



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**IPN/CNMC/001/16 INFORME SOBRE EL  
PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL  
SOBRE NORMAS GENERALES DE  
VALORIZACIÓN DE MATERIALES  
NATURALES EXCAVADOS PARA SU  
UTILIZACIÓN EN OBRAS DISTINTAS A  
AQUÉLLAS EN LAS QUE SE  
GENERARON**

**25 de febrero de 2016**

# Índice

I. ANTECEDENTES.....	3
II. CONTENIDO .....	5
III.VALORACIÓN.....	6
IV.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	8

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 25 de febrero de 2016, ha aprobado el presente informe relativo al Proyecto de Orden Ministerial sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en obras distintas a aquéllas en las que se generaron, en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 26 de enero de 2016. La documentación recibida consiste en una versión del citado Proyecto de Orden Ministerial (en adelante, POM) junto con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Este informe se aprueba a solicitud del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

## I. ANTECEDENTES

El contexto europeo caracterizado de forma creciente por un aumento en la producción de residuos así como la mayor importancia de las actividades económicas vinculadas con los mismos, ha convertido la gestión y adecuada regulación del mercado de residuos en una de las prioridades en materia de medio ambiente de la Unión Europea y sus Estados Miembros.

De este modo, una gestión ineficiente o equivocada de los residuos, definidos de manera amplia para el caso español en el artículo 3 de la **Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados** como *cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseché o tenga la intención o la obligación de desechar*, podría entrañar determinados riesgos tanto para el medio ambiente como para la salud pública.

Es por ello necesaria una gestión y regulación adecuada de los residuos desde una doble vertiente, la de la prevención y disminución de la producción de residuos y la de la incorporación de los mismos a otros procesos productivos a través de las posibles operaciones de reciclado o valorización. No en vano, el artículo 8 de la citada Ley 22/2011 establece en su jerarquía de residuos el siguiente orden de prioridad: prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización, y eliminación.

El presente POM tiene en particular por objeto la determinación de las normas generales de **valorización<sup>1</sup> de los residuos no peligrosos** consistentes en

---

<sup>1</sup> A estos efectos se entiende por valorización de acuerdo con el art. 3.r de la Ley 22/2011 cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general.

suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados procedentes de obras de construcción (tales como tierras, arcillas, limos, arenas o gravas) cuando se destinen a una obra distinta a aquélla en la que se generaron.

El **régimen jurídico** de estos materiales ha sufrido un **cambio** en los últimos años. El **Real Decreto 105/2008 de 1 de febrero por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición**, estableció en su artículo 3.1.a) que las tierras y piedras no contaminadas por sustancias peligrosas utilizadas en la misma obra, en una obra distinta o en una actividad de restauración se exceptuaban de su ámbito de aplicación siempre y cuando pudiera acreditarse de forma fehaciente su destino a reutilización.

En el caso de que no pudiera acreditarse de forma fehaciente el destino de estos residuos de construcción, se trataría bien de una operación de valorización (para la que se aplicaría lo dispuesto en el artículo 8 del citado Real Decreto) o bien de una operación de eliminación de residuos (aplicándosele el **Real Decreto 1481/2001 de 27 de diciembre por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero**).

Posteriormente, el artículo 2.1.b) de la Ley 22/2011 en transposición del artículo 2.1.c) de la Directiva 2009/98/CE marco de residuos, determinó que el régimen jurídico de dicha norma no será de aplicación a suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados durante las actividades de construcción, cuando se tenga la certeza de que estos materiales se utilizarán con fines de construcción en el lugar u obra donde fueron extraídos. **De lo anterior, puede concluirse que quedarían dentro del régimen de la normativa de residuos y por tanto sometidos a autorización de gestor de residuos, la utilización de estos materiales en una obra distinta a la que se generaron.**

Asimismo, en términos generales, el **artículo 27** de dicha Ley somete al régimen de autorización por el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde se ubiquen, a las instalaciones donde vayan a desarrollarse operaciones de tratamiento de residuos así como a las personas físicas o jurídicas que pretendan realizar dicho tratamiento. Por otra parte, el **artículo 28** de la citada Ley prevé que **puedan quedar exentas de autorización** las personas físicas o jurídicas que valoricen residuos no peligrosos si se establecen normas generales que especifiquen los tipos y cantidades de residuos a los que aplicar esta exención y los métodos a emplear.

Es en virtud de este artículo 28 a través del cual el POM pretende establecer las **normas generales que eximen de la necesidad de autorización** (sustituyéndose por el régimen de comunicación) para la realización de actividades de valoración de residuos no peligrosos consistentes en suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados procedentes de obras de construcción o demolición cuando se utilicen en obras diferentes a las que les generaron. En particular, de acuerdo con su ámbito de aplicación estos materiales podrán utilizarse en sustitución de otros materiales que no sean residuos cumpliendo la misma función en obras de construcción (tales como la colmatación de zonas con el fin de mejorar un terreno o la construcción de

terraplenes y rellenos portuarios) y en operaciones de relleno o backfilling (operaciones de relleno con fines de regeneración en zonas excavadas u obras de ingeniería paisajística). Todo ello será de aplicación con independencia del tamaño y carácter de la obra así como de su naturaleza pública o privada.

## II. CONTENIDO

El POM consta de una parte expositiva y una dispositiva con seis artículos, dos disposiciones transitorias, dos disposiciones finales y dos anexos.

De conformidad con los mismos se determina que su objeto es el establecimiento de las normas generales de valorización de los residuos no peligrosos derivados de los suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados que se destinen a obras distintas de aquellas en las que se generaron. De este modo, cuando se cumplan estas normas generales las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo la valorización quedaran exentas de autorización.

El ámbito de aplicación del presente POM se extiende a los residuos no peligrosos de suelos no contaminados y otros materiales excavados, tales como tierras, arcillas o limos, excluyéndose del mismo los materiales que se encuentren mezclados con otros materiales a los naturales así como aquéllos que hayan soportado actividades potencialmente contaminantes. Las obras en las que podrán utilizarse serán las de construcción o colmatación de zonas o huecos, así como en las operaciones de relleno o backfilling.

El artículo 4 del POM determina las obligaciones del productor o poseedor<sup>2</sup> inicial de los materiales naturales excavados de tal modo que éste deberá bien entregarlos a una entidad o empresa registrada de acuerdo con el artículo 5 del POM bien gestionarlos de conformidad con lo establecido en el artículo 17.1.b<sup>3</sup> de la Ley 22/2011. En todo caso la entrega de los materiales naturales por parte de los productores o poseedores iniciales deberá acreditarse documentalmente indicando entre otros la identificación de éste, la obra de procedencia, la cantidad, la naturaleza de los materiales, así como la identificación de las personas que realizarán la valorización.

Las obligaciones de las entidades o empresas que realizan las actividades de valorización quedan recogidas en el artículo 5, encontrándose entre éstas la de presentar una comunicación previa al inicio de la actividad ante el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma cuyo contenido se define en el Anexo I del POM, la comprobación de que los materiales son exclusivamente

---

<sup>2</sup> El art.3 i) de la Ley 22/2011 define al productor como de residuos como cualquier persona física o jurídica cuya actividad produzca residuos (productor inicial de residuos) o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo, que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos. En el caso concreto de los residuos de construcción y demolición el RD 105/2008 los define como la persona física o jurídica titular de la licencia urbanística o en caso de no precisarla, la persona titular del bien inmueble. Por su parte, se entiende por poseedor al productor de residuos u otra persona física o jurídica que esté en posesión de residuos.

<sup>3</sup> Art. 17.1.b) Ley 22/2011: “Encargar el tratamiento de sus residuos a un negociante, o a una entidad o empresa, todos ellos registrados conforme a lo establecido en esta Ley”.

materiales naturales excavados, asegurar que cuando fuere necesario el almacenaje no superará los dos años y presentar un resumen de su actividad definido en el Anexo II como máximo un mes después de la financiación de las obras de valorización.

El artículo 6 define la responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador, de conformidad con lo establecido en la Ley 22/2011, mientras que la Disposición transitoria primera determina el régimen aplicable a las obras con proyecto ya aprobado y la disposición transitoria segunda la adaptación de la normativa autonómica.

La disposiciones finales primera y segunda respectivamente determinan el fundamento competencial del POM y la entrada en vigor del mismo.

Por último, el Anexo I pormenoriza el contenido de la comunicación de las personas físicas o jurídicas que prevean valorizar los materiales naturales excavados en obras distintas a aquéllas en las que se generaron, debiendo ésta incluir entre otras cuestiones, información sobre la empresa que lleve a cabo estas actividades, información sobre el destino de los materiales y otra documentación complementaria. El Anexo II, determina el contenido del resumen de actividad que las personas físicas o jurídicas que llevaron a cabo la valorización de los materiales naturales deberán realizar.

### **III. VALORACIÓN**

El sector de los residuos abarca una multiplicidad de mercados, derivados tanto de la amplitud de la propia definición de residuos en la que encuentran cabida productos tan dispares como los residuos domésticos, comerciales, industriales o incluso electrónicos, como de las actividades con ellos relacionadas como la valorización, el reciclaje, el transporte o su eliminación.

Esta amplitud de definiciones y actividades ha tenido como lógico correlato la promulgación de un extenso cuerpo normativo a nivel europeo y español, acompañado asimismo en el caso nacional de una distribución competencial que otorga a los tres niveles de Administración pública atribuciones en relación con los residuos<sup>4</sup>.

Cabe asimismo destacar como en la regulación de esta actividad confluye la necesidad de conjugar la concepción de la misma como actividad económica con la necesaria protección de determinados objetivos de interés general y que pueden verse afectados por una mala gestión de los residuos como son la protección del medio ambiente y de la salud pública.

---

<sup>4</sup> Sin ánimo de exhaustividad, a nivel nacional el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente es el encargado de la promulgación de la legislación básica, la redacción de los planes nacionales de residuos y la autorización e inspección del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea. Las Comunidades Autónomas elaboran planes estratégicos de residuos a nivel autonómico y son los responsables de la autorización, inspección y sanción de la producción y actividades de gestión de los residuos. A nivel local, las autoridades municipales son las encargadas de gestionar los residuos urbanos, cubriendo sus actividades de recogida, tratamiento y eliminación.

Es en particular en relación con esta protección de intereses generales y la ponderación que de los mismos en la regulación se establezca, donde no ha sido infrecuente la aparición de restricciones a la competencia que limitan la capacidad para acceder o competir de los operadores en los diferentes mercados. Así, esta necesaria conciliación entre esta protección y una regulación favorecedora de la competencia ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones por esta autoridad de competencia a raíz de la emisión de diferentes informes sobre proyectos normativos<sup>5</sup>.

El POM objeto de informe hace referencia al caso particular de los residuos no peligrosos consistentes en suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados procedentes de obras de construcción o demolición, tales como tierras, arcillas, limos, arenas o gravas, que se generan como excedentes de la ejecución estricta de una obra pero que se destinan a obras distintas a aquéllas.

Los diferentes cambios normativos acaecidos en relación con los mismos, llevaron a que, en la actualidad, la valorización de este tipo de materiales requiriese de la solicitud de una *autorización de gestor de residuos* para la utilización de los mismos en obras diferentes a las que se generaron.

El presente POM sustituye este régimen de autorización por el de una comunicación previa al inicio de la actividad de la entidad o empresa que utilice dichos materiales estableciendo para ello unos requisitos que habrán de cumplir tanto los materiales que se van a utilizar como las obligaciones del productor o poseedor inicial y de las empresas o entidades que realicen dicha valorización.

Desde el punto de vista de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, considerando que los objetivos de interés general anteriormente expuestos de protección del medio ambiente y la salud pública no precisan para su salvaguarda del establecimiento de un régimen de autorización, la sustitución del mismo por el de comunicación **se considera positiva** toda vez que **simplifica** el régimen jurídico de las personas físicas o jurídicas que se encarguen de realizar dichas tareas así como, **en el caso de que** dichas autorizaciones tuviesen **un carácter limitativo, permitiría el acceso al mercado** a todos aquellos interesados en dicho mercado que cumpliesen los requisitos establecidos.

**No obstante** lo anterior, se plantean una serie de **cuestiones adicionales que son susceptibles de mejora**:

En primer lugar, en relación con el **destino de los materiales naturales excavados**, de conformidad con el artículo 4.1 del POM el productor de los

---

<sup>5</sup> A tal efecto pueden consultarse los informes [IPN 49/10](#) Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, [IPN 094/13](#) Proyecto de Real Decreto por el que se regula el traslado de residuos, [IPN/DP/0014/14](#) Informe sobre el Proyecto de Real Decreto sobre los aparatos eléctricos y electrónicos y sus residuos e [IPN/CNMC/006/15](#) Informe sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos. Todos disponibles en [www.cnmc.es](http://www.cnmc.es). Asimismo en relación con el ámbito sancionador cabe destacar los expedientes [S/0429/12](#) Residuos, [S/0351/11](#) Signus ecovalor, [S/0286/10](#) ANAGRASA/TRAGSEGA, [S/0083/08](#) Comunidad Autónoma de Aragón, [S/0065/08](#) ECOVIDRIO, [S/0014/07](#) Gestión de Residuos Sanitarios, [2800/07](#) SIGNUS ECOVALOR y Fabricantes de neumáticos, [2741/06](#) Signus Ecovalor.

mismos estará obligado, bien a entregarlos a una entidad o empresa registrada de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Proyecto, bien a gestionarlos de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.1.b de la Ley 22/2011.

A este respecto, cabe plantearse el supuesto de que cuando las obras que den origen a dichos materiales naturales excavados sean de naturaleza pública, pudiera plantearse la introducción de algún mecanismo competitivo por lo que aquellos operadores interesados en la utilización de estos materiales como sustitutivos de otros materiales que no sean residuos cumpliendo la misma función, pudieran pujar por éstos de forma que se obtuviesen mayores rentas para la Administración Pública, como productora del residuo, a la vez que se promueve el principio de asignación eficiente de los recursos públicos.

Se recomienda por tanto un replanteamiento de las dos opciones establecidas de forma que pudiera, en su caso, obtenerse una mayor adecuación a los dos objetivos de promoción de mecanismos competitivos y asignación eficiente de recursos públicos.

Por otro lado, en relación con las **obligaciones de las entidades o empresas que realizan las actividades de valoración** de los materiales naturales excavados establecidas en el artículo 5 del POM, no se advierten en líneas generales requisitos injustificados o desproporcionados con el fin que se pretende conseguir con el POM.

No obstante lo anterior, en relación con el apartado c) de dicho artículo (*asegurar que cuando sea necesario almacenar los materiales naturales excavados este almacenamiento no será superior a dos años*), se recomendaría aportar una justificación razonada de la necesidad y proporcionalidad de la medida en la MAIN, proponiéndose en caso contrario su replanteamiento.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El presente POM tiene por objeto principal la sustitución del régimen de autorización de gestor de residuos por el de comunicación previa al inicio de la actividad para la valorización de residuos no peligrosos consistentes en suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados procedentes de obras de construcción que se destinen a otras obras distintas de aquellas en las que se generaron.
- Desde el punto de vista de competencia y regulación económica eficiente, se considera positiva dicha sustitución toda vez que i) los objetivos de protección del medio ambiente y salud pública no precisan en este caso para su salvaguarda del establecimiento de un régimen de autorización, ii) **simplifica** y disminuye las cargas de las personas físicas o jurídicas que realicen la valorización iii) así como, **en el caso de que** dichas autorizaciones tuviesen **un carácter limitativo, permitiría el acceso al mercado** a todos aquellos interesados que cumpliesen los requisitos establecidos.
- En relación con el destino de los materiales naturales excavados, se propone que cuando la obra que de lugar a los mismos sea de naturaleza



pública, se estudie la introducción de mecanismos competitivos en los que los diferentes interesados en adquirir dichos materiales naturales pujasen por la obtención de los mismos. Se recomienda por tanto un replanteamiento de las opciones establecidas en el POM, ninguna de naturaleza competitiva, de forma que pudiera, en su caso, obtenerse una mayor adecuación a los dos objetivos de promoción de mecanismos competitivos y asignación eficiente de recursos públicos.

- Por último, se solicita una mayor aclaración de la fijación en dos del número máximo de años que los materiales naturales excavados pueden estar almacenados. Se recomendaría aportar una justificación razonada de la necesidad y proporcionalidad de la medida, proponiéndose en caso contrario su replanteamiento.

