

Informe justificativo para la facturación de los usuarios con recogida puerta a puerta industrial

1. Introducción

El 20 de junio de 2024 la Asamblea General de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona acordó introducir la disposición transitoria primera en la Ordenanza reguladora de la gestión del sistema de residuos con el fin de iniciar el proyecto piloto de recogida puerta a puerta (en adelante, "PaP") en polígonos industriales.

La medida se justificó en el documento "Evolución del Sistema de Recogida de Residuos Domésticos en la MCP", de junio de 2024. En dicho documento se expone como la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (LRSCEC, en adelante) configura la Prestación Patrimonial de carácter Público no Tributaria (PPPNT, en adelante) como un instrumento económico al servicio de la jerarquía de residuos establecida en su artículo 8, apartado 2. La norma prevé expresamente que las PPPNT puedan diferenciarse o reducirse en función de la participación de los usuarios en sistemas de recogida separada, así como que sirvan para implantar sistemas de pago por generación, con el fin de crear incentivos que promuevan la correcta separación y la reducción de los residuos generados.

Asimismo, la elección del sistema de recogida puerta a puerta (PaP) se encuentra avalada por el artículo 11 de la LRSCEC, que impulsa la implantación de modelos de recogida que permitan alcanzar los objetivos de prevención y reciclaje previstos en la Ley. Dicho sistema facilita la trazabilidad y el control individualizado de la generación de residuos, lo que posibilita aplicar de manera efectiva un esquema de pago por generación, en plena coherencia con los principios de la normativa estatal y europea.

El presente informe tiene por objeto justificar la implantación de un nuevo sistema de PPPNT aplicable a los usuarios situados en polígonos industriales en los que se presta el servicio de recogida de residuos mediante el sistema puerta a puerta.

En noviembre de 2024 se inició en el polígono de Landaben un proyecto piloto de recogida PaP, que ha supuesto la entrega de contenedores individuales a las empresas para las distintas fracciones de residuos, con recogidas en días y frecuencias preestablecidas. Este modelo ha permitido mejorar notablemente la separación de los residuos, eliminar las islas de contenedores en la vía pública y reducir los vertidos incontrolados, consolidándose como un sistema eficaz y eficiente de gestión de residuos en entornos industriales.

Dado el éxito de esta experiencia, está previsto extender progresivamente el modelo de recogida PaP al resto de polígonos industriales de la Comarca de Pamplona. En este contexto, resulta necesario introducir un nuevo sistema de PPPNT que complemente al actual modelo de facturación basado fundamentalmente en el valor catastral y que permita diferenciar la aportación económica de las empresas en función de los contenedores de los que dispongan. Esta modificación afectará exclusivamente a las

empresas situadas en aquellos polígonos en los que se aplique la recogida PaP y, en la fase inicial, únicamente a las empresas situadas en el polígono de Landaben.

El informe desarrolla la justificación de esta modificación, describe el modelo de PPPNT propuesto y fundamenta las cuantías que se aplicarán inicialmente en el polígono de Landaben y, posteriormente, en el resto de los polígonos en los que se implante la recogida PaP.

2. Justificación de la modificación

La modificación que se plantea en el sistema de PPPNT encuentra su encaje jurídico en el marco normativo europeo, estatal y foral en materia de residuos, pero también responde a una necesidad de coherencia práctica en la gestión. La implantación del sistema de recogida PaP en polígonos industriales permite, por primera vez, disponer de un control individualizado sobre los residuos que genera cada usuario y sobre la calidad de la separación que realiza. Este grado de trazabilidad y transparencia convierte al PaP en el marco idóneo para aplicar un sistema de facturación diferenciada en función de la generación real.

De este modo, la introducción de PPPNT basadas en el número y tipo de contenedores solicitados por cada empresa resulta plenamente justificada por un doble motivo. En primer lugar, por razones de equidad: es de justicia que cada usuario pague en proporción a los costes que efectivamente genera al sistema público de recogida y tratamiento de residuos. En segundo lugar, por razones de eficiencia e incentivo: el hecho de que la aportación económica esté vinculada al volumen de residuos efectivamente generado fomenta que las empresas reduzcan su generación de residuos y separen correctamente los residuos en sus diferentes fracciones, contribuyendo de forma directa a la mejora ambiental y al cumplimiento de los objetivos normativos.

Este planteamiento cuenta, además, con un respaldo normativo sólido. La Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, establece en el artículo 4.3 que *“los Estados miembros harán uso de instrumentos económicos y de otras medidas a fin de proporcionar incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos”*, incluyendo de manera expresa los sistemas de pago por generación (PAYT) como instrumentos recomendados. En la misma línea, el anexo IV bis de la Directiva Marco de Residuos recoge entre los incentivos a implantar los *“sistemas de pago por generación de residuos (PAYT «pay-as-you-throw») que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados”*.

Además, el artículo 11 de la LRSCEC obliga a que la elección del sistema de recogida a implementar tenga en cuenta que debe permitir la implantación de sistemas de pago por generación, configurando la PPPNT como un instrumento económico para incentivar la aplicación de la jerarquía de residuos a que se refiere el artículo 8, apartado 2 de la LRSCEC.

En consecuencia, la modificación del sistema de PPPNT en polígonos industriales resulta necesaria para:

- Culminar el despliegue del sistema PaP, evitando que quede incompleto y garantizando su coherencia con el principio de pago por generación.
- Incentivar la recogida separada de residuos, lo que permitirá mejorar los resultados de recogida selectiva y seguir progresando en la consecución de los objetivos exigidos tanto por la regulación estatal (Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular) como por la normativa foral en materia de residuos (Ley Foral 14/2018 de Residuos y su Fiscalidad).

En resumen, esta modificación no solo responde a una exigencia legal, sino que constituye una garantía de equidad y eficiencia en la gestión de residuos en polígonos industriales, asegurando que el esfuerzo organizativo del PaP tenga un reflejo económico coherente en la contribución de los usuarios.

3. Descripción y justificación del modelo

El sistema de PPPNT que se propone para las empresas situadas en polígonos industriales en los que se presta el servicio de recogida PaP se estructura en dos componentes diferenciados: una cuota variable y una cuota básica. Esta doble configuración permite cubrir de manera equitativa tanto los costes directos asociados a la recogida PaP, como los costes fijos generales del servicio de residuos prestado por SCPSA.

Cuota variable

La cuota variable está destinada a cubrir los costes variables directos del servicio de recogida PaP, es decir, todos aquellos que dejen de producirse si no se presta el servicio. Para ello, cada usuario pagará un precio por la disponibilidad de cada cubo que haya solicitado, calculado como un importe anual y prorrateado en cada periodo de facturación (mensual o cuatrimestral). Efectivamente, este esquema supone la incorporación del elemento netamente medioambiental, dándose así respuesta al mandato legal que establece la LRSCEC.

Cada usuario deberá abonar una cuota variable en función del número de cubos de los que disponga, independientemente de que los utilice en todas las recogidas programadas o no. Este criterio responde a dos motivos fundamentales:

- Coste del dimensionamiento del servicio: el sistema de recogida PaP se planifica en función del número total de cubos que los usuarios hayan solicitado, de manera que cada uno de ellos representa un coste real para el servicio, incluso aunque no se presente en todas las recogidas. Así pues, disponer de un cubo implica el derecho a que los residuos que se depositen en él puedan ser recogidos en cada jornada programada, y ese derecho lleva aparejado un precio.
- Prevención de una demanda de cubos excesiva por parte de los usuarios: si se optase por cobrar a los usuarios en función de las elevaciones efectivas y sin

un coste asociado a cada cubo solicitado, podría existir un incentivo a solicitar más cubos de los realmente necesarios. El hecho de que cada cubo tenga asociado un coste de disponibilidad introduce un incentivo en las empresas a dimensionar de manera adecuada el número de cubos solicitados, favoreciendo la eficiencia general del servicio.

El precio por cubo se definirá atendiendo a tres criterios:

- Fracción de residuos: las fracciones con mayor frecuencia de recogida tendrán un precio superior, en consonancia con los mayores costes que implica su recogida.
- Volumen del cubo: los cubos de mayor capacidad tendrán un precio superior, ya que su recogida implica la gestión de mayores volúmenes de residuos.
- Política de incentivos: SCPSA podrá modular los precios con el objetivo de incentivar o desincentivar determinadas fracciones, de acuerdo con sus competencias para garantizar la correcta separación de residuos y cumplir con los objetivos de recogida separada establecidos por la normativa comunitaria, estatal y foral. Se ha considerado conveniente incentivar la recogida separada de la fracción de materia orgánica (mediante precios reducidos para esta fracción) y desincentivar la generación de residuos de la fracción resto (mediante precios superiores), coherentemente con la jerarquía de residuos y el principio de “quien contamina paga”.

Cuota básica

La cuota básica está destinada a cubrir los costes fijos del servicio de residuos de SCPSA. Cada usuario, con independencia del número de cubos que haya solicitado, abonará una cantidad anual destinada a sufragar estos costes, en atención a la disponibilidad permanente del servicio de recogida, de recepción obligatoria. Dicha cantidad se prorrateará según corresponda en cada periodo de facturación.

La cuota básica anual de los usuarios situados en polígonos industriales con recogida PaP se determinará aplicando un coeficiente multiplicador sobre la cuota final que correspondería a cada usuario conforme al régimen general previsto para los usuarios con una recogida ordinaria con contenedores en calle.

Este método de cálculo mantiene la coherencia con el sistema general de PPPNT vigente, que determina la cuota a partir del valor catastral de las unidades incluidas en el contrato y de un coeficiente corrector en función del uso catastral, complementados con una cuota fija aplicable a cada tipología de uso. Dichos elementos reflejan de manera equilibrada tanto la capacidad económica de los usuarios como la intensidad potencial de generación de residuos.

- En primer lugar, el valor catastral se configura como un indicador objetivo y homogéneo de la capacidad económica y del tamaño o intensidad de la actividad desarrollada, correlacionando con el volumen potencial de residuos generados. En definitiva, el valor catastral del inmueble refleja capacidad económica, por lo que puede utilizarse como un parámetro para el cálculo de la cuota, tanto en su vertiente de capacidad económica (a mayor valor, mayor

capacidad económica) como en su vertiente de uso (a mayor valor, mayor generación de residuos).

- En segundo lugar, los coeficientes correctores y la cuota fija por uso catastral permiten reflejar la distinta intensidad de generación de residuos asociada a cada actividad. Así, los usos industriales o comerciales con mayor potencial de generación de residuos soportarán una cuota básica superior, en coherencia con lo previsto en el artículo 20 de la Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad, que establece que *“los instrumentos fiscales y económicos en materia de residuos deberán atender a la distinta capacidad de generación de las diferentes actividades”*.

De esta manera, los usuarios con unidades catastrales de mayor valor económico y destinadas a usos con mayor generación de residuos contribuirán en mayor medida a cubrir los costes fijos del servicio, garantizando un reparto equitativo y ajustado a la realidad económica y ambiental.

El nuevo modelo mantiene estos fundamentos, pero introduce un coeficiente multiplicador que permite ajustar la contribución de los usuarios con recogida PaP en función de las particularidades de este sistema. De este modo, se preserva la equidad con respecto al conjunto del sistema de residuos y se garantiza una cobertura proporcionada de los costes fijos asociados al servicio, en coherencia con los principios de eficiencia económica y responsabilidad ambiental que inspiran la legislación estatal y foral en materia de residuos.

4. Justificación de la cuantía

La fijación de las cuantías de la PPPNT aplicables a los usuarios de polígonos industriales con recogida PaP se ha basado en una metodología que asegura la correspondencia entre los precios abonados y los costes efectivos del servicio, de acuerdo con el principio de equivalencia. Se diferencian dos componentes: la cuota variable, asociada a los costes variables específicos de la recogida PaP, y la cuota básica, destinada a cubrir los costes fijos del servicio de residuos gestionado por SCPSA.

Coste del servicio de recogida de residuos en polígonos

El análisis económico realizado permite estimar que los costes totales asociados a la prestación del servicio de recogida de residuos en los polígonos industriales ascienden a 4.523.785,72 €. De esta cifra, los costes variables vinculados a la ejecución operativa de la recogida en polígonos industriales representan el 31,59% del total, es decir, 1.429.243,06 €. Por su parte, los costes fijos o de estructura, alcanzan el 68,41%, equivalentes a 3.094.542,66 €.

Estas estimaciones se han obtenido a partir de la información contenida en el “Pliego regulador del contrato de recogida y transporte de residuos en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona (Expediente 2025/SCON-ASU/000008)” y en la correspondiente oferta adjudicataria, así como de los presupuestos de SCPSA para el ejercicio 2026.

Dado que la generación estimada de residuos en el polígono de Landaben representa el 5,29% del total generado en el conjunto de polígonos industriales, los costes

variables asociados a la recogida en este polígono se estiman en 75.560,33 €, mientras que los costes fijos o estructurales asociados ascienden a 136.600,34 €. Estas magnitudes servirán como referencia para la definición de los precios unitarios por cubo y de la cuota básica aplicable en esta primera fase de implantación del sistema de recogida puerta a puerta.

Cuota variable

Los precios por cubo se establecen partiendo de los costes directos de la recogida de residuos PaP en el polígono de Landaben, estimados en 75.560,33 €, así como la información obtenida en el proyecto piloto del polígono de Landaben (cubos solicitados por las empresas, tiempos de recogida, costes del servicio, etc.). La metodología para la determinación del precio por cubo combina dos componentes que permiten reflejar de manera proporcional los costes asociados a las alzadas y al volumen de residuos gestionados:

- Costes asociados a las alzadas (50%): El 50% del coste total se asigna en función del número de alzadas de contenedor previstas (37.780,16 € en el caso de Landaben). Dado que el tiempo necesario para realizar una alzada es prácticamente independiente del volumen del cubo, cada cubo soportará un coste proporcional al número de recogidas anuales que le correspondan según su fracción. En base a las frecuencias de recogida y la información del proyecto piloto, se estima que en Landaben se realizarán anualmente 18.586 alzadas, lo que determina un precio base por alzada de 2,03 €.
- Costes asociados al volumen (50%): El otro 50% del coste se asigna en función del volumen de residuos previsto (37.780,16 € en Landaben). Aunque la operación de alzar un cubo sea homogénea, la recogida de cubos de un mayor volumen implica costes adicionales de transporte y tratamiento. Se ha estimado que en Landaben se recogerán anualmente 11,23 millones de litros de residuos, lo que determina un precio de 0,34 céntimos de euro por litro.
- Política de incentivos: En aplicación de lo dispuesto en la Directiva (UE) 2018/851, en la Ley 7/2022, de 8 de abril, y en los artículos 20 y 21 de la Ley Foral de Residuos, SCPSA introduce un componente de incentivo/desincentivo vinculado a los objetivos de separación en origen. De este modo, los precios asociados a los cubos de materia orgánica se bonifican en un 50%, mientras que los asociados a la fracción resto se suplementan en un 100%, reforzando la necesidad de incrementar la recogida separada y reducir los residuos mezclados.

A partir de estos elementos y de las frecuencias establecidas para cada fracción, se obtiene la siguiente tabla de precios anuales por cubo y fracción:

Tabla 1: Precio anual por cubo

Fracción	Capacidad		
	120 litros	240 litros	1,000 litros
Envases	62,65 €	72,83 €	137,33 €
Film			137,33 €

Madera			274,66 €
Orgánica	187,95 €	218,50 €	
Papel	125,30 €	145,67 €	274,66 €
Resto	125,30 €	145,67 €	274,66 €

De manera complementaria, cabe señalar que los precios establecidos en la tabla anterior –que constituyen las cuantías efectivamente abonadas por los usuarios en función de los cubos solicitados– llevan implícitos unos costes unitarios por alzada, calculados conforme a las frecuencias y volúmenes de cada fracción. Estos costes, que reflejan el valor económico de cada operación de recogida, se presentan de forma desagregada en la siguiente tabla, diferenciando por fracción y volumen de cubo.

Tabla 2: Costes implícitos por alzada de cubo

Fracción	Capacidad		
	120 litros	240 litros	1,000 litros
Envases	2,41 €	2,80 €	5,28 €
Film			5,28 €
Madera			5,28 €
Orgánica	1,20 €	1,40 €	
Papel	2,41 €	2,80 €	5,28 €
Resto	4,82 €	5,60 €	10,56 €

Cuota básica

La cuota básica se ha definido para cubrir los costes fijos del servicio de residuos asumidos por SCPSA. El importe total correspondiente a los usuarios localizados en polígonos industriales asciende a 3.094.542,66 € y el importe correspondiente al polígono de Landaben asciende a 136.600,34 €.

Para la determinación de la cuantía de la cuota básica a abonar por cada usuario se aplica un coeficiente multiplicador sobre la cuota final que correspondería a cada usuario conforme al régimen general previsto para los usuarios con una recogida ordinaria con contenedores en calle, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- 1.- Cálculo para cada usuario de la cuota final que le correspondería abonar conforme al régimen general previsto para los usuarios a los que no se aplica la recogida PaP industrial.
- 2.- Determinación de un coeficiente multiplicador de 0,6841 correspondiente con el ratio entre los costes fijos o de estructura del servicio de recogida de residuos en polígonos industriales (3.094.542,66 €) y los costes totales de la recogida en polígonos industriales (4.523.785,72 €)
- 3.- Determinación de la cuota básica a abonar por cada usuario como el producto entre estas dos cantidades.