaba sus residuos en un vertedero próximo. Con la creación del Consorcio se van clausurando esos puntos y los residuos se llevan a los

muelles y plantas de transferencia. El Consorcio compensa a las mancomunidades por ese kilometraje adicional que deben realizar.

- Puntos limpios PIL. El Consorcio financia a las mancomunidades la diferencia entre el coste de la inversión en los puntos limpios y la subvención proveniente del PIL.

- Otros gastos por transferencias: se incluyen gastos realizados por las entidades consorciadas de prevención, comunicación y sensibilización, acompañamiento en materia orgánica y el convenio con la mancomunidad de Valdizarbe por el personal de la Oficina de Prevención.

Hemos revisado una muestra de estos gastos y están correctamente justificados y contabilizados por parte del Consorcio.

Por otra parte, el Consorcio ha firmado convenios con las mancomunidades titulares de plantas de tratamiento, Ribera Alta, Ribera y Montejurra, para la prestación de servicios de tratamiento de residuos y hemos revisado los tres convenios y las liquidaciones realizadas en 2020.

a) *Planta de Moratiel (Mancomunidad de Ribera Alta)*

Concepto	Liquidación
Gastos de Personal	688.354,84
Gastos corrientes	258.619,17
Amortizaciones	66.649,28
<i>Total costes</i>	<i>1.013.623,30</i>
<i>Ingresos tratamiento</i>	<i>1.129.413,01</i>
Importe neto tratamiento de envases	-115.789,71

El Consorcio verifica la razonabilidad de los gastos liquidados, pero en el caso de los gastos de personal, que suponen un 68 por ciento del gasto, la mancomunidad no aporta y el Consorcio no solicita las nóminas y seguros sociales, sino que se compara con los gastos del ejercicio precedente y si es razonable se valida.

Hemos comprobado que la liquidación practicada por la mancomunidad al Consorcio no coincide con el resultado de las imputaciones convenidas aplicadas a la ejecución presupuestaria de la mancomunidad y la principal diferencia está en el gasto de personal. La mancomunidad justifica dicha diferencia en la partida del personal sustituto y de apoyo. Es necesario que la mancomunidad aporte las nóminas y seguros sociales del personal al Consorcio para que este proceda a la comprobación y posterior validación de la liquidación.

b) *Planta de Cárcar (Mancomunidad de Montejurra)*

Concepto	Liquidación
Gastos de Personal	1.067.350,00
Gastos corrientes	513.245,00
Costes indirectos, convenio ayuntamiento, vertedero	342.447,00
Amortizaciones	272.431,00
<i>Total costes</i>	<i>2.195.473,00</i>
<i>Ingresos tratamiento</i>	<i>477.050,00</i>
<i>Periodificación de subvenciones</i>	<i>196.234,00</i>
Total coste neto tratamiento de envases	1.522.189,00

En este caso la dificultad radica en comprobar que los gastos de personal son de tratamiento y no de recogida.

La sociedad Servicios de Montejurra, S.A. factura al Consorcio el coste neto más un 10 por ciento de IVA soportado, por tanto, 1.674.408 euros.

c) *Planta de Culebrete (Mancomunidad de la Ribera)*

Concepto	Gasto Consorcio	IVA 10%	Ingreso Manc.Ribera
Total planta biometanización	4.031.697	366.518	3.665.179
Planta bioestabilizado	64.607	5.873	58.734
Recogida de polígonos	512.316		512.316
Otros	6.350		6.350
Total	4.614.970	372.391	4.242.579

La liquidación se basa en una fórmula acordada en 2008 y modificada en 2011, en base principalmente a las toneladas tratadas y actualizada con el IPC.

La evolución de toneladas tratadas y su coste es el siguiente:



Se observa que a partir de la revisión de la fórmula realizada en 2011 el coste tiende a situarse por encima de las toneladas tratadas.

3.3. ¿Los ingresos derivados del servicio de gestión de residuos cubren los gastos de la prestación del mismo?

Tasa de cobertura de los gastos

La tasa consorcial, que constituye prácticamente la única fuente de financiación del Consorcio, es girada y cobrada por las entidades consorciadas por cuenta de este. El Consorcio no comprueba la corrección de los importes que las mancomunidades y el Ayuntamiento de Baztan le abonan periódicamente al menos mediante un muestreo anual. Asimismo, en general, no se han cumplido los plazos establecidos para el pago al Consorcio de las tasas recaudadas por las entidades.

Los gastos e ingresos de gestión de residuos de las entidades consorciadas y del propio Consorcio se recogen en el siguiente cuadro:

Concepto	Importe	Concepto	Importe
Total gasto entidades consorciadas	31.795.153	Total ingreso entidades consorciadas	32.417.418
Total gasto Consorcio	11.281.184	Total ingreso Consorcio	12.497.186
<i>Total gasto bruto</i>	<i>43.076.338</i>	<i>Total ingreso bruto</i>	<i>44.914.603</i>
Ajuste recogida	-399.373	Ajuste operaciones con Consorcio	-9.144.995
Ajuste tratamiento	-9.139.614		
Total gasto residuos neto	33.537.351	Total ingresos residuos neto	35.769.608

El gasto bruto de las entidades consorciadas se distribuye en un 25 por ciento en gastos de personal, 62 por ciento gastos en bienes corrientes y servicios, un diez por ciento son inversiones y el restante tres por ciento son subvenciones y operaciones financieras.

Respecto al Consorcio, un 92 por ciento son gastos en bienes corrientes y servicios, un siete por ciento subvenciones y el restante uno por ciento son inversiones.

El ingreso proviene en un 100 y 84 por ciento de tasas y ventas en el Consorcio y en las entidades consorciadas respectivamente. El resto de ingresos de las entidades consorciadas son subvenciones y operaciones financieras con un 12 y un cuatro respectivamente.

Los ajustes realizados son operaciones entre Consorcio y entidades consorciadas; en la parte de gasto están, entre otros, el transporte hasta la planta de transferencia, la gestión de puntos limpios, gastos de tratamiento en instalaciones de las mancomunidades y gastos de prevención. En ingresos se ajustan las operaciones por la facturación que realizan las mancomunidades que tienen plantas de tratamiento al Consorcio.

Los datos calculados no son exactos debido a que no siempre el Consorcio y las mancomunidades siguen los mismos criterios de contabilización y, además, el IVA tampoco es considerado siempre de la misma forma. No obstante, con las estimaciones realizadas las conclusiones no varían significativamente.

El saldo estimado tanto de recogida como de tratamiento es el siguiente:

Concepto	Importe	Concepto	Importe	Saldo
Gastos recogida	21.250.413	Ingresos recogida	20.839.997	-410.416
Gastos tratamiento	12.286.937	Ingresos tratamiento	14.929.611	2.642.674
Total	33.537.350		35.769.608	2.232.258

La gestión de residuos arroja un saldo positivo, si bien la recogida sería deficitaria y se ve compensada con el saldo positivo del tratamiento de residuos.

Si desglosamos por entidad tenemos los siguientes datos:

Entidad	Ingresos	Gastos	Saldo	tasa cobertura gasto (%)
Araxes	45.305	59.397	-14.092	76
Bidausi	295.791	312.097	-16.306	95
Esca-Salazar	280.604	337.628	-57.024	83
Malerreka	369.409	261.579	107.830	141
Irati	1.191.757	1.753.855	-562.098	68
Mendialdea	426.477	511.286	-84.808	83
Baztan	372.807	452.932	-80.125	82
Bortziriak	1.012.263	944.194	68.069	107
Sangüesa	1.113.702	1.158.298	-44.596	96
Valdizarbe	907.151	1.001.760	-94.609	91
Sakana	2.308.744	3.048.225	-739.481	76
Mairaga	1.911.895	1.509.952	401.943	127
Ribera Alta	1.787.569	1.572.509	215.060	114
Montejurra	3.015.833	1.838.953	1.176.880	164
Ribera	8.233.117	7.493.503	739.614	110
Consortio	12.497.186	11.281.184	1.216.001	111
Total	35.769.608	33.537.351	2.232.258	107

Del análisis de los datos del cuadro se observa que:

- Las mancomunidades más pequeñas son deficitarias y las más grandes superavitarias, teniendo en cuenta solamente el gasto presupuestario y, por tanto, sin imputar amortizaciones y demás costes sin reflejo presupuestario.

- Las entidades que solo gestionan residuos presentan déficit en su mayoría. Las excepciones son Ribera Alta que cuenta con una planta de clasificación de envases y Bortziriak que presta el servicio de recogida a Malerreka y Baztan.

- Por otra parte, destaca el déficit de Irati que se debe en gran parte a la desviación de financiación de la inversión de la nave. Y, finalmente, la mancomunidad más deficitaria en 2020 sería Sakana, pero también en este caso se debe al desfase temporal del gasto en las inversiones (planta compostaje y punto limpio) y la financiación correspondiente.

- En el caso de Malerreka se ha imputado como ingreso parte de la aportación de los ayuntamientos para cubrir el déficit de los servicios que presta esta mancomunidad y sin tener en cuenta dicho ingreso el saldo sería aproximadamente nulo.

- Con respecto a la MCP solo consta el cálculo del gasto total de recogida y tratamiento por 33,54 millones, pero no se incluye en el mismo el reparto de los gastos generales que suponen el 15 por ciento del gasto de todos los servicios de la MCP.

En el siguiente cuadro mostramos el grado de cobertura de gastos con las tarifas giradas, para la MCP:

Concepto	Importe
Gastos totales	33.538.130
Ingresos por ventas	6.967.107
Coste neto directo	26.571.023
Reparto de mediales ¹⁴	248.087
Coste neto completo	26.819.110
Periodificación subvenciones	1.174.025
A financiar tarifas ordenanza	25.645.085
Ingresos por ordenanza	26.861.694
Costes de estructura	N/D
Diferencia	1.216.609

Por tanto, comprobamos que sin tener en cuenta los costes generales se obtendría un ligero superávit, pero teniendo en cuenta el elevado importe de los gastos generales el resultado final sería deficitario.

Ingresos por tasas de recogida y tratamiento por habitante y por tonelada

Entidad	Hab.	Tn.	DRN tasas	€/Hab.	€/Tn.	Densidad pobl.
Alto Araxes	897	379	61.926	69,04	163,39	19,37
Bidausi	2.358	1.350	209.569	88,88	155,24	5,28
Esca-Salazar	2.762	1.291	434.745	157,40	336,75	3,12
Malerreka	5.435	2.462	442.545	81,42	179,75	24,28
Irati	5.571	2.577	639.584	114,81	248,19	7,94
Mendialdea	6.555	2.963	550.760	84,02	185,88	22,65
Baztan	7.850	3.640	676.080	86,12	185,74	20,83
Bortziriak	8.563	4.609	738.721	86,27	160,28	46,4
Sangüesa	9.344	4.344	841.014	90,01	193,60	16,83
Valdizarbe	11.366	6.136	1.113.425	97,96	181,46	24,18
Sakana	20.261	8.408	1.809.197	89,29	215,18	66,26
Mairaga	26.327	13.041	2.292.669	87,08	175,80	27,78
Ribera Alta	32.157	14.027	2.497.418	77,66	178,04	73,97
Montejurra	52.485	25.427	3.976.003	75,76	156,37	35,61
Ribera	90.167	41.155	7.296.785	80,93	177,30	99,03
Entidades consorciadas	282.098	131.809	23.580.440	84	178,90	69,17
MCP	378.200	147.353	26.466.517	70	179,61	308,25
Comparativa MCP/Consortio	34,07%	11,79%	12,24%	-16,28%	0,40%	345,64%

La disparidad de ingresos por tonelada y por habitante es muy alta en la zona consorciada destacando los casos de Esca-Salazar e Irati que se sitúan muy por encima de la media, situación que se podría explicar por la baja densidad de población si bien Bidausi también estaría en ese caso y, sin embargo, está por debajo de la media en importe por tonelada.

También destaca el elevado importe por tonelada recaudado en Sakana que se justifica en que el gasto también es mayor debido al sistema de recogida utilizado.

¹⁴ Mediales son costes indirectos o centros de coste que tienen por objeto prestar servicios o realizar tareas auxiliares para los centros finales de coste.

La media cobrada por tonelada de residuo es similar en la zona consorciada y en la MCP percibiendo esta un 12 por ciento más para un porcentaje igualmente superior de toneladas de residuos gestionadas.

Realizando el análisis por habitante comprobamos que la MCP engloba un 34 por ciento más de población y ha generado solamente un 12 por ciento más de toneladas de residuos. Esto significa que, en principio, los habitantes de las entidades consorciadas pagan más por la gestión de los residuos que en la comarca de Pamplona. Sin embargo, esta conclusión habría que matizarla debido a que la tasa se abona por vivienda y no por habitante, excepto en el caso de Mairaga, y, por otra parte, el importe liquidado a las familias supone un 61 por ciento del total en la MCP y en la zona consorciada supone en torno a un 80-82 por ciento.

Informe que se emite a propuesta de la auditora Edurne Martinikorena Matxain, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, a 16 de septiembre de 2022

El presidente, Ignacio Cabeza del Salvador

ANEXO 1. MARCO NORMATIVO

- Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases.
- Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos.
- Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases - Declaración del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo.
- Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.
- Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.
- Directiva 2019/904 del PE y del Consejo, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.
- Reglamento (CE) número 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos
- Decisión de la Comisión 2000/532/CE, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos.
- Decisión 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
 - Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
 - Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases.
 - Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.
 - Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.
- Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.
- Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.
- Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por la que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.
- Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado.
- Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos.

- Acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022.
- Acuerdo del Consejo de Ministros, de 2 de junio de 2020, que aprueba la Estrategia Española de Economía Circular-España Circular 2030.
- Ley Foral 14/2018, de 23 de junio, de Residuos y su Fiscalidad.
- Ley Foral 7/2013, de 25 de febrero, sobre utilización de residuos alimenticios.
- Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.
- Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental.
- Decreto Foral 49/2020, de 15 de julio, por el que se regula el Fondo de Residuos.
- Decreto Foral 26/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental.
- Orden Foral 103/2018, de 25 de julio, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se aprueba el modelo 366 “Impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. Autoliquidación”, y la repercusión en factura del mencionado Impuesto.
- Orden Foral 148E/2020, de 17 de septiembre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Residuos 2020.
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 14 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027.
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 3 de abril de 2019, por el que se aprueba la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular en Navarra 2030 (ECNA 2030).



ANEXO 2. CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA POR MANCOMUNIDAD

Concepto	Alto Araxes	Bidausi	Esca-Salazar	Male-rreka	Irati	Mendi-aldea	Baztan (Udala)	Bortziak	Sanguesa	Valdizarbe	Sakana	Mairaga	Ribera Alta	Montejurra	Ribera	MCP
Sistema																
Sistema de recogida	Contratado	Contratado	Contratado	Contratado	M. Propios	M. Propios	Contratado	Contratado	Contratado	M. Propios	M. Propios	M. Propios	M. Propios	M. Propios	Contratado	Contratado
Papel y Carton	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vidrio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Envases	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Resto	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Materia orgánica	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Compostaje comunit.	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Autocompostaje	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓
Fracción verde	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Pilas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ropa y calzado	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Voluminosos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
RAEES	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Aceite de cocina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Silo ganaderos	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✗
Recogida de lana de oveja	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Vasos reutilizables	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Puntos limpios	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Casetas reciclaje-puntos móviles	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Obras menores	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Técnico/a de residuos	Contratado	Propio	NO	Contratado	NO	Contratado	Propio	Propio	Propio	Propio	Propio	Propio*	Propio*	Propio	Propio*	Propio
Gerente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI

* No tienen técnico de residuos, otro personal propio de la mancomunidad hace las funciones de un técnico de residuos.

ANEXO 3. CIRCUITO DE FRACCIÓN PAPEL-CARTÓN



-  Color rojo, mancomunidades que forman parte del Consorcio.
-  Color verde, MCP, que no forma parte del Consorcio.











Procedencia	Toneladas (t) de papel-cartón que entran en SAICA (Pamplona)
Montejurra (sur)	299
Ribera	1.447
Mairaga	11,30*
Irati	262
Pamplona	16.650
Salazar	44*
TOTAL	18.714

*En Mairaga, las toneladas de entrada que informa Saica son 11,30 tn, dato no coherente.

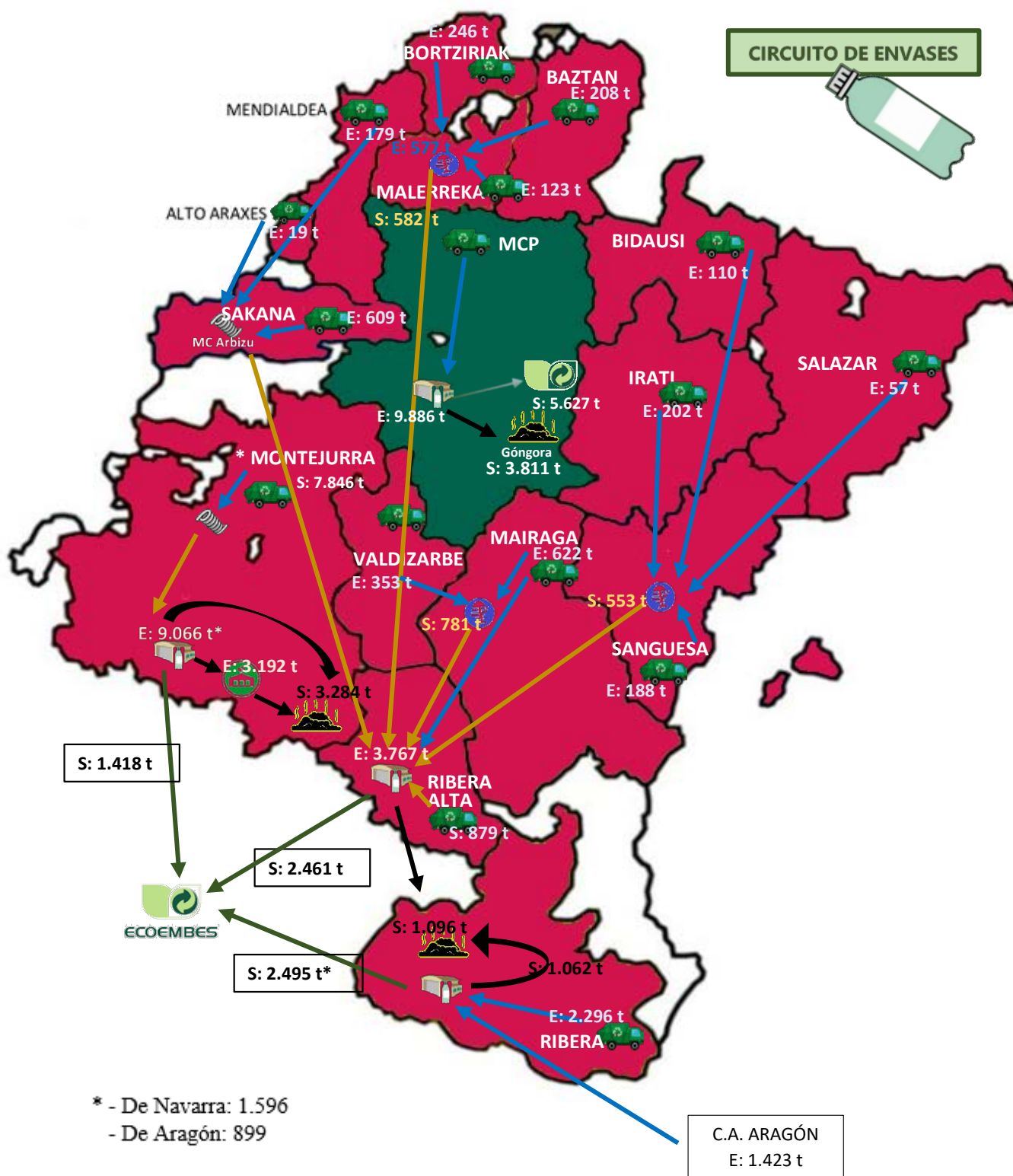
*En Salazar, hay diferencias entre las toneladas recogidas y las informadas por Saica.



Procedencia	Toneladas de papel-cartón de la MCP
Recogida	15.414
Industriales	2.088
Planta envases	91
TOTAL	17.593

LEYENDAS:

	Muelle (Arbizu, Estella y Peralta)
	Saica (gestor reciclador) Salinas de Pamplona, Martutene
	Bidasoa Gestión (gestor reciclador)
	Saher (gestor reciclador)
	Iruservi S.L. (gestor reciclador)
	Servicios Ecológicos de Navarra (gestor reciclador)
	Recogida mancomunidades
	Recogida Consorcio
	A vertedero / Salida final
	Al gestor reciclador

ANEXO 4. CIRCUITO DE ENVASES LIGEROS













 Color rojo, mancomunidades que forman parte del Consorcio.
 Color verde, MCP, que no forma parte del Consorcio.

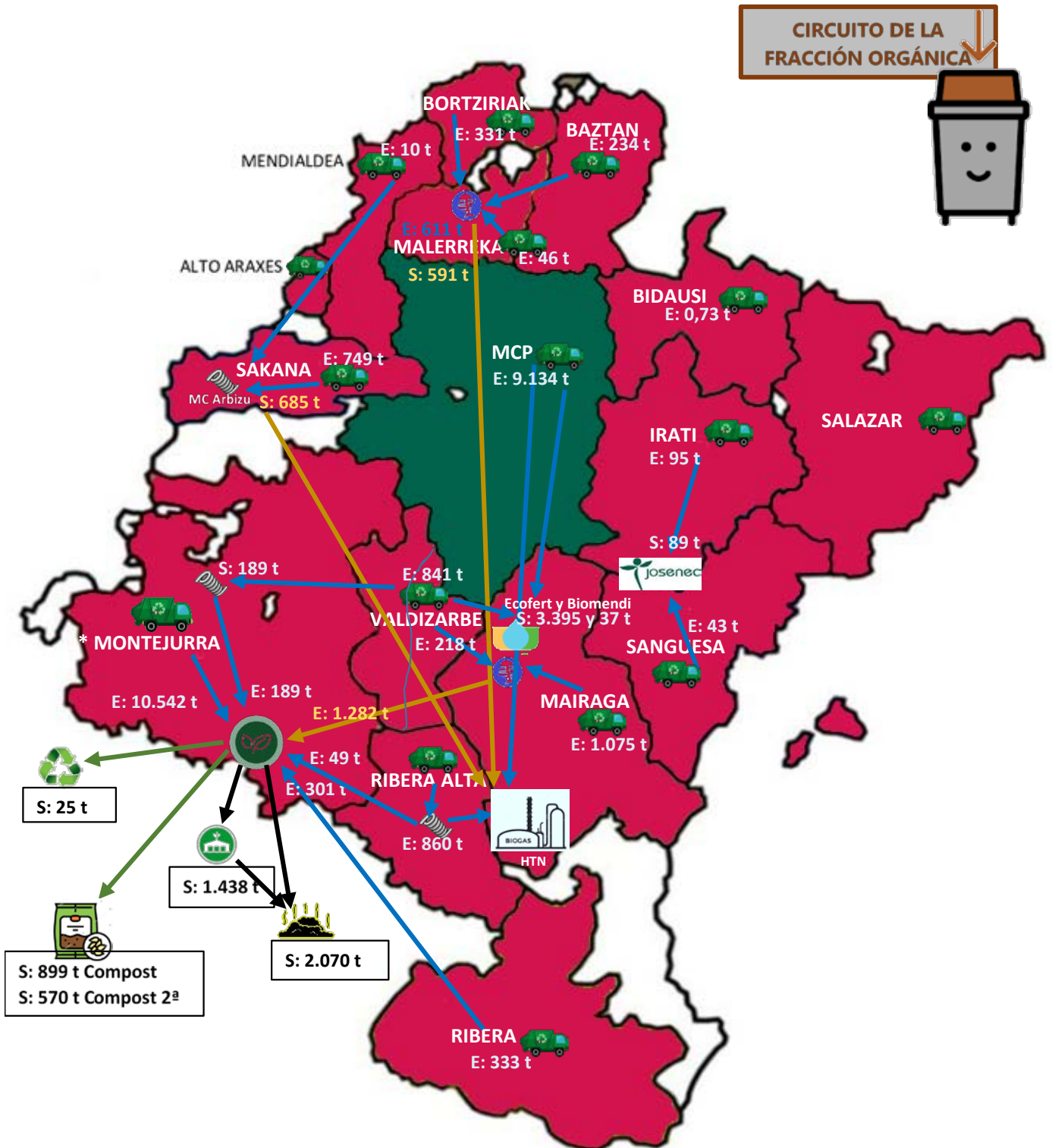
ENTRADAS EN LA PLANTA DE CLASIFICACIÓN DE PERALTA:

Planta de Transferencia (PT) o MC	Toneladas que entran
Muelle de Carga (MC) de Arbizu	807
MC Ribera Alta	879
PT Santesteban	568
PT Tafalla	781
Mairaga (Descarga directa)	188
PT Sangüesa	544
TOTAL	3.767

LEYENDAS:

	Plantas de Transferencia en Santesteban, Tafalla y Sangüesa (propiedad Consorcio)
	Muelle (Arbizu, Estella y Peralta)
	Plantas de clasificación de envases (Góngora, Carcar, Peralta y Tudela)
	Planta de bioestabilizado de Estella
	Vertedero
	Gestor reciclador (<u>Ecoembes</u>)
	Recogida mancomunidades
	Recogida Consorcio
	A vertedero
	A gestor reciclador (<u>Ecoembes</u>)
*MONTEJURRA	<u>Montejurra</u> tiene un sistema de selección diferente al resto de Navarra y no cuenta con contenedor de resto. En las toneladas de entrada a la planta de clasificación de envases están incluidas los rodantes del pretratamiento de la orgánica (607 t) y material almacenado parada 2019 (613 t).

ANEXO 5. CIRCUITO DE FRACCIÓN ORGÁNICA DE RECOGIDA SELECTIVA



- Color rojo, mancomunidades que forman parte del Consorcio.
- Color verde, MCP, que no forma parte del Consorcio.

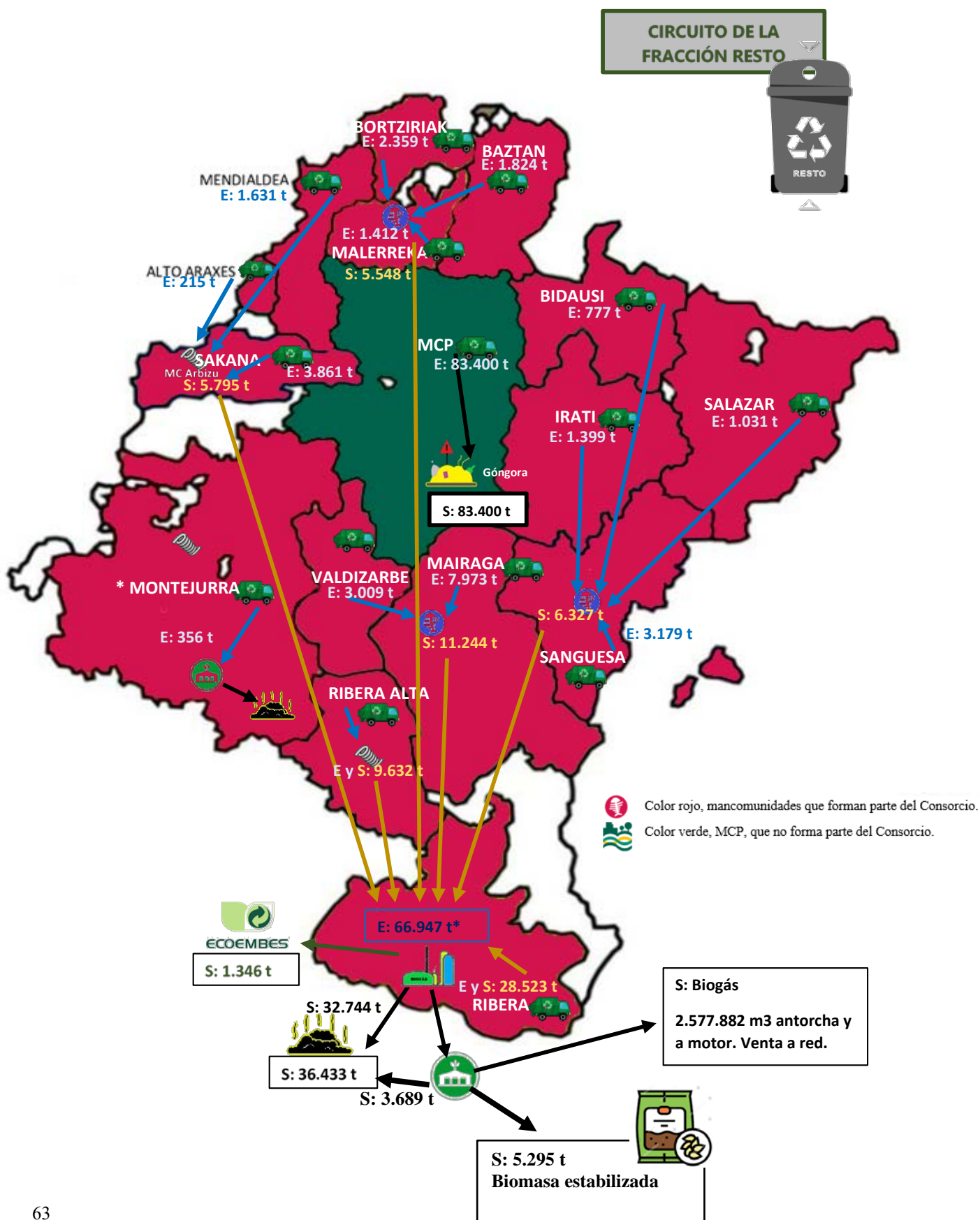
ENTRADAS EN LA PLANTA DE HTN CAPARROSO:

Planta de Transferencia (PT) o MC	Toneladas de FORS
Muelle de Carga (MC) de Arbizu	680
MC Ribera Alta	811
Mancomunidad de Bortziriak	586
MCP	6.140
TOTAL	8.217

LEYENDAS:

	Plantas de Transferencia en Santesteban, Tafalla y Sangüesa (propiedad Consorcio)
	Muelle (Arbizu, Estella y Peralta)
	Gestores recicladores
	Planta de bioestabilizado de Estella
	Vertedero
	Compost
	HTN (Caparroso)
	ECOFERT, Artajona (Empresa de gestión de residuos orgánicos para la producción de compost y fertilizantes). Biomendi (Bioenergía Mendi, S.L.) está en Mendigorria.
	JOSENEA (Lumbier)
	Planta de compostaje de Cárcar
	Recogida mancomunidades
	Recogida Consorcio
	A gestor reciclador
	A vertedero
*MONTEJURRA	Montejurra tiene un sistema de selección diferente al resto de Navarra y no cuenta con contenedor de resto.

ANEXO 6. CIRCUITO DE FRACCIÓN RESTO



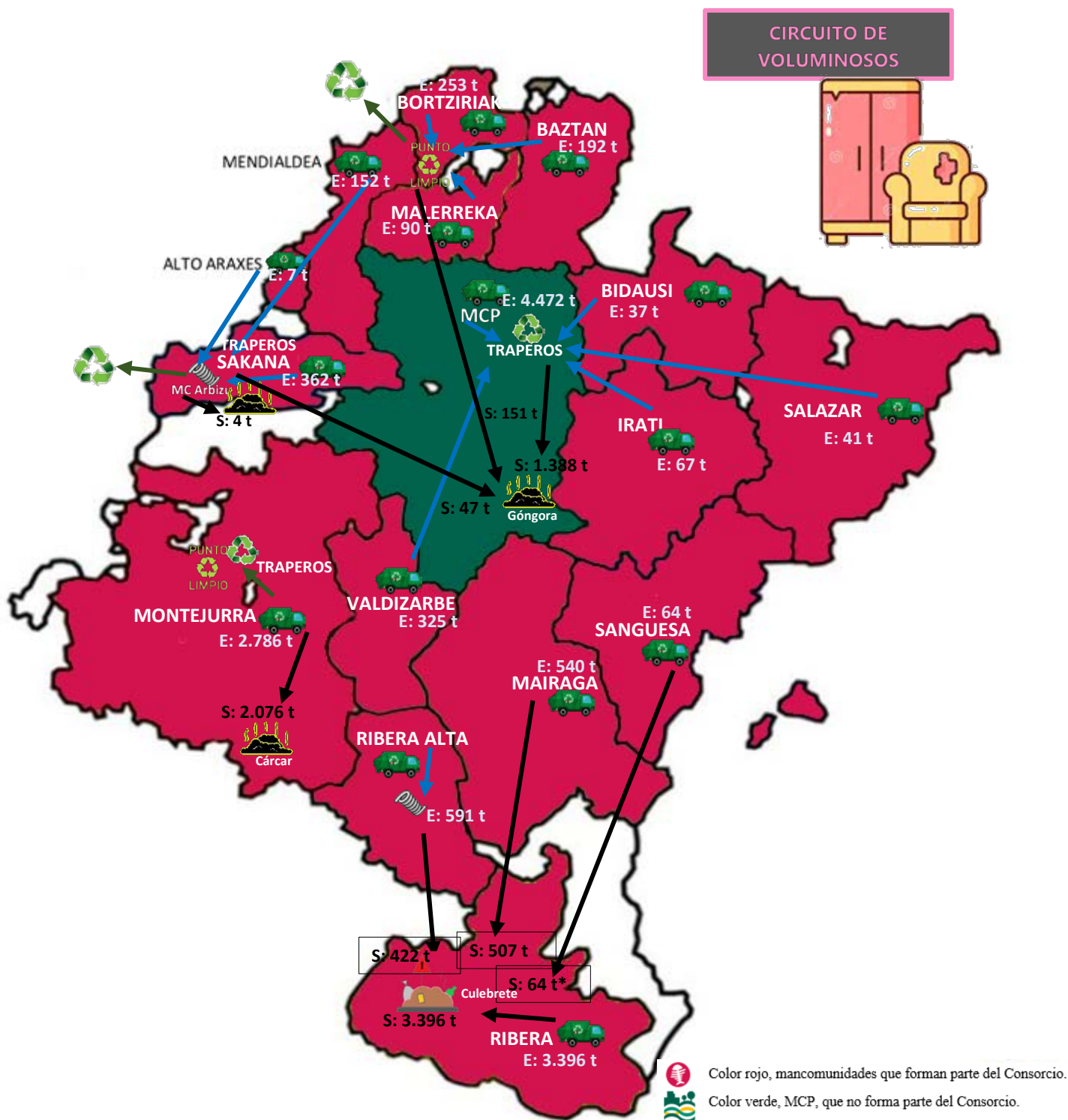
***ENTRADAS EN LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE CULEBRETE (TUDELA):**

Planta de Transferencia (PT) o MC	Toneladas de resto
Muelle de Carga (MC) de Arbizu	5.807
PT Sangüesa	6.308
PT Tafalla	11.199
MC Ribera Alta	9.550
PT Santesteban	5.560
Mancomunidad de la Ribera	28.523
TOTAL	66.947

LEYENDAS:











	Plantas de Transferencia en Santesteban, Tafalla y Sangüesa (propiedad Consorcio)
	Muelle (Arbizu, Estella y Peralta)
	Planta de biometanización de Tudela (Culebrete)
	Planta de bioestabilizado de Cárcar
	Vertedero (Vertido con tratamiento previo)
	Vertedero (Vertido DIRECTO)
	Gestor reciclador (Ecoembes)
	Bioestabilizado
	Recogida mancomunidades
	Recogida Consorcio
	A vertedero
	A gestor reciclador (Ecoembes)
*MONTEJURRA	Montejurra tiene un sistema de selección diferente al resto de Navarra y no cuenta con contenedor de resto. Esta entrada es únicamente fracción resto de los campings.

ANEXO 7. CIRCUITO DE VOLUMINOSOS



*La mancomunidad de Sangüesa, en 2020, envía a vertedero los residuos industriales mezclados con los voluminosos, por lo que no se puede saber si hay alguna valorización. En 2021 han contratado el servicio de gestión de esta fracción con Traperos de Emaús.

LEYENDAS:

	Plantas de Transferencia en Santesteban, Tafalla y Sangüesa (propiedad Consorcio)
	Muelle (Arbizu, Estella y Peralta)
	Punto Limpio
	Gestores recicladores (madera, chatarra, ...)
	Gestor reciclador (Traperos de Emaús)
	Vertedero (Vertido con tratamiento previo)
	Vertedero (Vertido DIRECTO)
	Recogida mancomunidades
	A gestor reciclador
	A vertedero

ANEXO 8. PRINCIPALES INDICADORES DE GESTIÓN DE RESIDUOS DEL PLAN DE RESIDUOS DE NAVARRA 2017-2027

TIPO OBJETIVO	FRACCIÓN	DESCRIPCIÓN	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	NORMATIVA	OBJETIVO			SITUACIÓN		
						2020	2022	2027	2020	2021 (*)	
PREVENCIÓN-REDUCCIÓN	Todos	Reducir la generación de residuos de forma que se logre en 2020 una reducción del 10% de los residuos respecto a los generados en 2010 y en 2027 del 12% respecto al mismo año	IS.OP.01	% Reducción de la generación de residuos, por flujo, respecto al año base de referencia (2010)	LEY 22/2011						
					PEMAR PRN 2027	-10		-12	0,50	0,46	
RECOGIDA SELECTIVA	Biorresiduos	Despliegue de la recogida selectiva de la fracción orgánica-FORS	IS.RS.01	% Población con acceso a recogida selectiva de materia orgánica (FORS), respecto a la población total	PRN 2027	75	100	-	84	84	
					PRN- Diva	50	-	70	23,26	22,73	
					PRN 2027	20	15	10	13	12,16	
					PRN 2027	5	6	10	39	41	
					PRN 2027	2%	de lo re-co- cogido				
PREPARACIÓN PARA LA REUTILIZACIÓN	Textiles, RAEs, muebles y otros susceptibles de ser reparados	Alcanzar los objetivos establecidos en el PERMAR, e incluso superarlos en algunos casos.	IS.O1.PR.01	% residuos domésticos destinados a preparación para la reutilización respecto al total de los residuos generados	PRN 2027- PEMAR					0,14	0,39
					PRN 2027	100	-	-	100	100	
RECICLADO Y REVALORIZACION	Biorresiduos	Maximizar el reciclado y/o valorización de la cantidad recogida de biorresiduos	IS.R.01	% biorresiduos desaminados a reciclado respecto al total capturados	PRN 2027	100	-	-	100	100	
					PRN 2027	80	-	85	82	85,6	
					PRN 2027	90	-	95	94	95	
RECICLADO Y REVALORIZACION	Emvases	Maximizar el reciclado de envases	IS.O1.R.02 IS.O2.R.02	% envases domésticos adheridos destinados a reciclado respecto al total recogido	PRN 2027	50	-	75	46,00	48,23	
					PRN 2017- Diva 2030/2035	100	-	-	44,52	44,17	
					PRN 2027	0			32,97	32,84	
					PRN 2027	35	-	25	53,21	51,9	
					PRN- Diva PRN- Diva						
MINIMIZACIÓN DE LA ELIMINACION	Resto	Evitar que llegue a vertedero residuo no tratado, esto es, vertido directo cero	IS.D.04	C% residuos domésticos y comerciales eliminados en vertedero, respecto al total generado	PRN 2027						
					PRN 2027						

(*) Datos provisionales de 2021

ANEXO 9. CUADRO RESUMEN DE GENERACIÓN, VALORIZACIÓN Y ELIMINACIÓN POR MANCOMUNIDAD

MANCOMUNIDADES	PO- BLA- CIÓN	GENERACIÓN		GENERACIÓN POR FRACCIONES							VALORIZACIÓN			Pre- pa- ra- ción para la Re- utiliz	RECICLADO POR FRACCIONES							ELIMINACIÓN			PER- DI- DAS MER- MAS ELI- MI- NA- CIÓN	
		Habi- tantes	Tone- las Kg./Hab.ano	Resto	EELL	Papel y car- tón	Vidrio	FORS	Auto- com- post	Podas y hierba	Otros	Tn	%		Kg/hab.ano	Resto	EELL	Papel y car- tón	Vidrio	FORS	Auto- com- post	Podas y hierba	Otros	Tn		%
Alto Araxes	897	379	423	206	19	31	37	0	71	0	16	240	63,3	268	76	13	31	37	0	71	0	12	139	36,7		
Otras poblaciones	899	87	97	0	0	0	87	0	0	0	0	87	100,0	97								87	0	0,0		
Bidausi	2.358	1.350	573	781	107	141	147	1	106	8	60	813	60,2	345	287	76	141	147	1	106	8	46	537	39,8		
Esca-Salazar	2.762	1.291	467	920	54	83	118	0	57	0	58	680	52,7	246	338	39	83	118	0	57	0	43	611	47,3		
Malerreka	5.435	2.462	453	1.433	122	225	193	45	306	11	128	1.472	59,8	271	526	87	225	193	43	306	11	80	991	40,2		
Irati	5.571	2.577	462	1.405	199	271	207	56	281	54	104	1.603	62,2	288	516	141	271	207	52	281	53	78	974	37,8		
Mendiola	6.555	2.963	452	1.560	179	300	280	8	328	77	231	1.892	63,9	289	573	127	300	280	8	328	76	196	1.071	36,1		
Baztan	7.850	3.640	464	1.800	204	375	262	219	478	51	251	2.374	65,2	302	661	145	375	262	212	478	54	186	1.266	34,8		
Bortziriak	8.563	4.609	538	2.328	242	477	360	323	469	52	359	2.982	64,7	348	855	172	477	360	312	469	51	285	1.626	35,3		
Sangüesa	9.344	4.344	465	3.203	184	444	244	24	93	0	153	2.185	50,3	234	1.176	131	444	244	22	93	0	73	2.159	49,7		
Valdizarbe	11.366	6.136	540	3.080	350	388	378	836	159	466	478	3.750	61,1	330	1.131	248	388	378	750	159	460	229	2.386	38,9		
Sakana	20.261	8.408	415	3.628	520	806	559	671	1.302	346	578	5.826	69,3	288	1.332	368	806	559	651	1.302	341	452	2.582	30,7	109	
Mairaga	26.327	13.041	495	8.118	619	1.067	707	1.064	117	611	737	7.145	54,8	271	2.982	439	1.067	707	908	117	603	316	5.896	45,2		
Ribera Alta	32.157	14.027	436	9.550	879	1.237	541	860	0	182	776	7.065	50,4	220	3.508	623	1.237	541	798	180	18	154	6.962	49,6		
Montejurra	52.485	25.427	484	356	7.846	1.583	1.307	10.547	73	44	3.671	14.919	58,7	284	135	3.320	1.583	1.307	7.423	73	44	1.008	10.508	41,3	10.642	
Ribera	90.167	41.155	456	28.522	2.296	3.401	1.533	301	0	1.340	3.761	18.936	46,0	210	10.476	1.699	3.401	1.533	202	0	1.322	294	22.219	54,0	48.341	
Pamplona	378.200	147.353	390	83.400	9.886	15.415	9.283	9.134	3.042	9.327	7.867	57.315	38,9	152	0	6.107	15.415	9.283	8.561	3.042	9.200	5.410	90.038	61,1	90.956	
Otros	---	2.761	---	27	0	1	0	0	0	0	2.733	1.628	59,0	---								1.609	1.133	41,0		
Total*	661.197	282.009	427	150.316	23.705	26.242	16.244	24.089	6.882	12.570	21.961	130.911	46,4	198	24.571	13.734	26.241	16.157	19.944	7.061	12.242	10.557	151.098	53,6	150.048	1.050

ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL

D. David Campión Ventura, Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, en adelante MCP,

EXPONE:

Que con fecha 31 de agosto de 2022 ha sido notificada a esta Mancomunidad la Resolución 115/2022, del Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra, por la que se aprueba el informe provisional de fiscalización "Gestión de Residuos domésticos y comerciales. Cómo mejorar la coordinación entre las administraciones para una gestión más eficaz y eficiente" y se concede hasta el 9 de septiembre para la formulación de alegaciones.

Que mediante el presente escrito presenta las siguientes

ALEGACIONES:

PRIMERA: En el *apartado IV Conclusiones y Recomendaciones* (pág. 19) se afirma sin más matizaciones:

- *La MCP viene incumpliendo la normativa europea sobre vertidos al depositar en vertedero toda la fracción resto sin tratamiento previo.*

Relacionada con esta afirmación en el *apartado VI.1.2 Seguimiento de los planes y programas aprobados* (pág. 27), se indican los expedientes sancionadores incoados a las mancomunidades a lo largo de los últimos cuatro años, y por lo que se refiere a la MCP se señala la sanción impuesta a Servicios de la Comarca de Pamplona S.A. (en adelante SCPSA) que finalizó con una multa de 12.000 €, explicándose a continuación:

Las conclusiones son que, en general, se trata de incumplimientos reiterados y las mancomunidades recurren las sanciones impuestas. La sanción más importante, impuesta en 2019 a Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A. por 110.000 euros, fue recurrida y mediante sentencia la infracción pasó a ser calificada como leve debido a la normativa aplicable y rebajada a 12.000 euros. No obstante, en diciembre de 2020 se aprobó una nueva ley reguladora de las actividades de incidencia ambiental con la que se adecúa el marco legal a la normativa estatal y dota de mayor seguridad jurídica a Navarra.

Las referencias al incumplimiento de la MCP continúan en el *apartado VI.2.2.2 Instalaciones de Tratamiento y Eliminación, fracción resto* (eliminación) (pág. 41):

Un incumplimiento relevante y que afecta a algunos de los principales indicadores de la CFN (residuos destinados a reciclado, fracción resto destinada a tratamiento y residuos eliminados sin tratamiento previo) es que la MCP envía a vertedero sin previo tratamiento toda la fracción resto, que en 2020 se sitúa en torno al 40 por ciento de sus RDyC. Teniendo en cuenta que la MCP habrá finalizado para 2023 el despliegue del sistema de control de accesos a contenedores, la previsión es que la fracción resto disminuya de forma notable y por tanto las toneladas sin tratar.

No obstante, este vertido directo no cumple la normativa. El DDRyMA inspecciona los vertidos e impone las correspondientes sanciones, si bien no consta que la MCP haya realizado ninguna acción para dar respuesta a este problema.

Ya en 2018 la Comisión Europea, dentro de un programa piloto referido al cumplimiento de la Directiva 1999/31/CE, de vertido de residuos y de la DMR, examinó cinco vertederos en España, Góngora entre ellos, y exigió la adopción de medidas urgentes para garantizar la correcta aplicación, en cuanto a vertidos, de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en relación al vertedero de Malagrotta8.

El DDRyMA presentó en febrero de 2019 un Plan de Acción ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), para subsanar las deficiencias y los incumplimientos detectados. Este Plan junto con los del resto de CCAA es presentado por el MITERD ante la Comisión europea.

El Plan de Acción planteaba tres propuestas: el envío de la fracción resto de la MCP a las plantas de tratamiento del Consorcio, la instalación en Góngora de una solución provisional de tratamiento o el envío a plantas de tratamiento de fuera de Navarra.

En abril de 2021 la Comisión europea solicitó la actualización de todos los Planes de Acción. Navarra, en relación a Góngora, incluye las mismas medidas que en el Plan anterior y contempla en el mismo el retraso en la construcción de la nueva planta.

En definitiva, con la construcción del CACP en Imárcoain se solucionará el problema del vertido directo, pero, como hemos indicado, no se prevé su total puesta en marcha hasta el año 2025- 2026. Por tanto, y a corto plazo, la MCP debe considerar de forma urgente otras alternativas para el pretratamiento de la fracción resto antes de su vertido, conforme a lo exigido por la normativa y el DDRyMA incrementar la actuación inspectora y coactiva para evitar el incumplimiento reiterado.

Al respecto se considera necesario señalar que la redacción expuesta en el informe (no consta que la MCP hay realizado ninguna acción para dar respuesta a este problema) traslada la idea de la inacción de la MCP ante la situación denunciada, cuando realmente, desde el año 1999 la MCP y SCPSA han **perseguido reiterada y continuamente el cumplimiento de la Ley, y, para ello, han desarrollado actuaciones diversas y continuadas, no siendo achacable a aquéllas su fracaso.**

Así, el 25 de octubre de 1999 fue aprobado, por el Gobierno de Navarra, el Plan de Gestión de Residuos de Navarra figurando entre sus objetivos los siguientes:

- Limitar la utilización de los vertederos a la fracción no valorizable.
- Adecuar los vertederos a la normativa comunitaria en el año 2005.

Para ello, una de las acciones más importantes era la construcción de una planta de biometanización-compostaje en las instalaciones de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

Con el objetivo de dar cumplimiento al Plan, la Mancomunidad promovió ante el Gobierno de Navarra el PSIS para la gestión de los residuos urbanos en Arazuri y Góngora, que fue aprobado por aquél el 29 de Octubre de 2001.

El objetivo era dar respuesta al tratamiento de los residuos previo a su vertido con la construcción de instalaciones en la EDAR de Arazuri y el CTRU de Góngora.

Interpuesto recurso contra el acuerdo del Gobierno de Navarra, y una vez iniciada la ejecución de las obras de las instalaciones, fue dictada por el TSJN la medida cautelar de suspensión de las obras, en octubre de 2005.

En junio de 2007, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo declaraba contrario a derecho el PSIS de Arazuri-Góngora, por lo que Mancomunidad de la Comarca de Pamplona no pudo continuar la ejecución del proyecto.

Es decir, el primer intento de dar solución al problema del tratamiento previo de los residuos fue efectuado por la Mancomunidad en 2001 y no es imputable a ésta su fracaso, sino que vino dado por la anulación judicial de un acto del Gobierno de Navarra.

Como consecuencia de la resolución judicial, el Gobierno de Navarra inició un proceso para la redacción del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 que fue aprobado el 27 de diciembre de 2010. Dicho Plan incluía la construcción de una instalación de valorización energética para el tratamiento de los residuos no seleccionados en origen.

Con fecha 16 de enero de 2015, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo dictó sentencia declarando nulo el Acuerdo de Gobierno de Navarra de 27 de Diciembre de 2010 en virtud del cual se había formulado Declaración de Incidencia Ambiental favorable al Plan de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020.

Es decir, nuevamente la paralización de la solución vino dada por la anulación de un acto del Gobierno de Navarra.

A la vista de esta nueva situación, el 10 de febrero de 2015 y mediante O.F. 51/2015, el Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2015-2025 mediante Orden Foral.

La Exposición de Motivos de la citada Orden Foral hace expresa referencia a los antecedentes que hemos expuesto, confirmando la responsabilidad sobre ellos:

“Con fecha 30 de enero de 2015, ha sido notificada a este Departamento la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo, de fecha 16 de enero de 2015, por la que se desestima el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Navarra frente a la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de fecha 10 de enero de 2013 que declaró la nulidad del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de diciembre de 2010, en virtud del cual se formuló Declaración de Incidencia Ambiental favorable al Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se procedió a la aprobación definitiva del mismo.

En atención a lo expuesto, procede reconducir la revisión que se había iniciado del Plan 2010-2020 a la aprobación de un nuevo Plan Integrado de Gestión de Residuos, que, en aplicación del artículo 14.2 y 15 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, contenga un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Foral”.

Este Plan, tiene, como todos los planes autonómicos de residuos, eficacia coordinadora.

Así es, ya que coherentemente con la previsión de la LRBRL, Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, al igual que su antecesora, atribuye a las Comunidades Autónomas la elaboración del Plan de gestión de residuos para su ámbito territorial (art. 12.4 LRSC):

“4. Corresponde a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla:

a) La elaboración de los programas autonómicos de prevención de residuos y de los planes autonómicos de gestión de residuos”

La propia Exposición de Motivos de la LRSC destaca la planificación de la gestión de los residuos como instrumento esencial de la política de residuos:

La planificación de la gestión de los residuos es otro instrumento esencial de la política de residuos. Por ello, esta ley desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómico y local: el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de gestión de residuos, así como los objetivos mínimos. Por su parte, las comunidades autónomas elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos recogiendo los elementos mencionados en el anexo VII y las entidades locales podrán realizar también, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos en coordinación con los anteriores.

En este sentido, la planificación en la materia de residuos navega entre la superioridad normativa de las facultades de coordinación y el respeto a la autonomía local:

– Por un lado, la coordinación conlleva una posición de superioridad. Frente a las relaciones de cooperación, la coordinación interadministrativa supone una posición de primacía o ejercicio de una función de dirección de una Administración sobre otra u otras, como tiene reconocido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1996:

“En estos casos de competencias exclusivas, y, por tanto, excluyentes sobre un mismo ámbito competencial, las competencias estatales y autonómicas están situadas en un plano de paralelismo y la técnica apropiada es la de cooperación, que se define por la voluntariedad, en lugar de la de coordinación, que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado”.

Y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 1998 en el mismo sentido:

“que siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas {cfr., además, STC 331/1993, fundamento jurídico 5. A)}, es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados”.

– Por otro lado, **la coordinación no puede agotar el ámbito de decisión autónoma**. Como tiene manifestado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 1998 antes referida:

“desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales» {STC 27/1987, fundamento jurídico 2.; asimismo STC214/1989, fundamento jurídico 20 f)}. Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Más allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local: «la coordinación - precisamos en la STC 27/1987 - no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas» (fundamento jurídico 5). De donde resulta que la misma no puede, bajo ningún concepto, «traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía» (fundamento jurídico 6.).

Es decir, **la Mancomunidad, ha esperado la aprobación del instrumento que permitiera conjugar su capacidad autónoma con la debida coordinación en el ámbito íntegro de la Comunidad Foral**. A este respecto, es necesario subrayar que:

– El Plan cuya redacción se inició en 2010, sometido a la Ley 10/1998, de Residuos **tenía como contenido indisponible la fijación de los lugares concretos** donde habían de ubicarse las instalaciones de tratamiento.

La omisión de las ubicaciones fue precisamente el motivo que fundamentó la anulación judicial del Plan anterior. El TS (Sentencia 137/2015) desestimó el recurso de casación interpuesto contra la STSJ Navarra 42/2013 que, a su vez, había anulado el Plan integral de gestión de residuos de Navarra 2010-2020, y la motivación del acto judicial fue precisamente la omisión de los lugares de ubicación de las instalaciones. Dice el TS con remisión a su STS de 18.10.2011:

*“Pues bien, a la vista de esta doctrina, y teniendo presente la valoración de las pruebas practicadas, la documentación obrante en el expediente y el contenido del propio instrumento de planteamiento objeto de impugnación en la instancia, no otra puede ser también nuestra conclusión en este caso: **el PIGRN no prevé los lugares en que han de venir a emplazarse las instalaciones de eliminación de residuos sino que se contemplan una serie de ubicaciones sobre los que la decisión correspondiente queda deferida a un momento ulterior, ni tampoco se emplean criterios de localización suficientemente precisos a los efectos establecidos por la normativa aplicable.***

***De esta forma, se efectúa un cumplimiento solo aparente, y no real, del mandato legal aplicable, que establece el contenido taxativo al que han de sujetarse los planes autonómicos de residuos.** En definitiva, como se sostiene por la representación jurídica de la entidad demanda en su escrito de oposición a la estimación del presente recurso, y siempre sobre la base de las coordenadas antes indicadas, el supuesto que nos ocupa se corresponde con el resuelto en nuestra Sentencia de 18 de octubre de 2011, cuya doctrina hace suya la sentencia dictada en la instancia objeto de este recurso”.*

Es decir, por un lado, **resultaba plenamente razonable que la Mancomunidad esperara a la aprobación del Plan para, a su vez, dar los pasos necesarios para la ejecución de las infraestructuras, y, por otra parte, no pueden achacarse a ésta, las responsabilidades derivadas de la anulación del Plan.**

A este respecto, y con fecha 5 de abril de 2013, el Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local ya comunicó a la Mancomunidad la necesidad de estudiar coordinadamente las soluciones a la fracción resto, inmediatamente después de la anulación del Plan por la Sala del TSJN:

“En cuanto a la gestión de la fracción resto, sería una irresponsabilidad por mi parte, intentar ocultarte que la actual coyuntura económica nos obliga, más que nunca, a plantear las decisiones de gasto público con la mayor racionalidad posible, teniendo en cuenta, además, que este tipo de servicios suponen, en definitiva, un incremento en la carga impositiva que soporta la ciudadanía y el sector productivo de nuestra economía y, en ese sentido, además, coincidirás conmigo en que las

fórmulas de financiación tradicionales, basadas, mayoritariamente en las aportaciones presupuestarias del Gobierno de Navarra, deben ser revisadas en profundidad. Sin embargo, no podemos olvidarnos de que la normativa ambiental es muy exigente en esta materia y que, además, en el ámbito de la Comarca de Pamplona, existe un compromiso temporal concreto para el abandono del vertedero de Góngora como destino de la fracción resto, lo que hace aún más acuciante la toma de decisiones.

Por todo ello, te brindo mi total colaboración y la de mis equipos, tanto la Dirección General de Administración Local, como de Medio Ambiente y Agua, para que reflexionemos conjuntamente, desde el punto de vista institucional y técnico, al respecto, siempre bajo las tres premisas que te indicaba: la racionalización económica y el cumplimiento estricto de la normativa y de los plazos temporales existentes”.

– En cuanto al Plan de Residuos 2017-2027, no cabe sino afirmar que es a éste al que le corresponde determinar tanto las variadas y posibles tecnologías previstas como los criterios de ubicación de las instalaciones:

Así el anexo VII de la vigente ley de residuos señala:

Contenido de los planes autonómicos de gestión de residuos. “1.- Contenido mínimo de los planes:

1. Contenido mínimo de los planes:

f) Información sobre los criterios de ubicación para la identificación del emplazamiento y sobre la capacidad de las futuras instalaciones de eliminación o las principales instalaciones de valorización. A la hora de determinar estos criterios, se tendrán en cuenta las condiciones climatológicas de la zona para mitigar posibles impactos derivados de fenómenos meteorológicos adversos, tales como inundaciones o deslizamientos.

g) Políticas de gestión de residuos, incluidas las tecnologías y los métodos de gestión de residuos previstos, y la identificación de los residuos que plantean problemas de gestión específicos.

Así lo confirma el propio Plan de Residuos cuando, al referirse a las infraestructuras señala:

*Eliminar las referencias a los vertederos de Góngora, Tudela y Cárcar, ya que además de que están programados sus cierres, **el Plan de Residuos no tiene que determinar ubicaciones sino establecer objetivos y criterios de ubicación**, debiendo tomar las decisiones dentro de cada Mancomunidad.*

De nuevo, parece perfectamente razonable haber esperado a la aprobación del Plan para comenzar el desarrollo y ejecución de las infraestructuras, una vez el Plan hubiera definido las tecnologías y criterios de ubicación.

A la vista de estos antecedentes, resulta evidente que la MCP y SCPSA han desarrollado todas las actuaciones necesarias para ejecutar las instalaciones necesarias para ello, sometiéndose, además, como es normativamente preceptivo, a la planificación por parte del Gobierno de Navarra.

Una vez una vez aprobado el actual Plan de Residuos, las actuaciones de mayor envergadura realizadas por SCPSA se han acometido con el fin de alcanzar los objetivos y obligaciones establecidos en la Ley Foral 14/2018 de Residuos y su Fiscalidad, en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 y el conjunto de normativa de aplicación nacional y europea.

A tal efecto podemos destacar:

– Implantación de Sistema de Control de Acceso de Contenedores-SCAC

Tras un estudio realizado en 2017 sobre procedimientos de recogida separada se dispuso la mejora del sistema de recogida selectiva con el diseño de un sistema inteligente de contenedores acorde a la estrategia de monitorizar y disponer datos del servicio de recogida.

En 2018 se implantó una experiencia piloto en 4.000 domicilios (barrios de Nuevo Artica y Azpilagaña) con el cierre de los contenedores de materia orgánica y resto con una cerradura electrónica

domiciliada. Tras el seguimiento durante 4 años, con la pandemia de por medio, se decidió su despliegue en la parte urbana de la Comarca con la consiguiente previsión de inversión en el cambio de contenedores en integración de cerraduras electrónicas.

A fecha de hoy se ha extendido este sistema al 50% de la población urbana (Bloque I otoño 2021 y Bloque II primavera 2022) estando previsto para este otoño llegar al 70% (Bloque 111 otoño 2022). Los resultados obtenidos son alentadores pudiendo destacar, de acuerdo a la evaluación del Plan de Gestión de SCPSA-Semestre 1, que ya se inicia una notable mejoría en los rendimientos por el impacto del nuevo sistema de contenedores:

- hay un incremento notable de la recogida separada (31,37% de la materia orgánica, 9,93% de los envases y 9,79% del papel-cartón).
- hay un menor vertido en el vertedero (6,63% s/2021 y 8,84% s/5 años).
- hay un menor vertido de residuos sin tratar (11,71%)

Por tanto, podemos afirmar que se constata una mejora sustancial en los resultados de recogida selectiva, y por tanto en lo que llega al vertedero de Góngora, acorde a lo exigido por el Plan de Residuos de Navarra y por la Autorización Ambiental Integrada.

– Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona en Noain-Elorz

MCP-SCPSA acordó, entre otras actuaciones, disponer de una única planta para el tratamiento integral de los residuos domésticos y asimilables de las fracciones de Materia Orgánica, Envases y Materiales, Fracción Resto y Madera, y todo ello por razones de optimización, oportunidad y estratégicas.

La situación descrita es la que ha llevado a SCPSA a desarrollar un amplio número de actuaciones tendentes, todas ellas, a promover en el plazo más breve posible la construcción y puesta en servicio del nuevo Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona como infraestructura imprescindible de la que debe dotarse la Mancomunidad, a través de SCPSA, para cumplir finalmente con todos los requisitos legales y medioambientales ligados a la gestión de los residuos urbanos en la Comarca de Pamplona, muy especialmente en materia de tratamiento de dichos residuos.

Entre dichas actuaciones, las más relevantes han sido:

– la tramitación ante el Gobierno de Navarra del correspondiente Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal, junto con la declaración de Interés General del Centro Ambiental aprobados por el Gobierno de Navarra en su sesión de 15 de diciembre de 2021.

– La realización de todos los actos necesarios para la firma del contrato de compraventa de la parcela donde implantar el Centro Ambiental, finalmente formalizado en escritura pública de 16 de noviembre de 2021 con un coste para SCPSA de 12.056.801,79 € (IVA incluido).

– La licitación y adjudicación de los contratos necesarios para la implantación del Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona:

Contrato de asistencia técnica a la valoración de ofertas, a la dirección de la redacción del proyecto y a la dirección de la obra y puesta en marcha del Centro Ambiental formalizado el 21 de julio de 2021 con IDP Ingeniería y Arquitectura Iberia, S.L. por un importe de 1.329.066,82 € IVA excluido.

Contrato de redacción del proyecto, ejecución de obra y puesta en marcha del “Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona formalizado el 22 de diciembre de 2021 con la UTE FCC Medio Ambiente y FCC Construcción, por importe de 66.189.924,44 € IVA excluido y con un plazo de ejecución de las obras, incluida la puesta en marcha, de 36 meses.

– Modificación del PSIS de la 4ª fase de la Ciudad del Transporte y PROSIS del Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona

Todas estas operaciones se basaban en un trámite previo promovido por la empresa pública NASU-VINSA que consistió en la tramitación y aprobación por el Gobierno de Navarra con fecha 27 de diciembre de 2019 de la Modificación del PSIS de la Ciudad del Transporte para la implantación de esta

infraestructura. **Dicha aprobación junto con la Resolución de la Directora General de OT por la que se aprobaba el texto refundido y normativa del PSIS fueron recurridas ante el TSJNA, el primero por un particular y el segundo por el Ayuntamiento de Noain-Valle de Elorz. En el conjunto de todos los actos administrativos de NASUVINSA y del Gobierno de Navarra, y posteriormente en dichos recursos, SCPSA no tuvo ninguna participación. Mediante las sentencias del TSJNA de fechas 23 y 30 de diciembre de 2021 (notificadas a las partes y comunicadas a SCPSA el 11 de enero de 2022) el tribunal declaró la nulidad de la modificación del PSIS de la Ciudad del Transporte.** Al decaer la modificación del PSIS de la Ciudad del Transporte, que era la figura urbanística que daba soporte a la posterior tramitación del PROSIS del Centro Ambiental es obvio que SCPSA ha quedado, por ahora, sin respaldo urbanístico para poder desarrollar el proyecto del Centro Ambiental, lo que ha provocado la suspensión de los contratos citados.

Por este motivo, SCPSA sometió a la consideración de su Consejo de Administración la celebración de un convenio con Nasuvinsa que obedece a la necesidad de retomar el impulso de la infraestructura de tratamiento de los residuos urbanos de la Comarca de Pamplona con el fin de que pueda ejecutarse en el plazo más breve posible. En consecuencia, el Consejo de Administración de SCPSA acordó la formalización del citado convenio con Nasuvinsa, fruto del cual se ha avanzado en la redacción de un nuevo PSIS de la Ciudad del Transporte y un nuevo PROSIS del Centro Ambiental que han sido aprobados inicialmente en sesión del Gobierno de Navarra de 25 de mayo de este año y que una vez aprobados definitivamente permitirán la continuidad de los contratos adjudicados para la implantación del Centro Ambiental.

De esta forma, SCPSA actúa siguiendo las directrices del vigente Plan de Residuos que se decanta por una nueva instalación y no por el incremento de las existentes fuera de la Comarca de Pamplona (apartado 6.3.3.1.3.):

“no contempla la dotación de nuevas infraestructuras de carácter público para el pretratamiento de la fracción resto, ante el descenso previsto de la generación de fracción resto a la mitad de la generada en 2014, así como por considerar que hay capacidad suficiente para tratar toda la fracción resto generada en Navarra, en las plantas existentes (Tudela y Cárcar). Por ello, el Plan contempla la construcción de una nueva planta de transferencia en la Comarca de Pamplona, ya sea en instalaciones existentes o en nuevos emplazamientos, en caso de trasladar la fracción resto a dichas plantas.

Opcionalmente, podría construirse una planta para la Comarca de Pamplona, al suponer más de la mitad de la población de Navarra, evitando el transporte asociado hacia otras plantas de tratamiento”.

Y en cuanto a la construcción en instalaciones existentes el propio plan señala en varias ocasiones que:

“se respetará el convenio existente entre la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y el Ayuntamiento del Valle de Aranguren, por lo que tan solo se dispondrá de este vertedero como infraestructura de eliminación hasta el fin del convenio citado”.

De igual manera, con fecha 21 de septiembre de 2017 se realizó consulta al Consorcio de residuos de Navarra solicitando *“información relativa a la capacidad adicional frente a sus propias necesidades, actual y previsión de evolución, de las instalaciones gestionadas por el Consorcio, en lo referente al tratamiento previo de la fracción resto”.*

No se ha recibido contestación, lo que es bien significativo y, ciertamente, acreditativo de la inexistencia de alternativa alguna.

Por si fuera poco, se han estudiado posibles alternativas de tratamiento fuera del territorio de la Comunidad Foral. Así, se ha concluido que el tratamiento de esta fracción en otras comunidades más próximas, o en una combinación de ellas, se ha descartado en primer término por diversidad de motivos: Rioja (sin capacidad), Vizcaya (coste de transporte y tratamiento), Cantabria (coste de transporte y tratamiento) Guipúzcoa (coste de transporte y tratamiento) que las hacen insostenibles desde un punto económico y social (al margen de la observación de otros principios).

Está bien claro que SCPSA está siguiendo las directrices del plan y, en lo que depende de su propia voluntad, avanzando todo lo posible para implantar a la mayor brevedad el Centro Ambiental de la

Comarca de Pamplona, y desarrollando todas las actuaciones que están en su ámbito de decisión para minimizar el vertido de residuos y corregir el impacto del vertedero.

Así pues, **resulta que la visión contenida en el informe provisional no se ajusta a la realidad al no tener en cuenta las distintas actuaciones desarrolladas a lo largo de estos años por la MCP y su sociedad gestora con la finalidad de cumplir la Ley, actuaciones que ha desarrollado a partir del mismo momento en el que ha sido posible, que no es otros que la aprobación del vigente Plan de Residuos de Navarra.**

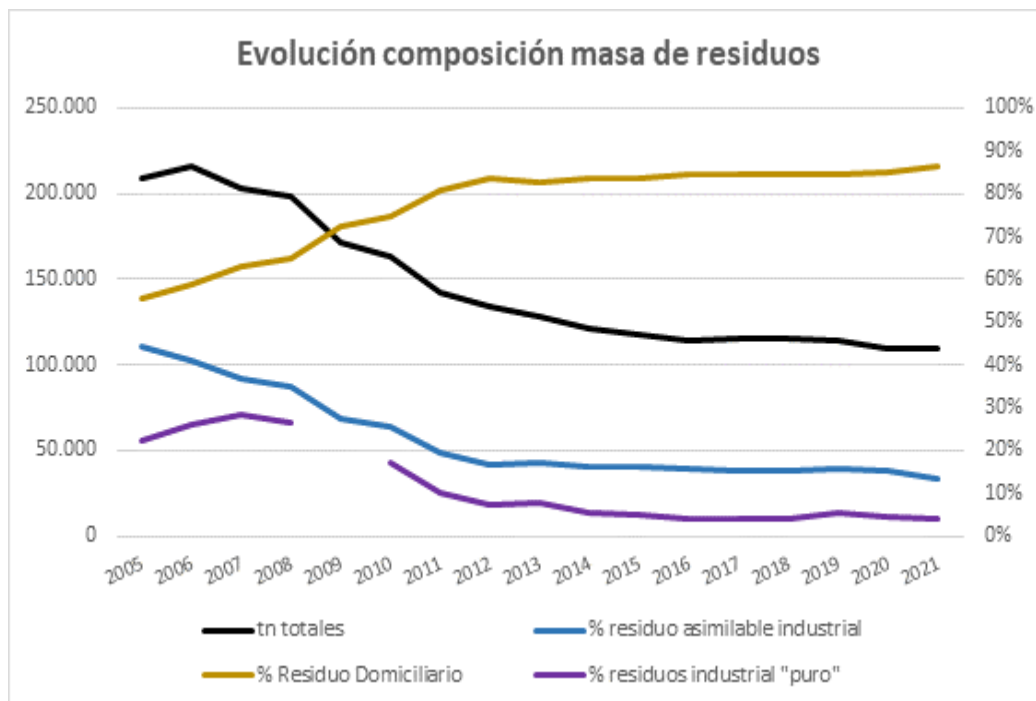
A ello debe añadirse que, como hemos explicitado, el fracaso de las actuaciones no puede ser imputado a SCPSA, toda vez que vino dado por la anulación judicial de los dos instrumentos jurídicos que daban amparo a las actuaciones, el PSIS y el Plan de Residuos anterior, cuya aprobación correspondió al Gobierno de Navarra.

Y, como se ha explicado anteriormente, tampoco puede imputarse a SCPSA la suspensión temporal de la ejecución de los contratos celebrados para la implantación del Centro Ambiental, porque, de nuevo, se debe a la declaración de nulidad de la modificación del PSIS de la 4ª fase de la Cuidad del Transporte promovida por NASUVINSA y en la que SCPSA no tuvo participación alguna.

Por otra parte, también resulta necesario tener en cuenta las actuaciones que ha llevado a cabo la MCP, a través de SCPSA, para minimizar el vertido de residuos, así como para corregir el impacto del vertedero:

– **Minimizar el vertido de residuos:** Composición y características históricas de los residuos vertidos.

Como se puede ver en la gráfica, en cuanto al origen y composición de los residuos depositados en el vertedero, han tenido lugar cambios significativos con el objetivo de minimizar el vertido de los mismos en Góngora. En primer lugar, la cantidad depositada se ha reducido a la mitad y además la composición ha cambiado notablemente disminuyendo los residuos de carácter industrial, y en especial los precedentes de empresas con residuos orgánicos.



– **Implantación del Sistema de Control de Acceso a Contenedores (SCAC)**

Como se ha expuesto anteriormente como consecuencia de la implantación del SCAC, actualmente extendido al 50% de la Comarca de Pamplona hay un incremento notable de la recogida separada (31,37% de la materia orgánica, 9,93% de los envases y 9,79% del papelcartón).

- hay un menor vertido en el vertedero (6,63% s/2021 y 8,84% s/5 años).
- hay un menor vertido de residuos sin tratar (11,71%)

Así, en el caso de la materia orgánica, el residuo más biodegradable y por tanto más contaminante, tenemos que en este primer semestre el incremento en material recuperado ha sido del 28% con relación a 2021, siendo en junio superior al 55% (1.113 frente a 716 toneladas) lo cual indica el grado de consolidación del nuevo sistema de recogida inteligente.

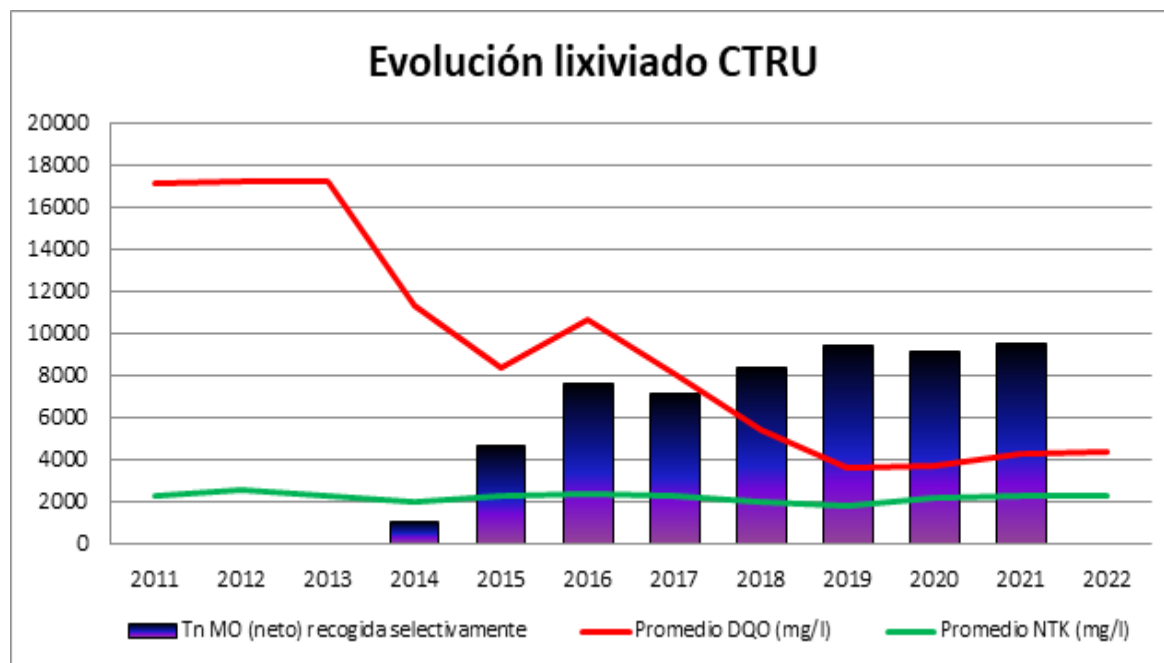
Por tanto, podemos afirmar que ya se constata una mejora sustancial en los resultados de recogida selectiva, y por tanto en los residuos recuperado, así como en lo depositado en el vertedero de Góngora, acorde a lo exigido por el Plan de Residuos de Navarra y por la Autorización Ambiental Integrada.

– Medidas correctoras en la explotación del vertedero de Góngora

La explotación del vertedero de Góngora está diseñada para que su afección al medio sea mínima. Se aplican las Mejores Técnicas Disponibles para controlar y tratar las sustancias de degradación generadas en la descomposición de la materia orgánica vertida (lixiviados y emisiones a la atmosfera). No sólo se tratan, sino que tiene lugar un aprovechamiento intensivo de los lixiviados y gas vertedero para producción de energías renovables y de productos fertilizantes.

– Lixiviados

Dado que el depósito de materia orgánica va disminuyendo con la extensión del contenedor inteligente se observa un decremento notable en el contenido de sustancias de carácter orgánico en los lixiviados generados en el vertedero. Como se aprecia en la gráfica adjunta el indicador más significativo de esta contaminación, la DQO (mg/l), está en franco retroceso por la puesta en marcha de recogidas selectivas de materia orgánica más eficientes (se ha pasado de contenidos de 17 .000 a 4.000 mgr/l) siendo reflejo de la mejora continua en la que estamos inmersos.



Estos lixiviados son conducidos hasta la Depuradora de Arazuri donde son depurados de forma previa a su vertido al río Arga y aprovechados para la producción de lodos de depuración para su reciclaje agrícola y la generación de biogás para la producción de energía eléctrica. Recientemente se ha renovado el colector que canaliza estos lixiviados para garantizar la estanqueidad de las tuberías con una inversión aproximada de dos millones de euros.

Además de estos lixiviados se paga un canon de saneamiento en función de un índice corrector. Este índice refleja la carga contaminante de ese lixiviado y por tanto el coste de su tratamiento. En

estos momentos el coste de tratamiento es de medio millón de euros, que ha ido disminuyendo al reducirse la carga contaminante.

Por lo expuesto se deduce que la aplicación de estas mejores técnicas disponibles da lugar al máximo aprovechamiento de los recursos depósitos en el vertedero.

– Emisiones a la atmosfera

De acuerdo a la Autorización Ambiental Integrada cada tres años se realizan evaluaciones de emisiones del vertedero mediante la ejecución de un estudio olfatométrico, que cuantifica el impacto en el entorno de las emisiones del vertedero. Los resultados son satisfactorios con mínimas afecciones sobre el entorno.

La explotación del vertedero se realiza por celdas de modo que el sellado sea máximo y que el sistema de extracción del gas de vertedero generado por la descomposición anaerobia de los residuos sea lo más eficiente en la captación de emisiones. El biogás generado es aprovechado en motores de combustión produciendo energía renovable para el Centro de Góngora.

Por lo expuesto se deduce que los controles ambientales sobre las emisiones son eficaces minimizando el impacto y que además el biogás generado es aprovechado en una planta de cogeneración para la producción de energía renovable.

Como conclusión a los datos expuestos, consideramos importante que el informe reconozca también, las circunstancias que han conducido hasta la situación actual del incumplimiento que se concluye en el informe provisional, así como las actuaciones llevadas a cabo por esta entidad para cumplir con la legalidad y preservar el medio ambiente.

SEGUNDA: En el apartado VI.2.2.2 *Instalaciones de tratamiento y eliminación*, en el punto referente a las Instalaciones de tratamiento y eliminación, materia orgánica (pág. 38) se indica:

A fecha de este informe se ha construido la planta prevista en Arbizu y están incluidas en el PIL 2022-24 dos nuevas plantas en Tatalla y en Doneztebe.

Consideramos que debe constar que, en el caso de la MCP, se han adquirido los terrenos en la Ciudad del Transporte en Imarcoain para la construcción del Centro Ambiental de la Comarca de Pamplona/CACP en el que se realizará el tratamiento de los residuos de la Comarca de Pamplona que cuenta con su proyecto constructivo. De forma paralela se está con la tramitación del ProSIS de este Centro para el inicio de las obras en 2023.

TERCERA: En el apartado VI.2.2.2 *Instalaciones de tratamiento y eliminación*, en el punto referente a las *Instalaciones de tratamiento y eliminación, fracción resto reciclado* (pág. 40) se indica:

El PRN recoge también el nuevo CACP que está proyectado en Imárcoain cuya puesta en marcha se prevé para 2025-26.

Igualmente, en la pág. 42 respecto a la puesta en marcha del CACP se reitera:

En definitiva, con la construcción del CACP en Imárcoain se solucionará el problema del vertido directo, pero, como hemos indicado, no se prevé su total puesta en marcha hasta el año 2025- 2026.

Se matiza que la puesta en marcha del CACP está prevista para el año 2025 donde se tratará la fracción resto del Norte de Navarra.

CUARTA:

En el apartado VI.3. *Gastos e ingresos derivados del servicio de residuos* (pag. 52) se señala

Punto 3.1 – Tasas de recogida y tratamiento de residuos

Entidad	Año de aprob.	Tasa recogida 2020	Tasa tratamiento 2020	Total
Manc. de Mendialdea	2020	86,90	65,68	152,58
Manc. Residuos Sólidos de la Ribera	2020	71,76	65,68	137,44
Manc. de Sakana	2020	83,16	65,68	148,84
Manc. de R.S.U. Ribera Alta de Navarra	2020	59,17	65,68	124,85
Manc. de Valdizarbe	2020	89,32	65,68	155,00
Manc. de Malerreka	2020	75,82	65,68	141,50
Manc. de Mairaga	2019	13,28 + 0,281080 €/m3	65,68	ND
Manc. de R. S. U. Cinco Villas-Bortziriak	2019	79,80	65,68	145,48
Manc. del Alto Araxes	2008	40,00	65,68	105,68
Manc. de Montejurra	2020	39,95	65,68	105,63
Manc. de Serv. de la Com. de Sangüesa	2020	70,26	65,68	135,94
Manc. de R.S.U. Irati- (zona10)	ND	56,25	65,68	121,93
Ayuntamiento de Baztan	2020	67,77	65,68	133,45
Manc. R.s. Bidausi	2013	45,40	65,68	111,08
Manc. de r.s. Esca-Salazar	2009	66,18	65,68	131,86
Manc. Comarca Pamplona	2020	47,36 + Cuota vble en fn. V.catastral. MÁX.		128,52

En este cuadro de tasas figura que la tasa total es 128,52 pero tal y como les informamos en la reunión del día 19 de agosto de 2022 y en el correo electrónico remitido el 22 de agosto de 2022:

“Tarifa media del uso vivienda en el ámbito de la MCP para 2020 fue de 103,65 €. Esta media se calcula de la siguiente forma: el 31/12/2020 teníamos 164.994 contratos en uso vivienda. Se realiza una simulación de facturación a estos contratos con las tarifas aprobadas para el año y a partir de ahí se sacan los promedios. (Página 54)”

Por lo que entendemos debería de corregirse este dato incorporando al informe la tarifa media del uso vivienda en el ámbito de la MCP.

QUINTA:

En el apartado VI.3. *Gastos e ingresos derivados del servicio de residuos* (pág. 53) se señala

Punto 3.2

En este caso consideramos los gastos de recogida por mancomunidad, excepto la MCP, debido a que no disponemos de gastos de recogida separados de los de tratamiento.

Al respecto debemos indicar que en la reunión que tuvimos el 5 de mayo de 2021, entre otros datos, nos solicitaron los gastos e ingresos del área de residuos. Les comentamos que les pasaríamos el resumen de los datos por partidas y que, si necesitaban ampliar cualquier información, nos la solicitaran en cualquier momento. El 18 de mayo de 2021 les enviamos todos los datos solicitados en esa reunión.

Posteriormente nos han ido pidiendo otros datos, pero ninguno referente a los costes de recogida y tratamiento por separado. En concreto el 4 de abril de 2022, nos solicitaron:

En su día nos facilitasteis, entre otras cosas, un Excel con los gastos e ingresos de la sociedad en 2020.

En esa hoja se indican tres tipos de ingresos:

- *Ingresos por ventas y convenios: 6.967.106,65 €*
- *Facturación residuos: 26.466.517,03 €*
- *Ingresos tasa C. T.R. Góngora: 395.176,52 €*

Nos gustaría tener más detalle de estos conceptos. Por un lado, creo que ya os comentamos que el trabajo se va a centrar en residuos domésticos y comerciales, por lo que tendríamos que saber cuánto de estos importes corresponde a ese tipo y cuánto al resto.

Y dentro de los domésticos y comerciales, estamos diferencia lo pagado por las familias (viviendas) y lo pagado por el resto de obligados.

Con respecto a los gastos, nos interesa el importe pagado en concepto de impuesto sobre residuos. En el Excel se indican 2.008.374,03 € por residuos, necesitamos saber cuánto es el impuesto de residuos y cuánto de ese impuesto corresponde a residuos domésticos y comerciales de la mancomunidad.

No sé si disponéis de estos desgloses, cuando quieras lo comentamos.”

Esta información se la remitimos el 12 de abril del 2022.

El 5 de agosto de 2022 nos enviaron un borrador del informe, en el que se mencionaba el párrafo reflejado anteriormente:

En este caso consideramos los gastos de recogida por mancomunidad, excepto la MCP, debido a que no disponemos de gastos de recogida separados de los de tratamiento.

Según hemos expresado, estos datos no nos fueron solicitados con anterioridad y es un desglose de costes que realizamos de manera continuada desde hace muchos años. Llevamos una contabilidad de gastos separada en función de si se trata, entre otras cuestiones, de gastos específicos de recogida o tratamiento.

El 19 de agosto de 2022, nos reunimos con la auditora de la Cámara de Comptos para comentar esta y otras cuestiones del borrador del informe. Según acordamos en esa misma reunión, al día siguiente hábil, 22 de agosto de 2022, les remitimos los gastos de residuos separados en recogida, tratamiento y prevención, con el siguiente comentario: “Reparto de costes de recogida, tratamiento y prevención. (Los preparamos todos los años). Hay un pequeño importe que corresponde a gastos comunes de recogida, tratamiento y prevención que, si lo necesitáis repartido, se haría en proporción a los gastos.”

Sim embargo, como ya hemos comentado al inicio, esta información no sólo no se ha reflejado en el informe, sino que continúan diciendo que no disponen de esos gastos separados.

Es por ello que solicitamos se tenga en cuenta la información ya enviada con anterioridad y sea incluida en el informe definitivo.

SEXTA:

En lo referente al Fondo de residuos, y a su retorno a las entidades correspondientes con el fin de mejorar la gestión de residuos, hay que destacar que, si bien las aportaciones al mismo se realizan lógicamente en función proporcional de los vertidos realizados, el retorno a las entidades no tiene en cuenta el tamaño de éstas ni la financiación que precisan para realizar una gestión adecuada.

Es evidente que aglutinar a más de la mitad de la población de Navarra acarrea gestionar una cantidad elevada de residuos, una parte de los cuales irá a vertedero mientras no existan otras opciones y también que las inversiones necesarias no son las mismas para una pequeña entidad que para la MCP, y ello provoca que, en el caso de la MCP, en estos momentos este retorno para mejora del proceso no alcance ni el 20% de la importante cantidad aportada.

Es por ello que solicitamos que se contemple en el retorno del Fondo una fórmula acorde a la población atendida por cada entidad.

En su virtud:

SOLICITO que se atiendan las presentes alegaciones y las modificaciones en ellas propuestas se incorporen en el informe definitivo de fiscalización “Gestión de Residuos domésticos y comerciales. Cómo mejorar la coordinación entre las administraciones para una gestión más eficaz y eficiente”.

Pamplona, a 13 de septiembre de 2022

El Presidente, David Campión Ventura

CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL

Agradecemos al Presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona las alegaciones que nos ha presentado. Analizadas las mismas, incorporamos al informe las alegaciones primera a tercera y quinta.

Consideramos que la información aportada en el resto de alegaciones no modifica las conclusiones generales del informe provisional, y se eleva este a informe definitivo, si bien esta Cámara señala lo siguiente:

Respecto a la alegación cuarta, indicar que en el cuadro de tasas de recogida se reflejan las tasas aprobadas para 2020 de todas las mancomunidades y del Ayuntamiento de Baztan y no las tarifas medias, por lo que no procede la corrección.

Pamplona, 16 de septiembre de 2022

Firmado electrónicamente por Ignacio Cabeza del Salvador,
presidente de la Cámara de Comptos de Navarra

