

5/25

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto
por el que se establece el régimen
jurídico aplicable a las actividades de
valorización de escorias procedentes de
la valorización energética de residuos
de la CAPV, para su posterior
utilización como árido secundario
Bilbao, 21 de Julio de 2025



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 5/25



I.- ANTECEDENTES

El 1 de julio de 2025 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad solicitando informe sobre el *“Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valorización de escorias procedentes de la valorización energética de residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para su posterior utilización como árido secundario”*, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La norma que se nos consulta tiene por objeto, según se expone en su artículo 1, establecer los criterios para determinar cuándo las escorias procedentes de la valorización energética de residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco dejan de ser consideradas residuos, para su posterior utilización como árido secundario, conforme a lo establecido en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El 14 de julio de 2025 se reúne la Comisión de Desarrollo Económico y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo donde se aprueba por mayoría.

II.- CONTENIDO

Parte expositiva

Las escorias procedentes de la valorización energética de residuos se consideran como una corriente prioritaria de residuos a nivel europeo dada su ingente volumen de generación y habida cuenta del potencial de valorización de los recursos que contienen las mismas.

La actual política sobre residuos de la CAPV se concreta en el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Euskadi 2030. El objetivo es reducir en un 30% la tasa de generación de residuos totales, aumentar la recogida selectiva de los residuos urbanos hasta un 85%, reutilizar el 85% de los residuos no peligrosos convirtiéndolos en materiales secundarios, y reducir a menos del 15% la eliminación en vertederos.

Los residuos de escorias procedentes de la valorización energética de residuos se encuentran entre las diez corrientes de residuos no peligrosos que, en caso de valorizarse, más masa de productos recuperados aportarían al objetivo del Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Euskadi 2030.

En consonancia con los objetivos estratégicos de la UE y el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Euskadi la valorización de estas escorias es una práctica que necesita ser promovida.

La consecución de estos nuevos objetivos, entre ellos, el de alcanzar un 85% de valorización para el año 2030, exige la incorporación al ordenamiento jurídico de esta Comunidad Autónoma un decreto en el que se establezcan los requisitos para la utilización de los áridos derivados de la valorización de estas escorias para su reintroducción en procesos productivos.

Por todo ello, en consonancia con la Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030 y el Plan de Prevención y Gestión de Residuos del País Vasco 2030 y teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico de los últimos años, se han realizado diferentes estudios que evalúan la utilización de estas escorias. Los resultados obtenidos, junto con la experiencia internacional en la materia, han acreditado la bondad de la utilización de escorias de incineración en los usos mencionados. En este contexto, se hace imprescindible una regulación normativa que incorpore el estado actual del conocimiento técnico, permitiendo la adecuada valorización de esta tipología de escorias en los usos mencionados.

Parte dispositiva

Artículo 1.- Objeto y ámbito y de aplicación

Artículo 2.- Definiciones.

a) Aplicaciones ligadas.

b) Aplicaciones no ligadas

c) Árido secundario

d) Escorias procedentes de la valorización energética de residuos

e) Masa de agua

f) Persona usuaria del árido secundario

g) Persona valorizadora de escorias

h) Valorización de escorias procedentes de la valorización energética de residuos de la CAPV

i) Instalaciones de valorización energética de la CAPV

Artículo 3. – Criterios para otorgar el fin de la condición de residuo

Artículo 4.- Actividades de valorización de escorias Artículo 5.- Obligaciones de las personas valorizadoras

de escorias al objeto del otorgamiento del fin de la condición de residuo.

Artículo 6.- Usos de los áridos secundarios Artículo 7. Declaración de conformidad.

Artículo 8. Sistema de gestión.

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA

6 DISPOSICIONES FINALES

6 ANEXOS

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Introducción

La transición desde un modelo clásico de economía lineal a uno nuevo de economía circular implica aumentar la reutilización, el reciclaje y la recuperación de residuos. Se estima que Europa pierde en torno a 600 millones de toneladas de material en forma de residuos cada año, que podrían ser potencialmente reutilizados, recuperados o reciclados. Convertir los residuos en recursos es un reto esencial para aumentar la competitividad y avanzar hacia una economía más circular.

El “Plan Vasco de Economía Circular 2024”, que en su momento fue dictaminado ¹por este Consejo, recoge entre los objetivos estratégicos que comparte con la “Estrategia 2030 de Economía Circular”, el de aumentar en un 30 % la tasa de uso de material circular. Esta tasa permite medir la contribución de los materiales reciclados en Euskadi a la demanda total de materiales y representa un elemento clave para evaluar la circularidad de la economía.

Aumentar esta tasa puede contribuir no sólo a rebajar la dependencia de las importaciones o la extracción de materias primas; también permitirá reducir los residuos que, de otra manera, acabarían depositados en vertederos. Asimismo, además de reducir emisiones, el aumento del uso de material circular contribuirá a impulsar el sector del reciclaje y la aparición de empresas ligadas a la transformación y el aprovechamiento de residuos para su reutilización en otros procesos productivos.

En este contexto, la valorización energética se sitúa en el cuarto nivel de la jerarquía europea de residuos, por debajo de la prevención, la reutilización y el reciclaje, pero por encima de la eliminación. No obstante, constituye una alternativa preferente frente al vertido, especialmente para el tratamiento de fracciones no reciclables. El aprovechamiento posterior de sus escorias como árido secundario permite evitar su eliminación y avanzar en la circularidad de materiales residuales que, de otro modo, carecerían de uso viable. En consecuencia, esta forma de valorización representa una vía de transición hacia una economía más circular, al contribuir a la reducción del consumo de materias primas vírgenes, al impulso de la simbiosis industrial y a la generación de mercados de materiales secundarios, en coherencia con los principios recogidos tanto en el Plan Vasco de Economía Circular 2030 como en la Estrategia Europea de Residuos.

Valoración general de la norma

El “Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valorización de escorias procedentes de la valorización energética de residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para su posterior utilización como árido secundario” tiene por objeto regular las operaciones de valorización de las escorias procedentes de la valorización energética de los residuos para su posterior reutilización, estableciendo la relación de usos para los que las mismas se consideran aptas, una vez transformadas en áridos secundarios, así como los requisitos técnicos para cada uno de esos usos.

Este objeto se alinea perfectamente con la necesidad de transitar hacia la economía circular a la que hemos aludido, por lo que **valoramos positivamente** la norma que se nos ha presentado, sin perjuicio de que sería de agradecer un mayor esfuerzo pedagógico, sobre todo en la exposición de motivos,

¹ Véase el [Dictamen 5/21](#), del CES Vasco

dadas la importancia y la complejidad de la materia regulada.

En concreto, **queremos destacar** las siguientes cuestiones:

- Tal y como se señala en su exposición de motivos, las escorias procedentes de la valorización energética de residuos son consideradas una corriente prioritaria de residuos a nivel europeo y también en Euskadi, dado su volumen de generación y el potencial de valorización de los recursos que contienen, y su reutilización se relaciona directamente con la “Estrategia Europea de Residuos”, así como con el objetivo 12 de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de Naciones Unidas, dirigido a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Esta nueva normativa se ha diseñado siguiendo las pautas, rigurosidad técnica y sistematización marcadas por las primeras normativas aprobadas en materia de valorización de residuos en Euskadi. Nos referimos concretamente al régimen jurídico aplicable a actividades de valorización de escorias negras procedentes de la fabricación de acero en hornos de arco eléctrico. A este respecto, consideramos que la técnica jurídica utilizada propicia la creación de un marco regulatorio coherente, ordenado, riguroso y alineado con los objetivos de circularidad del territorio, sin perjuicio del necesario esfuerzo pedagógico antes mencionado.
- Los áridos secundarios objeto de esta regulación están destinados a sectores con elevadas exigencias medioambientales y de seguridad, como el de la fabricación de cemento o la obra civil. Cabe mencionar la heterogeneidad de las escorias procedentes de la valorización energética de residuos y la complejidad que la gestión y posterior transformación de dichas escorias en áridos secundarios puede suponer. Resulta, por tanto, imprescindible regular con precisión tanto los requisitos aplicables a los residuos que se pretenden valorizar, como las condiciones de uso, destinos permitidos y los condicionantes técnicos y ambientales asociados a los áridos secundarios resultantes del proceso, de forma que se garantice su viabilidad técnica, económica, de seguridad y aceptación en el mercado.

En este sentido, creemos que esta iniciativa consigue, en términos generales, que los usos permitidos de los áridos secundarios derivados de la valorización de escorias se definan con claridad y se alineen con los altos estándares técnicos, medioambientales y de seguridad de los sectores afectados.

También procede destacar **dos cuestiones de mejora** en la norma que se nos ha presentado:

- En primer lugar, el **artículo 4** (Actividades de valorización de las escorias) dispone en su apartado 2 que *“la autorización podrá ser otorgada para una o varias de las operaciones que se vayan a realizar, y sin perjuicio de las autorizaciones o licencias exigidas por cualquier otra normativa aplicable a la actividad”*.

Esto podría implicar una duplicidad de trámites administrativos, especialmente en instalaciones ya sometidas a controles ambientales. Por tanto, nuestra propuesta consiste en evitar exigir una nueva autorización completa siempre que existan instrumentos equivalentes en vigor y, en su lugar, permitir una adaptación o anexo técnico específico, siempre que se garantice el cumplimiento de los requisitos del decreto. Esto podría evitar duplicidades administrativas innecesarias, favoreciendo la implantación ágil del modelo propuesto y reduciría costes operativos para las empresas.

En este sentido, **se propone que el procedimiento** de autorización para las instalaciones de valorización de escorias **se simplifique** en la medida de lo posible para aquellas que ya cuenten con autorización ambiental integrada u otras licencias equivalentes.

- En segundo lugar, el **artículo 6** (Uso de los áridos secundarios) dice en su **apartado 4** que *“con el fin de facilitar el uso de los áridos secundarios, el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá publicar instrucciones o guías técnicas en las que, entre otras cuestiones, se describan en detalle los diferentes escenarios contemplados como admitidos para su utilización de acuerdo con este decreto o sus desarrollos reglamentarios.”*

Dado que estas guías tendrán un carácter orientador pero clave en la aplicación práctica del decreto, su contenido debe ser técnicamente viable, operativo y comprensible para los agentes que realmente van a ejecutar las soluciones constructivas y a introducir los materiales en sus procesos. En este sentido, consideramos que la participación de los agentes del sector (tales como, las instalaciones de valorización energética, otros valorizadores de árido secundario y las entidades usuarias de esos áridos, etc.) en la elaboración del contenido técnico puede resultar clave para garantizar que los requisitos técnicos para el uso de áridos secundarios adoptados sean realistas, operativos y acordes a las necesidades y capacidades del ecosistema.

Por ello, se sugiere contemplar algún **mecanismo que garantice la participación de estos agentes** del sector en la elaboración de las futuras guías técnicas previstas en este artículo.

Otras cuestiones

Sin perjuicio de la anterior valoración general, queremos plantear **algunas sugerencias** que, aunque somos conscientes que desbordan los límites de este decreto, estimamos que pueden contribuir a mejorar el ámbito de la valorización y los áridos secundarios en Euskadi:

1. Apoyo a la innovación tecnológica.

La valorización de residuos y, en particular, el tratamiento de escorias para su uso como árido secundario, es un ámbito en continua evolución tecnológica. Están surgiendo de forma constante nuevos procesos de tratamiento, separación, estabilización, inertización y control ambiental que pueden optimizar la calidad del material valorizado, reducir impactos ambientales o ampliar sus aplicaciones finales. En este sentido, aprovechamos la ocasión para subrayar la importancia de que las administraciones públicas otorguen prioridad al impulso de procesos innovadores y tecnologías emergentes en el ámbito de la valorización de escorias, y valoren la posibilidad de crear instrumentos específicos para tal fin.

2. Impulso mediante contratación pública e incentivos.

El desarrollo de un marco normativo que regula el fin de la condición de residuo es necesario, pero no suficiente para garantizar la consolidación de un verdadero mercado de materiales secundarios. La experiencia en otras iniciativas similares muestra que, sin una demanda real y activa por parte del mercado, los productos valorizados corren el riesgo de no encontrar salida comercial suficiente, a pesar de cumplir con todos los requisitos técnicos y ambientales.

La citada experiencia también nos muestra la reticencia por parte de ciertas Administraciones Públicas a promover este tipo de materiales secundarios circulares y seguros por un exceso de celo en la forma de regular y permitir los usos en los que estas materias pueden ser aplicadas,

incluso llegando a obviar, en ciertas ocasiones, las evidencias científicas internacionales que así lo prueban.

A este respecto y trascendiendo los límites del decreto, pudiera resultar razonable pensar en establecer mecanismos de activación de la demanda en el mercado de áridos secundarios derivados de escorias (tales como introducción de criterios de contratación pública verde que valoren positivamente su utilización, la previsión de ayudas o beneficios fiscales para las empresas valorizadoras o consumidoras de estos materiales) ya que aún es incipiente en Euskadi, al menos de forma transitoria, hasta que el producto gane confianza y aceptación entre los operadores. La incentivación podría estimular la inversión privada en una actividad económica que está plenamente alineada con los objetivos de la “Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030” y la “Estrategia Europea de Residuos”.

3. Reconocimiento de la valorización interterritorial.

El artículo 5.1 de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular establece que una sustancia o un objeto dejará de ser residuo cuando cumpla ciertos criterios, definidos en reglamentación comunitaria o, en su defecto, mediante normas nacionales o autonómicas.

El decreto vasco que se nos ha presentado regula este reconocimiento del fin de la condición de residuo de los áridos secundarios valorizados en el ámbito autonómico. Si bien esta norma no puede garantizar el reconocimiento automático de los áridos secundarios valorizados en Euskadi en otras comunidades autónomas o países de la Unión Europea, dado que ello excede su ámbito competencial y de aplicación territorial, resultaría de especial interés que la administración vasca explorara otras vías complementarias para avanzar en esa dirección.

Tales instrumentos podrían adoptar la forma de convenios bilaterales, participación en foros técnicos interterritoriales, alineación con marcos europeos de homologación o impulso de estándares comunes que faciliten la aceptación de los productos valorizados más allá de la CAPV. Esta previsión permitiría dotar al modelo vasco de valorización de residuos de una mayor proyección exterior, reforzaría la seguridad jurídica para los operadores del sector y contribuiría a su viabilidad a medio y largo plazo, favoreciendo la transición hacia una economía circular a escala más amplia.

4. Valoración de otros tipos de residuos

Esta norma objeto de consulta está dirigida a un ámbito específico: las escorias procedentes de la valorización energética de residuos municipales y asimilables. Sin embargo, existen otros tipos de escorias procedentes de otro tipo de procesos, como las generadas en procesos de fundición de metales (aluminio, hierro, cobre, entre otros), que presentan características fisicoquímicas y condiciones de comportamiento ambiental similares a las de las escorias contempladas en la norma (incluso mejores por la mayor homogeneidad de las escorias generadas en este tipo de procesos industriales).

En este sentido, entendemos que la presente norma puede constituir un referente adecuado y un ejemplo a seguir en el desarrollo de futuras regulaciones aplicables a otros tipos de escorias, siempre que presenten características y condiciones similares. Su enfoque técnico y criterios de aplicación podrían servir como base para una armonización normativa más amplia

y coherente en el tratamiento de este tipo de materiales. Esta consideración no es meramente teórica, sino que se apoya en diversos estudios y documentación técnica que han demostrado, de manera experimental, la viabilidad y correcta aplicación de dichos requisitos en ámbitos distintos al de la valorización energética de residuos municipales. En particular, se han constatado aplicaciones exitosas en relación con escorias de fundiciones de hierro y cobre

IV.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valorización de escorias procedentes de la valorización energética de residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para su posterior utilización como árido secundario”*, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 21 de julio de 2025

Vº Bº del Presidente

La Secretaria General

Javier Muñecas Herreras

Izaskun Astondoa Sarria