



Comisión de Construcción y Empresas Auxiliares de CAEB
c/ D´Aragó 215 2º
07008 - Palma (Illes Balears)

Dña. Rita Martínez Andía, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS FABRICANTES DE ÁRIDOS ANEFA-, con domicilio en Madrid, Plaza de las Cortes 5, piso 7º (CP-28014), y de la ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS FABRICANTES DE ÁRIDOS de ILLES BALEARS-, Asociaciones ambas constituidas al amparo de lo establecido en la Ley 19/1977 de 10 de abril, ante esta Comisión comparece y EXPONE:

ANEFA-AFA ILLES BALEARS, miembro de CAEB, están legitimadas para presentar este escrito, como titular legítimo de intereses colectivos, al amparo del art. 31.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), al representar en el ámbito regional a los empresarios del Sector de Áridos, cuyos intereses se encuentran íntimamente relacionados con los del sector de la construcción por ser suministradores directos de productos de la construcción con un material tan esencial como son los áridos, recurso minero de excepcional importancia para todas y cada una de las fases de construcción tanto de infraestructuras como de edificación. Es por ello que consideramos esencial incorporar diversas consideraciones al Libro Blanco de la Construcción que recoge una Nueva Propuesta para el Desarrollo de una Política Integrada de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras para Baleares.

Datos básicos sectoriales

El sector de los áridos es el principal suministrador de materias primas para la construcción de infraestructuras y edificación, trabajando desde el compromiso de la sostenibilidad medioambiental, lo que le confiere el carácter de sector estratégico. Sirva decir que es la **segunda materia prima más consumida por el hombre después del agua** y que cada español ha consumido, en 2018, unos 2590 kilogramos anuales, es decir, unos 7,1 kg diarios, siendo el consumo en las Illes Balears de 2,9 millones de toneladas

Los áridos se emplean en estas obras, como hormigón preparado, prefabricados de hormigón (el 80% del hormigón son áridos), mortero, aglomerados asfálticos (el 95% son áridos), construcción de carreteras (el 94% de los materiales necesarios para una carretera son áridos), ferrocarriles (balasto), etc.

Estos materiales se emplean, mayoritariamente en las etapas iniciales de las obras, por lo que la evolución de su consumo es un buen indicador adelantado de la eficacia de los planes de infraestructuras.



Según las estimaciones de **consumo de áridos para la construcción en las Illes Balears**, en 2018, éste ha aumentado levemente respecto al ejercicio anterior, con 2,6 toneladas por habitante y año, y que dista todavía mucho del consumo medio europeo, situado en los 5-6 toneladas por habitante y año.

Desde el máximo consumo previo a la crisis (2006), momento en el que la producción era de 486 Mt, el consumo de áridos sigue en el -75,1 % de lo registrado en aquel año, llegando a un -81% en 2012. Desde ese momento, se produjo un cambio de tendencia confirmado por los datos del pasado 2018 con ligeros incrementos menores del 10% por ejercicio respecto al año anterior, que nos indican que la industria se encuentra todavía muy lejos de los volúmenes de consumo aceptables y que son muy insuficientes para hablar de recuperación.

El sector sufrió una profunda actualización normativa en 2014 con la entrada en vigor de la Ley 10/2014 de Ordenación Minera de las Illes Balears, en adelante LOMIB, que supuso un punto y seguido en la explotación de canteras en las islas. Los cambios introducidos no sólo afectaron a las empresas del sector en futuras tramitaciones. La norma incluía un procedimiento para actualizar explotaciones ya existentes. Aquellas empresas cuyos expedientes contasen con aspectos discordantes respecto a los perímetros de la autorización minera o de las instalaciones de la explotación contaban con un procedimiento para regularizar esta situación. La práctica totalidad de explotaciones mineras se sometieron a éste procedimiento.

La LOMIB, impulsada desde el propio sector, supuso enormes inversiones que hubo de realizar en los peores años de crisis y que provocó la elaboración de nuevos proyectos de explotación, nuevos planes de restauración adaptados a las más novedosas tendencias europeas en gestión de la biodiversidad, a establecer medidas compensatorias en caso de verse afectado suelo protegido, a una más que importante actualización económica de los avales obligatorios para el desarrollo de la actividad y al sometimiento de estos proyectos al trámite de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otros requerimientos. Desde ese momento, una Entidad Colaboradora de la Administración evalúa anualmente el cumplimiento legal de los titulares de los derechos mineros a través del Plan de Labores.

A pesar de la fuerte intervención administrativa descrita en el anterior punto y del carácter estratégico del sector, seguimos adoleciendo de una fuerte competencia desleal. La dificultad técnica, económica, reglamentaria y administrativa de acceso a los recursos mineros no resulta un obstáculo a la hora de introducir en el mercado áridos de procedencia no legal o que no cuenta con las prescripciones técnicas adecuadas para el uso al que se destina.

Cuando los áridos se incorporan con carácter permanente a las obras, se deben adaptar, en todos los Estados miembro de la UE, mediante una adecuada armonización de su normalización (normas de ensayos y de especificaciones), a los requisitos esenciales de seguridad y salud así como a otros requisitos que deberán ser exigidos para garantizar la seguridad de los mismos.

Los áridos utilizados tanto en obra pública como privada, deben cumplir con los requisitos que les son de aplicación y en especial, contar con el Mercado CE cuando los usos para los que van destinados cuentan con una norma armonizada, como los siguientes casos:



- EN 12620: 2002 + A1: 2008 “Áridos para hormigón”.
- EN 13043: 2002 y EN 13043;2002/AC:2004 “Áridos para mezclas bituminosas y tratamientos superficiales de carreteras, aeropuertos y otras zonas pavimentadas”
- EN 13055-1: 2002 y EN 13055-1:2002 / AC: 2004 “Áridos ligeros. Parte 1: Áridos ligeros para hormigón, mortero e inyectado”
- EN 13055-2: 2004 “Áridos ligeros. Parte 2: Áridos ligeros para mezclas bituminosas, tratamientos superficiales y aplicaciones en capas tratadas y no tratadas”
- EN 13139: 2002 y EN 13139:2002 / AC: 2004 “Áridos para morteros”
- EN 13242: 2002 + A1: 2007 “Áridos para capas granulares y capas tratadas con conglomerantes hidráulicos para su uso en capas estructurales de firmes”
- EN 13383-1: 2002 y EN 13383-1:2002 / AC 2004 “Escolleras. Parte 1: Especificaciones”
- EN 13450: 2002 y EN 13450:2002 / AC: 2004 “Áridos para balasto”

Asimismo, los diferentes reglamentos nacionales de áridos para carreteras (PG3) y áridos para hormigón estructural (EHE 08) establecen tanto características físico-químicas y ambientales así como procedimientos en su ejecución para garantizar la suficiente calidad de los materiales para cada uso al que va destinado. A pesar de ser un aspecto que puede parecer básico, no en todas las obras –públicas o privadas- se exigen garantías del cumplimiento de los materiales con obligaciones legales como la del mercado CE, primando otros aspectos, secundarios frente al cumplimiento.

Es por ello, que **se considera esencial fomentar y regular el procedimiento para la exigencia de estos requisitos legales y la documentación acreditativa del control de la procedencia y de la posterior puesta en obra mediante el control de su trazabilidad.**

Respecto a garantizar el suministro de estos materiales básicos estratégicos para el desarrollo de la vida tal y como la conocemos y en particular, en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras, debe de crearse un foro participativo en el que estén presentes representantes de la minería y de la construcción (tanto las propias administraciones como los representantes empresariales). El objetivo de este foro es garantizar a través de las previsiones sobre infraestructuras y edificaciones el suministrado de áridos de procedencia legal y adecuadas prescripciones, y en el caso en que no pueda ser posible, poner en marcha los mecanismos necesarios para garantizarlo. Ya el Plan Director Sectorial de Canteras, en su artículo 8 preveía tener en cuenta la demanda del mercado para determinar la conveniencia o no de apertura de nuevas canteras a través de la aplicación de unos criterios básicos cuyo objetivo es el de minimizar la afección al territorio por la apertura de nuevas canteras si éstas no eran estrictamente necesarias. La LOMIB hace eco de estos criterios pero no los prioriza, considerando esta Asociación necesaria para su correcta aplicación que estos factores sean considerados entre otros y sin carácter limitante, de acuerdo a los siguientes criterios de prioridad:

1. La ampliación de canteras activas, lo que por la integración de la gestión producirá un menor impacto ambiental que la apertura de una nueva explotación,



asegurando la puesta en el mercado de materias primas y productos cuya calidad es conocida, en muchos casos certificada, sancionada por la práctica y demostrada por el historial de cumplimiento de los pliegos técnicos de la edificación y la obra civil de la Comunidad, garantizando la calidad y durabilidad de éstas.

2. Que se encuentren en las zonas incluidas dentro de la localización de recursos de interés minero según los planes directores sectoriales correspondientes, o en las modificaciones aprobadas de éstas.
3. La reexplotación de canteras caducadas.
4. La posibilidad de recurrir a la sustitución de un material por otro, en el caso de que fuera económicamente viable y que se cumplan las exigencias de la reglamentación vigente sobre calidad y seguridad de los productos.

Otra normativa importante publicada recientemente es la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron, en adelante "Orden Ministerial". Dicha normativa ha supuesto un importante hito en la regulación del uso de las tierras y piedras procedentes de la excavación en obras de construcción. Si el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de residuos de construcción y demolición, dejaba fuera de su ámbito de aplicación estos residuos dando lugar a errores de interpretación sobre la naturaleza de estos materiales, la citada Orden Ministerial deja clara su consideración de residuo y estandariza los requisitos para su uso.

Este sector comparte plenamente el objetivo del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente respecto a fomentar el ahorro y la eficiencia de los recursos naturales bajo unos requisitos proporcionados al riesgo ambiental, no obstante, consideramos que el éxito de la Orden Ministerial dependerá de la correcta aplicación de la misma, aspecto que tras el primer año de aplicación no se está cumpliendo.

Es por ello que encontramos necesario realizar las siguientes observaciones.

- **No es posible su aplicación a los materiales obtenidos en los llamados "préstamos" autorizados para la obtención de áridos.**

El Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la minería, regula en su artículo 37.3 las atribuciones de competencias para el aprovechamiento de recursos de la sección A) con accesoriadad y destinados a obras públicas titularidad del Estado, estableciendo que el cumplimiento de las prescripciones establecidas queda atribuido a los departamentos de obras públicas correspondientes. Los materiales obtenidos de estos aprovechamientos de recursos de la sección A), por propia definición, bajo ningún concepto podrán ser considerados como material excedentario, a efecto de la aplicación de la Orden Ministerial, ya que, cualquier excedente de material proveniente de estos casos perdería la accesoriadad de la obra que lo originó, y cuya finalidad pasaría a ser la obtención de materiales, quedando fuera del ámbito de aplicación del citado art. 37.3.



- **Control de la aplicación del Principio de Prevención.**

Los particulares, las empresas o las Administraciones promotoras de las obras en la que se generarán estos materiales de excavación, deberán diseñar el proyecto constructivo aplicando siempre el Principio de Prevención establecido en la Ley 22/2011 de 28 de julio de residuos y suelos contaminados y en la Directiva de Residuos (98/2008/CE). La prevención en la generación de residuos es la apuesta de la política de residuos que más beneficios ambientales proporciona, por ello ocupa la primera posición en la jerarquía de residuos.

Tanto la Administración competente en materia de Residuos, como, en su caso, la

competente en la Evaluación Ambiental de las obras, o la competente en Obras Públicas que sea propietaria de las mismas deben velar por que dicho Principio de Prevención sea tenido en cuenta en el proyecto constructivo y aplicado en la obra. En el caso que nos ocupa, cobra especial importancia la figura del Plan de Residuos, documento regulado en el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero y a través del cual, la Dirección de Obra deberá autorizar las operaciones tanto de prevención como de gestión de residuos de construcción y demolición, dedicando especial interés en las medidas propuestas por el contratista para evitar la generación de estos excedentes.

- **Aplicación del Principio de Proximidad**

De acuerdo con el Principio de Proximidad establecido en la Ley 22/2011 de 28 de julio, y en la Directiva de Residuos, los residuos deben gestionarse lo más cerca posible de su origen. Por ello, en caso de haber varios demandantes de los materiales naturales excavados, debería de priorizarse el de mayor proximidad, reduciendo el impacto de huella de carbono de la actuación.

Es más, no conviene olvidar que la Orden Ministerial contempla como otra opción para el uso de los materiales naturales excavados la valorización en operaciones de rehabilitación de espacios mineros y la restauración de espacios degradados, actuaciones ambas calificadas como prioritarias en la mayoría de Comunidades Autónomas.

Será el Director de Obra de la obra de origen quien, como propietario de los materiales naturales excavados, decida el mejor destino final de estas tierras y piedras, siempre de acuerdo con lo especificado en la Orden.

- **Importancia de implantación de un procedimiento de control de trazabilidad.**

Los materiales granulares son, en las obras, unas de las materias primas que mayor dificultad presentan a la hora de realizar el pertinente control, precisamente por no *lotificarlo* de manera adecuada. Ahora bien, para la correcta aplicación de la Orden será imprescindible diseñar un sistema por el cual se dividan en lotes los excedentes de excavación generados en la obra y que, posteriormente, se utilizarán en una o varias obras de destino. Las razones son varias:



- Posibilidad de encontrar contaminación en los materiales de excavación con posterioridad a su uso. Tanto la Ley 22/2011 de 28 de julio como el Real Decreto 9/2005 de 14 de enero, regulan esta circunstancia, estableciendo una relación de actividades potencialmente contaminadoras del suelo. La Orden Ministerial adolece de controles previos a este respecto, salvo una declaración responsable.
 - Cumplimiento del artículo 4, apartado 3 de la Orden respecto de las obligaciones en materia de identificación del productor de residuos (mediante el NIMA o número de identificación medioambiental) y de cada partida de residuos mediante su Documento de Identificación o ID, obligaciones establecidas en el Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, para el control del movimiento de residuos.
 - - Las características técnicas de los materiales naturales excavados pueden no ser homogéneos al proceder de distintos emplazamientos dentro de la misma obra. Al no llevar a cabo un proceso previo de estandarización pueden detectarse a posteriori dispersión en los parámetros requeridos que puedan motivar una retirada del material por incumplimiento de los pliegos de prescripciones técnicas de las obras de destino. La identificación unívoca de cada lote de tierras y piedras tanto en la obra de origen como en su utilización en la obra de destino es clave para poder controlar el flujo de materiales. Ante cualquier posible advertimiento acerca del incumplimiento de la Orden Ministerial, será la única vía para poder seguir la trazabilidad de los materiales. A este respecto, cobra especial importancia el análisis periódico por parte de la Dirección de Obra del Plan de Residuos, y de la documentación originada en aplicación de los artículos 4 y 5 de la presente Orden, así como de su inclusión en los Informes Finales de Obra tanto de las obras origen como de las de destino.
- **Importancia del control sobre la operación para garantizar los requisitos relativos establecidos en el artículo 3 de la Orden.**
- La Orden Ministerial limita la cantidad máxima de materiales naturales excavados en los apartados 1 y 2 de la siguiente manera:

“1. La cantidad máxima excavada no podrá ser superior a la justificada en los proyectos de origen.

2. La cantidad máxima de los materiales naturales excavados para aplicar esta orden será la que esté justificada en los proyectos de destino.”

Es necesario interpretar ambos apartados al mismo tiempo, es decir, que el volumen máximo de materiales de excavación disponible está limitado por el proyecto de la obra de origen, no pudiéndose alterar este volumen alegando necesidades de la obra de destino. Sólo estará cubierta por la Orden la cantidad máxima justificada en la obra de destino. El resto, deberá gestionarse de acuerdo con lo recogido en la Ley 22/2011, de 28 de julio. De la lectura aislada



del apartado 2 puede derivarse la interpretación errónea de que sea prioritaria la demanda de materiales de las obras de destino, teniendo que generar artificialmente mayor volumen de tierras y piedras en las obras de origen.

- Ninguna obra podrá generar más residuos de excavación que la cantidad recogida y justificada en el proyecto constructivo aprobado. Este es un factor importante, como igualmente es la modificación de los Planes de Gestión de Residuos. Los cambios en los volúmenes inicialmente previstos deberán de estar motivados por las particularidades reales de la obra de origen en su fase constructiva, aplicando prioritariamente el Principio de Prevención, y nunca por posibles necesidades de la obra de destino. La gestión de los materiales excedentarios contemplados en el art. 5 d) deberá ser justificada adecuadamente, aplicando como se ha dicho anteriormente, el criterio de proximidad al destino.
- La Orden sólo permite la clasificación de los materiales naturales excavados, pero ninguna otra operación que modifique sus características o propiedades. Es decir, no permite el lavado, el machaqueo, la trituración, la molienda o la mezcla con otros materiales, otras sustancias o aditivos. Lo establece en el artículo 3 punto 3 de manera inequívoca: *“Los materiales naturales excavados sólo se podrán clasificar según su naturaleza y según su granulometría cuando proceda”*. Este aspecto queda más patente si cabe en el artículo 4, donde en sus dos apartados especifica los tipos de obra de destino, siendo todas ellas características de materiales naturales excavados locales.
- Respecto al uso de aditivos en las obras de destino para la mejora de sus características técnicas, como puede ser el caso del cemento para la fabricación de suelo-cemento o grava-cemento, la Orden Ministerial especifica de manera unívoca en su artículo 3 punto 5 *“Los materiales naturales excavados deberán cumplir los requisitos establecidos en los Pliegos de Condiciones Técnicas del proyecto de las obras de destino.”* Por lo que deja fuera la posibilidad de usar un material que ya de partida, en su estado natural inicial, no cumpla con las condiciones de calidad exigidas. Este extremo se refuerza con la limitación que el punto 4 de éste mismo artículo respecto al mezclado con otros productos, residuos u otras sustancias.
- Ambas obras, la de origen y la de destino se entienden que deben de ser coetáneas. La Orden contempla la posibilidad de realizar un almacenamiento temporal que frecuentemente será necesario por la alta probabilidad de que no coincidan simultáneamente la fase de excavación con la de la ejecución de terraplenes o rellenos de las obras de destino, pero lo limita, y siguiendo la Ley 22/2011, de 28 de julio, por un periodo máximo de 2 años. El control de este aspecto es especialmente crítico, ya que, si esto no se exige adecuadamente, se pueden empezar a generar escombreras en obras que permanezcan indefinidamente a la espera de una obra potencial que pudiera llegar a producirse en el entorno. Por lo tanto, fácilmente, se correría el riesgo de crear



escombreras abandonadas en todo el territorio. Además, dado que la obra de destino tiene que estar identificada antes de la generación de los residuos en el proyecto de la obra de origen, toda generación de estos sin estar asignados por proyecto a una obra destino debe gestionarse como tal residuo con el vertedero de RCD que corresponda, de acuerdo con el artículo 4.2 de la Orden.

- Por otro lado, respecto a las entidades o empresas que realizan las actividades de valorización de materiales excavados como actividad principal, a lo largo de todo el texto normativo el legislador se refiere al destinatario como responsable “de la obra” de destino siendo ésta una actuación concreta, con unas necesidades preestablecidas y delimitada en el tiempo. Del texto se desprende que no es posible la participación de negociantes cuya única actividad sea la de acopiar materiales excavados para posteriormente comercializarlos en función del mercado.

Sin otro particular, solicitamos que se tengan en cuenta estas consideraciones a la hora de elaborar las nuevas directrices para el Desarrollo de una Política Integrada de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras para Baleares.

Madrid para Palma, a 9 de mayo de 2019

Fdo. D. Rita Martínez Andía

Responsable de Atención a las empresas de ANEFA / Secretaria Técnica AFA ILLES
BALEARS