



## **El Plan de Residuos de Navarra demandado por no acatar la legislación e imponer la incineración frente a la prevención y/o reducción de residuos**

La Fundación Sustrai Erakuntza y la Mancomunidad de Sakana, con el apoyo de otras entidades locales de Navarra, han presentado una demanda en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, frente al Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 (PIGRN). La demanda cuestiona la apuesta clara por la incineración de residuos del Plan, que supondría el método de gestión para el 50% de los residuos sólidos urbanos de Navarra. El presente documento pretende resumir y explicar los argumentos que nos han llevado a presentar esta demanda.

El 27 de diciembre de 2010 el Gobierno de Navarra acordó aprobar definitivamente el Plan Integral de Gestión de Residuos de Navarra (PIGRN) 2010-2020. Este acuerdo se tomó después de un proceso de exposición pública de un Plan ya completamente definido de antemano, que se prolongó entre mayo y noviembre de 2010. El Plan se sometió a discusión pública cuando ya estaba elaborado, lo cual resultó poco útil para mejorar su contenido, dado que apenas pudo incorporar aportaciones de la ciudadanía.

Todo el contenido del Plan aprobado y ahora vigente se encuentra supeditado a su elemento central: la incineración para tratar la mayor cantidad de residuos. De este modo, se posiciona en contra de las prioridades de la legislación, que hace una apuesta firme y concreta por la prevención, la preparación para la reutilización y la recogida selectiva integral, antes que por la incineración (o eliminación). Esta opción es asumida sin un adecuado estudio de las implicaciones económicas de la implantación de la planta incineradora y del costo de su gestión, y sin una definición de la ubicación de la misma. Además, de la definición realizada en el Plan, que se considera escasa para una evaluación clara de su factibilidad, se puede determinar que la planta incineradora constituiría una mera planta de eliminación de residuos, y no de valorización.

De este modo, el PIGRN consiste en una mera declaración de intenciones del Gobierno de Navarra. No se puede considerar un instrumento de ordenación territorial, al no contener las especificaciones requeridas por la ley. Carece, así mismo, de pronunciamientos válidos sobre su vinculación, rango, duración y vigencia, por lo que las determinaciones que establece son absolutamente vacías y carentes de contenido material.

### **1- Falta de la planificación adecuada para la implantación de la incineración como medio de gestión de los residuos de Navarra**

#### 1.1 Falta de planificación económica del Plan:

La Ley 10/1998, de 21 de abril, sobre los Residuos, establece los requisitos legales que deben cumplirse en relación a los planes autonómicos de gestión de residuos:

- Deberán fijar los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación de residuos, es decir, las cantidades de residuos que se gestionarán siguiendo cada uno de los métodos indicados.
- Establecerán también las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos.
- Establecerán, así mismo, una estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, y los medios para su financiación.
- Determinarán los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos.

Analizado el expediente completo del PIGRN, se comprueba que no se ha establecido ningún estudio económico serio para la eliminación de residuos a través de su incineración. Por lo tanto, no se conocen los medios de financiación de la infraestructura, y ni siquiera los costes previstos de eliminación de los residuos por este sistema en comparación con otros que se proponen.



Así, los escasos análisis que se manejan son hipótesis que dependen tanto del poder calorífico de los diferentes residuos, como de la ubicación de la planta o plantas, de su tamaño y del coste de transporte de los residuos.

De este modo, y para un plan aprobado en 2010, se prevé la construcción a partir del año 2015 de una incineradora de residuos urbanos, cuyo funcionamiento va a ir más allá del año 2020 que es el horizonte de vigencia del Plan. Por tanto no se ha acomodado el plan a los ciclos y actividades económicas e industriales, al objeto de garantizar su estabilidad y la eficacia de la planificación.

### 1.2 Falta de planificación de la ubicación de la incineradora:

Por otra parte, y en cuanto a la ubicación de la infraestructura, solamente se recogen en el expediente los criterios de selección de la ubicación de una incineradora, dando diferentes alternativas, pero sin apostar por ninguna de ellas, lo cual vacía de contenido real el Plan.

La jurisprudencia viene respaldando la necesidad de que sea un plan autonómico de residuos el que determine “los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos”, tal y como recoge, entre otras, la sentencia del TSJ de Castilla y León de 03-09-2007.

Las citadas resoluciones judiciales confirman 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.

## **2. No cumplimiento de la jerarquía de principios para el tratamiento de los residuos establecidos por la legislación**

### 2.1 No se ajusta a la jerarquía para el tratamiento de los residuos:

La legislación aplicable a la gestión de los residuos sólidos urbanos establece una serie de objetivos y principios que, de manera resumida, consisten en la priorización de la reducción de la cantidad de residuos generados para avanzar hacia una política sostenible en la gestión de los mismos. A este objetivo principal le siguen los de reutilización y reciclaje de los residuos, por ese orden. Finalmente, y solo para la fracción que no puede aprovecharse a través de esas técnicas, podrá utilizarse la valorización energética de los residuos, y su deposición en vertedero.

De este modo, si el principal objetivo de la gestión de residuos es su reducción, la Comunidad Autónoma debe legislar con ese objetivo en mente. El empeño de Gobierno de Navarra en hacer de la incineradora el principal instrumento de gestión de residuos, por tanto, choca frontalmente con esta jerarquía de objetivos de la legislación en materia de residuos. Y cuando decimos que la incineración es el principal instrumento de gestión en este Plan 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 citada jerarquía en su tratamiento.

En el Documento de Síntesis del PIGRN se cita (pero el documento completo no se aporta al expediente, por lo que no puede ser analizado en profundidad) un documento con el título de “Justificación de la Valorización Energética”. Este texto reconoce un salto en la jerarquía de gestión de los residuos, que intenta ser justificado a través de “un enfoque del ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de residuos”, que no consigue aclarar las razones reales de la elección de la incineración. Nos tememos que oscuros intereses, ligados al lucro de determinadas empresas y personas del ámbito de la construcción y gestión de este tipo de infraestructuras, hayan podido favorecer dicha decisión.

### 2.2 No establece una verdadera valorización de los residuos:

Así mismo, el Plan Nacional de Residuos Urbanos se inspira también en los principios recogidos en la



Ley 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 su generación per cápita;
- implantar la recogida selectiva;
- reducir, recuperar, reutilizar y reciclar los residuos de envases;
- valorizar la materia orgánica de los residuos urbanos, en particular mediante su compostaje,
- eliminar de forma segura las fracciones no recuperables o valorizables de los mismos.

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, dado que:

- Para el año 2015 deberá establecerse la recogida selectiva para al menos el papel, el metal, el plástico y el vidrio. Y para el 2020, la reutilización y el reciclado de las mismas fracciones de los residuos, que deberá aumentarse como mínimo hasta un 50%. Se deberán adoptar también medidas para promover la recogida selectiva de los residuos orgánicos, para su compostaje o digestión.
- 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. En caso de no alcanzar dicho umbral de eficiencia, la planta se clasificará como de eliminación de residuos, por lo que se saltaría la jerarquía de tratamiento. Este hecho ha llevado ya al cierre de instalaciones que no cumplieran estos criterios.

El documento titulado “Análisis Técnico Energético del Documento de Síntesis del PIGRN” realizado para la demanda interpuesta, analiza las previsiones establecidas en el PIGRN para la construcción de la incineradora. De este análisis se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. No se manejan bien los conceptos de eficiencia energética y rentabilidad económica que se encuentran mezclados en el Plan.
2. Existen múltiples posibilidades de mejorar el rendimiento de lo que se denomina las infraestructuras actuales en Navarra, antes de optar por la incineradora.
3. La definida reducción neta de emisiones de CO<sub>2</sub> que se conseguiría según el PIGRN se debería a la biomasa existente en la fracción resto (que puede tratarse de otra manera). No es consecuencia del resto de materiales mezclados, que si son responsables de las emisiones que tiene que computar la planta.
4. Los residuos sólidos tienen un poder calorífico inferior, excepto los rechazos de envases. Estos pueden ayudar a aumentar la energía producida, pero no el rendimiento de la planta.
5. El secado del material no es coherente porque debe utilizarse calor (energía) para ello, lo que obviamente no ahorra energía.
6. Si no se aprovecha electricidad y calor nunca se llega al 80% de rendimiento exigido para que la planta sea considerada de alta eficiencia, como requiere el Plan Nacional de Residuos.
7. Se dice que el calor generado por la planta incineradora puede ser aprovechado para el secado de los residuos, lo cual coloca a la planta en situación de ineficiencia según lo definido en el Plan Nacional de Residuos. Para aprovechar el calor debe hacerse una inversión y planificación que exige la proximidad a un centro urbano, es decir un Plan Integral de aprovechamiento de ese calor, que no se ha hecho.



En definitiva, la planta que se propone 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.

### **3. Esbozos para una gestión de los residuos urbanos de Navarra: alternativa a la presentada en el PIGRN**

Cualquier Plan de Gestión de Residuos debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Responder a la jerarquización de métodos afirmada por la legislación: reducción, reutilización, reciclaje, recuperación, y eliminación.
2. Responder a los principios de precaución y de proximidad.
3. Partir de la separación y aprovechamiento masivo de la materia orgánica, que supone más de un 40% de los residuos; mediante el fomento del compostaje comunitario o doméstico, por ejemplo.
4. Aplicar la recogida selectiva de los residuos, clave para conseguir su aprovechamiento.
5. Al final del proceso de reciclaje aparece una pequeña fracción resto, la cual puede ser sometida a diferentes técnicas de valorización o deposición.

La reducción, como primer objetivo de la jerarquía establecida, 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”.

Entre los diferentes modelos de recogida selectiva de residuos, se puede implantar por ejemplo el sistema de recogida Puerta a Puerta. Este modelo supone la retirada de las calles de los contenedores, repercutiendo en beneficio del espacio público y de la limpieza de las calles.

Así mismo, se ha demostrado que el sistema Puerta a Puerta no es más caro que una recogida con el sistema tradicional de contenedores. Estudiadas las experiencias de otros países se obtiene que, a la postre, puede ser un sistema más económico que la recogida normal con incineración. Por otro lado, experiencias a lo largo de toda Europa contradicen la crítica de que no puede aplicarse en ciudades populosas.

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.

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 gasto más importante es el producido en los puestos de trabajo que se generan. Se calcula que se pueden generar unos 2.000 puestos de trabajo por cada millón de toneladas de residuos reciclados, lo que supone una relación de 1 a 3 entre los puestos generados por la incineradora y los generados por este programa. 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.

**Fundación Sustrai Erakuntza**

[www.fundacionsustrai.org](http://www.fundacionsustrai.org)

[sustrai@fundacionsustrai.org](mailto:sustrai@fundacionsustrai.org)