

## **PROCEDIMIENTO ORDINARIO 211/2011**

### **A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA**

DON RICARDO BELTRÁN GARCIA, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación, tal como tiene acreditado en Autos del presente recurso contencioso administrativo de la FUNDACIÓN SUSTRAI ERAKUNTZA y de la MANCOMUNIDAD DE SAKANA ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra comparece y como mejor proceda en derecho DICE:

Que por medio del presente escrito, evacuando el plazo conferido por Diligencia de Ordenación de fecha 27 de enero de 2012, formaliza **DEMANDA** en el presente procedimiento, con base en los siguientes

#### **HECHOS**

**PRIMERO.-** Los que se derivan del expediente administrativo, y especialmente los que se relacionan a continuación.

**SEGUNDO.-** Tal y como consta al folio 1 del expediente administrativo, por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 17 de mayo de 2010, se aprobó inicialmente el PIGRN 2010-2017 y se sometió, junto con su Estudio de Incidencia Ambiental, a trámite de información pública (CD 1 del expediente administrativo)

Dicho plazo de exposición pública se amplió hasta el 15 de noviembre de 2010 Por Resolución 951 de 22 de junio de 2010, del Director General de Medio Ambiente y Agua (folios 3 y 4 del expediente).

**TERCERO.-** Por Resolución 2027 de 22 de diciembre de 2010, del Director General de Medio Ambiente y Agua, se formula Declaración de Incidencia Ambiental sobre el PIGRN (2010–2020), promovido por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (folios 6 a 12 del expediente administrativo)

**CUARTO.-** Finalmente, el 27 de diciembre de 2010 se adoptó Acuerdo del Gobierno de Navarra, por el que se formuló Declaración de Incidencia Ambiental favorable del PIGRN 2010-2020 y se procedió a la aprobación definitiva del mismo (folio 13).

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA**

Los denominados intereses colectivos merecen el amparo dentro del marco del estado social y democrático de derecho definido en el artículo 1.1 de la C.E.

El estado social ha supuesto la definitiva superación de la concepción individualista del derecho, por lo que el ordenamiento jurídico protege tanto los derechos individuales como los colectivos.

De hecho, el artículo 9.1 C.E. atribuye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas por lo que han de removerse los obstáculos que impidan su plenitud, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Las anteriores previsiones han tenido su desarrollo muy especialmente en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que supone un importante impulso al reconocimiento de la legitimación activa para la defensa de los intereses colectivos o difusos, al señalar que “los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses

legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”.

En el presente caso, y en el aspecto medioambiental, interesa mencionar que en el contexto de los nuevos instrumentos y obligaciones impuestas por el derecho comunitario en materia de Medio Ambiente, el denominado Convenio Aarhus sobre el acceso a la información y la participación del público en la toma de decisiones en materia medio ambiental que ha sido ratificado por el Estado Español en diciembre de 2004 y que entró en vigor en diciembre de 2005, se ha impuesto a los estados la obligación de adoptar medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real y alcance al ejercicio de las acciones administrativas y judiciales en defensa de los intereses colectivos.

En aplicación de todo ello, se aprueba a nivel estatal el pasado 18 de julio de 2006 la Ley 27/2006, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

En su art. 3 dice que todos podrán ejercer los siguientes derechos:

*“(...) 3.- En relación con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa:*

*b) A ejercer la acción popular para recurrir los actos u omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental en los términos previstos en esta Ley.”*

A continuación regula en el art. 22 la acción popular en asuntos medioambientales que define como la posibilidad de que los actos u omisiones que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el art. 18.1 puedan ser recurridos por personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Por lo tanto, los dos elementos a comprobar son:

- que estamos ante un asunto medioambiental, es decir, una vulneración de normas enumeradas en el art. 18.1.

- que las Asociaciones recurrentes son personas jurídicas sin ánimo de lucro en las que concurren las circunstancias de legitimación del art. 23: que entre sus fines figure la defensa del medio ambiente; constituidas legalmente con dos años de antelación.

El listado de Normas relacionadas con el medio ambiente que recoge el art. 18,1º incluye en su párrafo h) la gestión de residuos. No existe duda posible, por lo tanto, respecto de este aspecto puesto que en la presente demanda se argumentan infracciones de la Ley estatal 10/98 de residuos, y de la Ley estatal 9/06, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos exigidos a las personas jurídicas, SUSTRAI ERAKUNTZA es una fundación entre cuyos fines estatutarios se encuentra la defensa del medio ambiente y que han sido constituidas con una antigüedad superior a dos años previos al ejercicio de esta acción, como se acredita con la copia de la escritura que se acompaña como **documento nº 1**.

En todo caso ostentaría un interés legítimo que puede resultar afectado por la resolución que se recurre, y ostentan por ello la condición de interesados prevista en el artículo 31 apartados b) y c) de la LRJPAC.

En conclusión, concurren las circunstancias de legitimación previstas en el apartado b) del artículo 19 de la Ley Jurisdiccional en relación a la fundación en cuanto que grupo de afectados para la defensa de derechos e intereses colectivos/ciudadanos.

En cuanto a la MANCOMUNIDAD DE SAKANA concurren las circunstancias de legitimación activa previstas en el artículo 19 e) de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En lo que respecta a la legitimación pasiva, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21.1 a), corresponde a la Administración demandada por ser la autora de la disposición recurrida (art. 21.1 a) LRJCA).

## **SEGUNDA.- COMPETENCIA**

Es competente la Sala a la que se dirige, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 B) de la LRJCA, que establece que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con *“Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.”*

## **TERCERA.- PROCEDIMIENTO**

El procedimiento a seguir es el previsto con carácter ordinario en la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

## **CUARTA.- POSTULACIÓN**

Se cumplen los requisitos contenidos en el art. 23 de la LRJCA.

## **QUINTA.- FONDO DEL ASUNTO: EL ACUERDO QUE AHORA SE IMPUGNA NO CUMPLE LOS REQUISITOS QUE SE DEBEN EXIGIR A UN AUTÉNTICO PLAN DE RESIDUOS**

Examinado el voluminoso expediente administrativo, y la vista de su contenido material, se debe concluir que el que nos ocupa no es un verdadero “plan de residuos”.

El PIGRIN, consiste en un mero acto del Gobierno de Navarra, a modo de declaración de intenciones, no es un instrumento de ordenación territorial, no es una disposición general, no contiene las especificaciones requeridas por la Ley y, como seguidamente se verá carece de pronunciamientos válidos sobre vinculación, rango, duración y vigencia. Las determinaciones que establece son absolutamente vacías y carentes de contenido material.

## **SEXTA.- INFRACCIÓN DEL ART. 5 DE LA LEY 10/98 DE 21 DE ABRIL DE RESIDUOS**

La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos establece requisitos legales que deben cumplirse **respecto de la planificación**, en el art. 5 y en concreto en sus puntos 4 y 5 que establecen:

*4. Los planes autonómicos de residuos contendrán las determinaciones a que se hace referencia en el apartado 1(“se fijarán los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos; los medios de financiación, y el procedimiento de revisión”) incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos.*

*5. Las Entidades locales podrán elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos, de acuerdo con lo que, en su caso, se establezca en la legislación y en los planes de residuos de las respectivas Comunidades Autónomas.*

Pues bien, en primer lugar no se ha establecido ningún estudio económico serio en el Plan respecto a la eliminación propuesta mediante el sistema de “valorización” por una incineradora de los residuos sólidos urbanos que comprenda los medios de financiación de la infraestructura o ni siquiera los costes previstos de eliminación de los residuos por este sistema en comparación con otros que se proponen. Nos remitimos al informe económico que se adjunta como **documento nº 2**. Las conclusiones de dicho informe, firmadas por el economista de la Universidad Pública D. Alejandro Arizkun son claras en el sentido de que la documentación aportada no permite conocer la estimación de costes reales de la implantación de un sistema de valorización mediante una incineradora de residuos. Así, lo que se manejan son únicamente hipótesis que dependen del poder calorífico de cada tonelada de residuos, o bien de la ubicación de la planta o plantas, de su tamaño y del coste de transporte de los residuos, que determina el coste final del tratamiento y las emisiones correspondientes de emisiones contaminantes a la atmósfera. El estudio “no pretende ofrecer ningún resultado definitivo, sino mostrar

la decisiva importancia de contar con un estudio comparativo económico concreto y adaptado a la realidad actual de Navarra a la hora de optar por una u otra alternativa”, que debe hacerse, según el autor desde el prisma monetario, energético, material y de emisiones.

En ninguno de los documentos que constan en el extenso expediente administrativo y pese a las ampliaciones solicitadas por esta parte, se encuentra estudio alguno económico en este sentido. Su lectura basta para ver que se trata de hipótesis generales, sin datos reales concretos, no adaptadas a la realidad de Navarra y que por tanto no sirven a los efectos de planificación y, en consecuencia, al no incluir medio alguno de financiación, incumple claramente el art. 5 de la Ley.

A modo de ejemplo, se está calculando para un plan aprobado en 2010 la ejecución a partir del año 2015 de una incineradora de residuos urbanos cuya actuación va a ir, a nadie se le escapa, más allá del año 2020 que se dice es el horizonte de vigencia del Plan que se aprueba.

Por tanto no se está acomodando de ninguna manera el plan a los ciclos y actividades económicas e industriales al objeto de garantizar la deseable estabilidad y la eficacia de la planificación, que sería lo lógico y deseable. Es decir, es una planificación que no sirve para nada.

Si se quiere planificar la gestión de los residuos con la previsión de una gran infraestructura como una incineradora hay que entrar a alargar el plazo de vigencia del plan para tener en consideración la evolución posible de esta gestión de los residuos sólidos urbanos teniendo en cuenta que la inversión en una infraestructura tan importante y de tanto coste va a tener que ser amortizada en un plazo muy largo. En otras palabras, el plan que se ejecute en el año 2020 va a tener que lidiar con una infraestructura de este tipo y por tanto va a ver definitivamente condicionada su previsión y gestión a la existencia de esta infraestructura. Por otro lado si se nos dice que no se puede planificar a tan largo plazo, entonces tampoco es útil ni ajustado a la

Ley cargar a los contribuyentes con el coste de una infraestructura de este tipo y el coste de su mantenimiento que condicione la gestión futura.

En este mismo sentido, consideramos que se ha incumplido lo determinado en el ANEXO I apartado k) de la Ley 9/2006 de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente que establece que dentro del contenido del informe de sostenibilidad ambiental deberá existir un “informe sobre la viabilidad económica de las alternativas y de las medidas dirigidas a prevenir, reducir o paliar los efectos negativos del plan o programa”

En segundo lugar, y en cuanto a la ubicación de la infraestructura, solamente se recogen en el expediente administrativo los criterios de selección de la ubicación de una eventual incineradora, dando diferentes alternativas, pero sin apostar por ninguna de ellas, lo cual vacía de contenido real el Plan y lo convierte en un documento sin contenido real.

La jurisprudencia viene respaldando la necesidad de que sea un plan autonómico de residuos, conforme a lo recogido en el art. 5.4 de la Ley 10/1998 que tiene carácter “básico” a tenor de la disposición final segunda, el que determine **“los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos”**, tal y como recoge, entre otras, la sentencia del TSJ Castilla y León de 03-09-2007 en su Fundamento de Derecho Tercero.

Recuerda esta sentencia que en otra sentencia firme de la misma Sala, de 9 de febrero de 2004, se anula el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010 y la sentencia de 18 de marzo de 2004 que anula el Plan de Residuos Industriales, en ambos casos por igual motivación: omitir uno de sus contenidos fundamentales, el relativo a los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación de residuos, concluyendo que la ubicación ha de ser establecida previamente en el Plan autonómico de Residuos, que es el que ha de contener las determinaciones sobre los lugares apropiados para la eliminación de residuos.

Otro tanto se ha puesto de manifiesto en las siguientes sentencias:



\* Sentencia del TSJ de Castilla y León, Valladolid, nº 194/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 9 de febrero. Recurso nº 2687/2002:

*"TERCERO.- La cuestión planteada exige para su resolución determinar la naturaleza jurídica del [Plan \(LCyL 2002, 439\)](#) impugnado.*

*La Sala entiende que efectivamente el Plan impugnado, como sostiene la parte recurrente, es un Plan Regional de los regulados en los arts. 20 a 25 de la [Ley 10/98, de 5 de diciembre \(RCL 1999, 150; LCyL 1998, 387 y LCyL 1999, 338\)](#), de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LOTCYL) por lo que a continuación se expone.*

*En el propio Acuerdo impugnado se dice que el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de la Comunidad de Castilla y León se sustenta jurídicamente en la normativa comunitaria, en la normativa básica estatal y en la normativa autonómica que especifica, de la que cabe destacar, a los efectos que aquí interesan, la siguiente.*

*La [Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991 \(LCEur 1991, 268\)](#), conocida como «Directiva marco» de residuos y que modifica la [Directiva 75/442/CEE \(LCEur 1975, 197\)](#), establece la obligatoriedad de los Estados miembros de fomentar el desarrollo de tecnologías limpias, la valorización de residuos mediante reutilización y reciclado así como la utilización de los residuos como fuente de energía. Para conseguir estos objetivos las autoridades competentes deberán establecer planes de gestión de residuos.*

*En cumplimiento de esa obligación legal en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que adapta nuestro Derecho a la concepción y criterios fijados en la normativa comunitaria, se establece que «la Administración General del Estado, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos de residuos, elaborará diferentes planes nacionales de residuos, en los que se fijarán los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos; los medios de financiación y el procedimiento de revisión» (art. 5.1) y «los planes autonómicos de residuos contendrán las determinaciones a que se hace referencia en el apartado 1, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención,*

valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos» (art. 5.4).

Por otro lado la [Ley 11/1997 \( RCL 1997, 1007\)](#), de Envases y residuos de envases, que incorporó a nuestro ordenamiento interno aquellos aspectos de la [Directiva 94/62/CE \( LCEur 1994, 4835\)](#), relativa a los envases y residuos de envases, que están sujetos al principio de reserva de Ley, fija unos objetivos de obligado cumplimiento para la Administración de reducción, reciclado y valorización (art. 5) y establece que «los planes de gestión de residuos de las Comunidades autónomas y, en su caso, los de las Entidades Locales, de acuerdo con lo que se establezca en la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas deberán contener determinaciones específicas sobre la gestión de envases y residuos de envases» (art. 17).

La Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León, aprobada por [Decreto 74/2002, de 30 de mayo \( LCyL 2002, 296\)](#) con carácter de Plan Regional, pretende dar cumplimiento -según se dice en su preámbulo- a la normativa estatal, en concreto a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos que atribuye a las Comunidades Autónomas competencias para la elaboración de los planes autonómicos de residuos. En el Anexo de la Estrategia Regional se establece que «una vez aprobada la Estrategia se abordará el Plan Regional de Residuos industriales para el horizonte de 2010, se actualizará el Plan Regional de Residuos Urbanos y se elaborarán Planes Regionales que concreten las necesidades y desarrollo de actuaciones para aquellos tipos de residuos que, por circunstancias particulares, lo requieran».

El Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León, según se dice en la introducción del Acuerdo impugnado, forma parte de uno de los Programas Verticales contemplado en la Estrategia Regional de Residuos y desarrolla un conjunto de acciones y medidas dirigidas a la mejora de la gestión de residuos urbanos y los residuos de envases.

**De lo expuesto resulta la obligatoriedad de elaborar planes autonómicos de residuos y la obligatoriedad de que los mismos contengan determinaciones específicas, entre las que se encuentra la relativa a los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos.**

Dentro de ese marco normativo en el que se sustenta el Plan aprobado por el Acuerdo impugnado resulta evidente que se trata de un plan autonómico de residuos -en la terminología de la legislación estatal- y de un Plan Regional de Residuos

Urbanos -según la normativa autonómica- porque es un «Plan» de «la Comunidad de Castilla y León», porque en el propio Anexo de la Estrategia Regional de Residuos se establece que una vez aprobada la Estrategia se debe actualizar el Plan Regional de Residuos Urbanos y porque, en efecto, el Plan impugnado en este proceso sustituye al Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por [Decreto 90/1990, de 31 de mayo \( LCyL 1990, 124\)](#) y modificado por el [Decreto 50/1998, de 5 de marzo \( LCyL 1998, 91\)](#), de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria del Decreto 74/2002, por el que se aprueba la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010.

No se puede negar que el Plan examinado sea un Plan Regional porque en la denominación del Acuerdo y en el texto no se dice que es un Plan Regional -como sostiene en la contestación a la demanda la Administración demandada- ya que un instrumento normativo lo es por su naturaleza y contenido, no por la denominación que se le quiera dar para eludir el procedimiento legalmente establecido para su elaboración y aprobación.

Además tal afirmación entra en franca contradicción con lo establecido en el apartado C -Programas de Actuación- del Anexo de la Estrategia Regional de Residuos -aportado en la contestación a la demanda- en el que se establece, como ya se ha dicho, que una vez aprobada la Estrategia se debía actualizar el Plan Regional de Residuos Urbanos”.

\* Sentencia del TSJ de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia de 20 de diciembre de 2005, rec. nº 87/2005:

"TERCERO... Por lo que respecta al segundo motivo, basado en que esta Sala en su sentencia número 194 de 9 de febrero de 2004 ha anulado el acuerdo de 30 de agosto de 2002 por el que se aprobó el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos, en concreto el de Gomecello en Salamanca (recurso número 2370/04, autos de 27 de julio y de 30 de noviembre de 2004), por entender que al mismo no le daba cobertura suficiente la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo. Así las cosas y en la medida en que al responderse a las alegaciones hechas en

*el trámite de información pública se hace en el acuerdo impugnado mención a que la actuación litigiosa se basa en esa Estrategia Regional y no en el Plan Regional de Residuos anulado, criterio que como se ha dicho ha sido ya rechazado por esta Sala, cabría en principio sostener la existencia de un fumus boni iuris en la pretensión de la demandante, que justificaría la adopción de la medida cautelar por ella solicitada. Ocurre, sin embargo, que en el caso concurre una circunstancia peculiar que, de modo semejante a lo que acontecía en la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2004, desvirtúa o atenúa de algún modo la existencia de esa apariencia de buen derecho y aconseja atenerse únicamente a la ponderación de los intereses en conflicto. En efecto, en el Boletín Oficial de Castilla y León de 23 de febrero de 2005 se ha publicado el Decreto 18/2005, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ambito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2004-2010, Plan en el que, punto 7.2.6., se determina la necesidad de doce instalaciones de Centros de Tratamiento de Residuos, la de Palencia, que se dice en ejecución, ubicada en Valdeseñor. De esta manera, cabe decir que existe ya un Plan autonómico que es el instrumento adecuado, que entre sus determinaciones específicas contiene la relativa al lugar en el que en la provincia de Palencia debe emplazarse el CTR y lo hace justo allí donde han sido autorizados la actividad y el proyecto correspondientes por el acuerdo recurrido, circunstancia especialísima que permite desestimar la solicitud de medida cautelar efectuada por la Asociación demandante y por tanto la pretensión revocatoria del auto apelado por ella ejercitada."*

\* Sentencia del TSJ de las Illes Balears, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de diciembre de 2001, rec. nº 930/1997:

*"QUINTO.- ... El Ayuntamiento demandado y la entidad titular de la licencia indican que el carácter vinculante no se extiende a normativa de carácter urbanístico o de ordenación territorial, como lo sería el Plan de Residuos Sólidos Urbanos dictado como Plan Director Sectorial, instrumento previsto específicamente en la [Ley 8/1987](#). [\(LIB 1987, 1183\)](#) de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. En suma, pretenden reducir su carácter vinculante a las estrictas apreciaciones de carácter técnico.*

*No obstante, en el caso que nos ocupa, no puede desconocerse que el Plan Director Sectorial de RSU es algo más que una simple disposición urbanística o de*

*ordenación territorial, ya que precisamente trata de dar una solución a un problema medioambiental como lo es el tratamiento de los residuos sólidos urbanos y para ello establece una serie de soluciones técnicas de carácter integral para toda la isla".*

Las citadas resoluciones judiciales confirman lo que venimos argumentando, es decir, que un verdadero Plan de Residuos de ámbito autonómico debe fijar la ubicación de las infraestructuras, y entre ellas la ubicación de la prevista incineradora sin que sea suficiente y será función del correspondiente PSIS que luego se pueda eventualmente incoar la inserción de esas ubicaciones en el sistema de la ordenación del territorio y sus documentos.

**SÉPTIMA.- FONDO DEL ASUNTO, INFRACCION DE LA LEGISLACION APLICABLE EN CUANTO A LA PREVISIÓN DE UNA INCINERADORA COMO MÉTODO DE “VALORIZACIÓN” DE RESIDUOS.**

Debemos hacer en primer lugar un breve resumen de la legislación aplicable y que esta parte considera infringida.

A) La normativa comunitaria.

De obligada referencia en materia de residuos, la normativa comunitaria está constituida por las Directivas y Resoluciones del Consejo relativas a la materia de Residuos.

\* Directiva 75/442/CEE, de 15 de Julio de 1975, relativa a los residuos. Es la norma marco que sirve de base al desarrollo de las posteriores normativas europeas y nacionales.

\* Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos.

\* Directiva 94/62/CE, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y

residuos de envases.

\* Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación (IPPC).

\* Resolución del Consejo, de 24 de febrero de 1997, sobre una Estrategia Comunitaria de Gestión de Residuos.

\* Directiva del Consejo 1999/31/CE relativa al Vertido de Residuos, dirigida a limitar el vertido de determinados residuos.

\* Comunicación de 24 de octubre de 2001.

\* Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008.

Todo este marco normativo básico es de obligado cumplimiento para la legislación estatal y para los planes de residuos, estatal y autonómicos, que puedan redactarse.

De la legislación comunitaria se obtienen una serie de objetivos y principios que, sumariamente, consisten en la priorización de la reducción de la cantidad de residuos generados como única manera de avanzar hacia una política sostenible en la gestión de los mismos, a la que seguirían los objetivos de reutilización y reciclaje, por ese orden. Únicamente, para la fracción no reconducible a través de esas técnicas habrá de aplicársele las técnicas de valorización y eliminación.

Este listado ordenado jerárquicamente nos ofrece ya una visión clara de cuál es la política de residuos que ha de presidir la actuación de los poderes públicos y, desde luego, permite concluir que **la incineración no supone una opción en la gestión de residuos.** Esta es una idea fundamental puesto que deviene del principio de jerarquía de métodos que todos los textos normativos que forman parte del sistema de fuentes aplicable en materia de gestión de residuos repiten hasta la saciedad.

Si el principal objetivo de la gestión de residuos es la reducción, la Comunidad Autónoma, en la planificación marco y a resultas de la misma, debe legislar con ese objetivo. Por tanto, el empeño de Gobierno de Navarra en hacer de la incineradora el principal instrumento de gestión de residuos de toda la Comunidad Foral choca frontalmente con los principios y jerarquía de objetivos de la legislación comunitaria .Y cuando decimos que es el principal instrumento de gestión es porque esta infraestructura va a condicionar todo el tratamiento de los residuos, ya que para amortizarla deberemos quemar una cantidad muy superior de residuos de la que se incinerarían si verdaderamente se apostase por la aplicación de la jerarquía comunitaria en el tratamiento de los mismos.

El mismo “documento 11” IS O5 que se añade en el complemento del expediente bajo el título de “JUSTIFICACIÓN DE LA VALORIZACIÓN ENERGÉTICA” reconoce el salto en la jerarquía, si bien lo justifica en un “enfoque del ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de residuos” que luego no justifica, como veremos seguidamente. Se añaden para mejor consulta los párrafos extraídos de este documento que luego se incorpora al documento de síntesis y cuya crítica pericial se hará posteriormente.

*“La valorización energética de la FR sin un tratamiento biológico de la materia orgánica a priori puede implicar un salto en los pasos de la jerarquía, pero puede contemplarse como una alternativa válida, anterior al reciclado, sin que ello suponga el incumplimiento de la jerarquía, cuando por criterios ambientales esté justificado que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, aspecto que se desarrolla a continuación:*

*A priori, no contemplar un tratamiento biológico previo a la valorización energética puede no obedecer al orden de prioridad establecido por la jerarquía en la gestión de los residuos, pero en aras de obtener el mejor resultado medioambiental global, se considera dirigir la fracción resto hacia una valorización energética, justificada por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de los residuos, sin que esto implique eludir la jerarquía.*

*Todos los escenarios están dirigidos al cumplimiento del RD 1481/2001, de manera que los residuos destinados a eliminación se someten a un tratamiento previo, destinado a recuperar materiales reciclables y/o a la obtención de energía térmica y eléctrica, minimizando en todos los casos los residuos biodegradables en vertedero, de manera que a priori algunos tratamientos pueden tener más o menos coherencia con la jerarquía en la gestión de los residuos, pero si analizamos los impactos asociados a los tratamientos, se puede justificar en un momento dado el salto de algún paso de la jerarquía.”*

B) La normativa estatal.

La constituye, las leyes hasta ahora mencionadas, fundamentalmente la 10/98 de Residuos, además de las disposiciones de desarrollo.

Desde el primer artículo en el que se recoge el objeto de la Ley se reproduce la jerarquía de objetivos que venimos repitiendo:

*"Esta Ley tiene por objeto **prevenir** la producción de residuos, establecer el régimen jurídico de su producción y gestión y fomentar, por este orden, su **reducción**, su **reutilización**, **reciclado** y otras formas de **valorización**, así como regular los suelos contaminados, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud de las personas".*

Además, en la definición de términos que realiza a continuación tanto la valorización como la eliminación se permiten bajo la siguiente condición: "sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente".

Por ello, consideramos que el actual Plan, al basar la definición de futuro de la gestión de los residuos sólidos de Navarra en la implantación de una incineradora es contrario a la jerarquía de objetivos de la Ley 10/98.



C) El Plan Nacional de Residuos Urbanos (2008-2015).

El Plan Nacional de Residuos Urbanos (en adelante, PNRU) se inspira en los principios recogidos en el Artículo 1.1 de la Ley 10/98 de Residuos y tiene por objeto prevenir la producción de residuos, establecer sus sistemas de gestión y promover, por este orden, su reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización.

El Plan se desarrolla, entre otros, a través de los siguientes objetivos específicos: estabilizar en términos absolutos la producción nacional de residuos urbanos lo que equivale a reducir la generación per cápita; implantar la recogida selectiva; reducir, recuperar, reutilizar y reciclar los residuos de envases; valorizar la materia orgánica de los RU, en particular mediante su compostaje, y eliminar de forma segura las fracciones no recuperables o valorizables de los mismos.

El Plan incorpora las directrices, prioridades y criterios establecidos por la Unión Europea, La aplicación de este Plan, recientemente aprobado, va a afectar de forma relevante a la planificación y a la gestión de los residuos urbanos de origen domiciliario, ya que:

- La jerarquía de cinco niveles (prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación) debe aplicarse como principio rector en la legislación y política sobre prevención y gestión de residuos.
- En 2015 deberá establecerse recogida selectiva para al menos papel, metal, plástico y vidrio.
- En 2020, la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos demateriales tales como, al menos, papel, los metales, el plástico y el vidrio, deberá aumentarse como mínimo hasta un 50 % global de su peso. Se deberán adoptar medidas para promover la recogida selectiva de bioresiduos para su compostaje y digestión. Cabe la posibilidad de que en un futuro puedan establecerse requisitos sobre gestión de los bioresiduos y criterios de calidad para el digestato y el compost obtenido a partir de ellos.
- Las instalaciones de incineración de residuos urbanos deberán clasificarse como instalaciones de valorización energética o de eliminación en función

de si superan un umbral de eficiencia energética, calculado en función de varios parámetros (el PCI de los residuos, la energía anual producida, la energía consumida no procedente de los residuos, etc).

Por otro lado, y con respecto a la incineración, el propio Plan reconoce que:

*“Valorización energética. La capacidad de incineración con recuperación de energía de residuos urbanos aumentó durante la vigencia del I PNRU (2000-2006) al entrar en funcionamiento tres nuevas incineradoras situadas en País Vasco, Galicia y Cantabria, cuyas capacidades suman cerca de 867.000 toneladas. Se produjo el cierre de una instalación con recuperación de energía que tenía dificultades para cumplir la normativa y también se cerraron varias instalaciones de incineración en las que no se recuperaba energía. En los últimos años el porcentaje de residuos destinados a incineración con recuperación de energía ha ido aumentando ligeramente situándose en torno al 9 % de los residuos urbanos recogidos. Por otro lado, en algunas comunidades autónomas se ha autorizado la co incineración de determinadas fracciones de residuos urbanos en determinadas instalaciones. El aprovechamiento de la energía contenida en los residuos juega también un papel importante en la reducción del vertido de residuos urbanos biodegradables pero es necesario tener en cuenta que en el caso de la incineración con recuperación de energía es un tratamiento no finalista con un coste de funcionamiento elevado. Además para que el proceso de incineración de RSU sea considerado valorización energética, teniendo en cuenta lo establecido en la nueva DMR, deberían incinerarse residuos con alto poder calorífico y aprovechar eficientemente la energía generada. Por otro lado, debe continuar el control riguroso de las emisiones y mejorar la gestión de los residuos generados en el proceso de incineración valorizándose en la medida de lo posible.”*

De lo cual se extraen las siguientes conclusiones:

- Debe producirse una auténtica valorización energética. De lo contrario se produce un proceso de eliminación y se salta la jerarquía de tratamiento de residuos. Ya se han cerrado instalaciones en Comunidades Autónomas que no cumplían esos criterios.
- Para ello es necesario que existan residuos con “un alto poder calorífico”, y

aprovechar eficientemente la energía generada.

- Es un tratamiento no finalista con un coste de funcionamiento elevado.

Con lo cual, la valorización no es descartable siempre que se cumplan estos parámetros. Sin embargo, añadimos la pericial realizada por D. Xabier Zubialde Legarreta, Ingeniero Técnico Industrial como **documento nº 3**. Dicho informe incorpora un análisis técnico-energético basado en las previsiones establecidas en el Documento de Síntesis del PIGRN. Para ello parte de las afirmaciones de ese documento y elabora una información crítica de la misma, de la que se extraen las siguientes conclusiones

1.- No se manejan bien los conceptos de eficiencia energética y rentabilidad económica que se encuentran mezclados en el Plan. Para valorar cualquier tipología de proyecto es importante diferenciar completamente el criterio energético, el criterio económico y el criterio medioambiental.

2. Los residuos sólidos tienen un Poder Calorífico Inferior excepto los rechazos de envases, que por tanto pueden ayudar a aumentar la energía producida pero no el rendimiento de la planta.

3.- Es importante el estado de los materiales que se van a tratar.

4.- Existen múltiples posibilidades de mejorar el rendimiento de lo que se denomina las infraestructuras actuales en Navarra antes de optar por la valorización mediante incineradora.

5.- El secado del material no es coherente porque se le quita humedad, lo que mejora el rendimiento, pero también gases. Además, debe utilizarse calor (energía) para quitar la humedad, lo que obviamente no ahorra energía. El tratamiento mecánico previo se interpreta como un “triturado” de la materia.

6.- La definida reducción neta de emisiones de CO<sub>2</sub> que se consigue según el informe se debe a la biomasa existente en la fracción resto (que puede tratarse de otra manera), nunca es consecuencia del resto de materiales mezclados que si son responsables de las emisiones que tiene que computar la planta.

7.- No es correcto cuantificar de cada unidad de energía disponible en la materia que se introduce para incinerar la proporción exacta de energía que se aprovecha al final del proceso.

8.- La solución propuesta parte de una fracción resto y rechazos mezcla de diversas procedencias, con lo cual las soluciones también son más limitadas. Lo correcto es preguntarse qué hacer para no mezclar estos residuos, momento en el que hay muchas más alternativas.

9.- Si no se aprovecha electricidad y calor nunca se llega al 80% de rendimiento exigido para que la planta sea considerada de alta eficiencia.

10.- Se dice que el calor puede ser aprovechado para el secado de los residuos con un mayor porcentaje de humedad, lo cual es contradictorio con las afirmaciones anteriores que establecían este proceso como ineficiente. Para aprovechar el calor debe hacerse una inversión y planificación, que exige a su vez la proximidad a un centro urbano, es decir un Plan Integral de aprovechamiento de ese calor que no se ha hecho, sin crear demandas falsas de calor.

11.- No es correcto poner en duda la utilización del compost cuando incluso se está utilizando para la recuperación de suelos degradados.

En definitiva, la planta que se propone, el no resolver todas estas dudas, se convierte en una planta de eliminación de residuos, y no de valorización, con lo que se está incumpliendo claramente la jerarquía comunitaria en el tratamiento de residuos y el propio Plan Nacional de Residuos Urbanos mencionado.

## **OCTAVA.- LA POLÍTICA DE GESTION DE RESIDUOS URBANOS EN NAVARRA. LA ALTERNATIVA PRESENTADA POR LOS DEMANDANTES.**

Uno de los argumentos más utilizados es la de que no existe alternativa en la gestión de residuos con cumplimiento de la normativa europea que no pase por la incineración. La falsedad de tal afirmación merece ser argumentada.

En este apartado se trata de acreditar que existe la posibilidad de desarrollar un modelo de gestión de residuos que, cumpliendo los principios de la legislación, comunitaria y estatal, además del Plan Nacional de Residuos Urbanos, una vez incorporado a un plan autonómico de residuos, permite resolver el grave y acuciante reto ante el que se encuentra la sociedad navarra.

Cualquier Plan debe pasar por tener en cuenta los siguientes aspectos más importantes:

1.- Responder a la jerarquización de métodos afirmada por toda la legislación en la materia: reducción, reutilización, reciclaje, recuperación, eliminación.

2.- Responder al principio de precaución.

3.- Responder al principio de proximidad.

4.- Se basa en un conjunto de medidas organizadas y jerarquizadas donde lo primordial es reducir, reutilizar, compostar, reciclar y biometanizar.

5.- Partir de la separación y aprovechamiento masivo de la materia orgánica, que supone un 40 % largo de nuestras bolsas de basura, a través del método del compostaje.

6.- La clave de la recogida selectiva, piedra angular del reciclaje, se basa en el sistema de recogida puerta a puerta (en adelante "PaP").

7.- Al final del proceso la fracción resto es sometida a biometanización, proceso que cuenta con una producción energética muy superior a la de los procesos de gasificación o incineración y no presenta sus problemas.

La reducción, como primer objetivo del ranking establecido por todos los documentos con competencias en el sector, ha de acometerse desde la realización de

campañas en la población pero también desde la intervención con los grandes productores utilizando como sistema de disuasión el principio, aprobado por la normativa europea y nacional de “quien contamina, paga”.

La recogida selectiva de residuos con el sistema Puerta a Puerta supondrá la retirada de las calles de los contenedores, repercutiendo en beneficio del espacio público y de la limpieza de las calles. No es más cara que una recogida con el sistema tradicional de contenedores. Estudiados los precios de otros países se obtiene el dato de que, a la postre, es un sistema más económico que la recogida normal y vertido en incineradora. Por otro lado, experiencias a lo largo de toda Europa contradicen la crítica de los políticos de que no puede aplicarse en ciudades populosas. Lo que se requiere es un liderazgo claro de la clase dirigente, de grupos ecologistas y partidos políticos.

Todos estos sistemas propuestos partes de tres premisas básicas: intentar acercar la carga fiscal y la responsabilidad al ciudadano; se encuentran totalmente asentados y con resultados contrastados y consolidados; y uno de los pilares básicos para su implantación es la necesidad de recoger selectivamente la materia orgánica.

El tratamiento de la materia orgánica ha de respetar el principio de proximidad, es decir, que hay que gestionar estas sustancias lo más cerca posible de donde se producen, evitando desplazamientos que ponen en peligro los procesos químicos y encarecen la gestión.

El tratamiento de la fracción resto habrá de abordarse a través de la reorganización de las factorías existentes, ampliando el número de turnos y generando cuatro nuevas plantas.

Finalmente, lo que no puede ser reciclado, ha de someterse a tratamientos no agresivos con la salud y el medio natural, a través de diversas técnicas alternativas como la micronización, microencapsulación y otras de base química.

La financiación de todo el proceso supone claramente un gasto inferior al coste ocasionado por la implantación y gestión de una incineradora porque en realidad el gran gasto es el que habría de producirse en los puestos de trabajo que se generan,

calculado en unos 2.000 por cada millón de toneladas de residuos reciclados. Ello supone una relación de 1 a 3 entre los puestos generados por la incineradora y los generados por este programa de minimización y reciclado de residuos. Paralelamente hay que decir que el ahorro energético puede ser de 3 a 5 veces superior a la energía producida por la incineración de residuos.

**NOVENA.-** Las costas de este procedimiento deberán imponerse a la Administración demandada.

En su virtud,

**SOLICITA A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA** que teniendo por presentado este escrito, lo admita y tenga por formalizada la **DEMANDA** frente al Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de diciembre de 2010 por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se procede a la aprobación definitiva del mismo y conforme a los fundamentos de hecho y de derecho de la presente demanda declare el citado acuerdo contrario a derecho con imposición de costas a la contraparte si se opusiere a la presente demanda por ser justicia que se pide en Pamplona a siete de febrero de dos mil doce.

LDO. EDUARDO SANTOS ITOIZ  
Colegiado 1690 de Pamplona

LDA. IDOIA ZULET GALE  
Colegiada 1691 de Pamplona

Fdo. RICARDO BELTRÁN GARCIA  
Procurador

**PRIMER OTROSI DICE:** Que a los efectos de determinación de la cuantía, ésta se señala como indeterminada si bien se considera en todo caso superior a 600.000 €.

En su virtud,

**SOLICITA A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA:** Que tenga por hecha la anterior manifestación a los efectos establecidos en el art. 40 de la Ley de Jurisdicción por ser de justicia lugar y fecha "ut supra".

LDO. EDUARDO SANTOS ITOIZ  
Colegiado 1690 de Pamplona

LDA. IDOIA ZULET GALE  
Colegiada 1691 de Pamplona

Fdo. RICARDO BELTRÁN GARCIA  
Procurador

**SEGUNDO OTROSI DICE:** Que al amparo de lo dispuesto en el art. 60.1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa solicita el recibimiento a prueba, en el momento procesal oportuno, que versará sobre los puntos de hecho de la presente demanda.

Por lo expuesto,

**SOLICITA A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA** Que tenga por hecha esta manifestación a los efectos legales oportuno. Es justicia que pide en lugar y fecha "ut supra".



LDO. EDUARDO SANTOS ITOIZ  
Colegiado 1690 de Pamplona

LDA. IDOIA ZULET GALE  
Colegiada 1691 de Pamplona

Fdo. RICARDO BELTRÁN GARCIA  
Procurador

**TERCER OTROSI DICE:** Que conforme al artículo 62 de la Ley de Jurisdicción, esta parte solicita que en el momento procesal oportuno se acuerde la presentación de conclusiones escritas y en su virtud,

**SOLICITA A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA** Que tenga por hecha esta solicitud y acuerde la presentación de escrito de conclusiones por ser de justicia que pide en los mismos lugar y fecha.

LDO. EDUARDO SANTOS ITOIZ  
Colegiado 1690 de Pamplona

LDA. IDOIA ZULET GALE  
Colegiada 1691 de Pamplona

Fdo. RICARDO BELTRÁN GARCIA  
Procurador

**CUARTO OTROSI DICE:** Que junto con este escrito se devuelve a la Sala el original del expediente administrativo que se entregó a esta parte para formalizar la demanda, por lo que,

**SOLICITA A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA** Que tenga por hecha  
esta manifestación y por devuelto el expediente administrativo a todos los efectos  
legales por ser de justicia que pide en los mismos lugar y fecha.

LDO. EDUARDO SANTOS ITOIZ  
Colegiado 1690 de Pamplona

LDA. IDOIA ZULET GALE  
Colegiada 1691 de Pamplona

Fdo. RICARDO BELTRÁN GARCIA  
Procurador