

INFORME DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2020 SOBRE LAS RECLAMACIONES PRESENTADAS, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, SOBRE LA EXISTENCIA DE DUPLICIDADES CON RELACIÓN A PROYECTOS DE VOLADURAS ESPECIALES Y A LA OPERACIÓN DE MAQUINARIA MINERA, A TENOR DEL REAL DECRETO 863/1985, DE 2 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE NORMAS BÁSICAS DE SEGURIDAD MINERA (UM/032/20).

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante sendos escritos presentados el 8 de julio de 2020 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, una asociación de empresas de áridos informó sobre obstáculos al acceso y ejercicio de las actividades económicas al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) en el ámbito de la seguridad de las explotaciones mineras, por un doble motivo:

- De un lado, debido a la exigencia de autorización previa de los proyectos de voladuras especiales, contenida en el artículo 151 del Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de normas básicas de Seguridad Minera (RGNBSM) y en el artículo 3 de la Orden de 29 de julio de 1994 por la que se modifica la instrucción técnica complementaria 10.3.01 «Explosivos Voladuras Especiales» dictada en desarrollo de aquel RGNBSM. La asociación reclamante afirma que la autorización exigida en el artículo 151 RGNBSM resulta contraria al artículo 17 LGUM, puesto que ha sido establecida en una disposición reglamentaria y no por Ley. La autorización también contravendría los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM. A juicio de la entidad interesada, la normativa europea (Directiva 2014/28/UE¹) y el Real Decreto 130/2017 de 24 de febrero, de explosivos, que la traspone, contienen una precisa regulación sobre qué personas pueden intervenir en una voladura especial, qué formación es necesaria para poder intervenir en aquella voladura especial y, por tanto, parece que la previa exigencia de autorización de la voladura por parte de la autoridad minera autonómica, cuando hay un control posterior por la autoridad de industria de la Delegación de Gobierno, sin el cual no se va a autorizar el consumo de explosivos, es redundante, innecesaria y, fácilmente puede ser sustituida por una declaración responsable o comunicación previa de quien vaya a ser director de la voladura, acompañada de la documentación técnica correspondiente. Finalmente, los distintos criterios de aplicación (más o menos amplios) del artículo 151 RGNBSM no solamente en cada comunidad autónoma sino en cada

¹ Relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de comercialización y control de explosivos con fines civiles.

provincia, distorsionan el mercado estatal, fijando distintas condiciones de competitividad, contrarias al principio de no discriminación del artículo 3 LGUM.

- De otro lado, informa de la barrera consistente en la exigencia de obtener un certificado de aptitud expedido por la autoridad minera para operar con maquinaria minera móvil contenida en el artículo 117 del citado RGNBSM y en el artículo 5 de la Orden de 16 de abril de 1990 por la que se aprueban las instrucciones técnicas complementarias del capítulo VII del Reglamento anterior, por la que se aprueba la instrucción técnica complementaria 07.1.03 «Desarrollo de labores». Señala al respecto que el reglamento de policía minera de 1934 ya exigía a los operadores de maquinaria minera, dada la especial trascendencia de trasladar trabajadores al interior de la mina, determinadas aptitudes morales y físicas. El RGNBSM recupera esa tradición exigiendo a los trabajadores que obtengan previamente un certificado de aptitud expedido por la autoridad minera. Como en el caso de la información sobre barreras relativa a las voladuras especiales, señala que la certificación en este caso no está prevista en norma con rango de Ley, como prescribe el artículo 17 LGUM. Por otro lado, la exigencia no sería proporcionada en vista de que en el ámbito minero se ha dictado la Orden ITC/1316/2008, de 7 de mayo, que prevé un itinerario formativo para los operadores de maquinaria minera móvil consistente en cursos de formación específicos para conducir cada tipo de máquina. Exigir un certificado de aptitud o autorización adicional es desproporcionado y contrario al artículo 7 LGUM, sobre prohibición de la duplicidad de cargas. De otra parte, en tanto la ITC 07.1.03 exige autorización sin describir su contenido, se generan discrepancias entre las diferentes autoridades mineras autonómicas a la hora de establecer los criterios para conceder la autorización, de forma contraria al principio de no discriminación previsto en el artículo 3 LGUM.

La SECUM ha dado traslado de los escritos anteriores al amparo del artículo 28 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Sobre la barrera relativa a la autorización de voladuras especiales

II.1.1) Régimen jurídico de las voladuras especiales

El artículo 151 del Reglamento General de normas básicas de Seguridad Minera (RGNBSM) declara que:

Las voladuras especiales, además de cumplir las condiciones de carácter general para toda clase de trabajos en que se utilice explosivos, deberán contar con autorización, previa aprobación de un proyecto. Podrán aceptarse proyectos tipo en las condiciones indicadas en este Reglamento Básico.

El concepto de “voladura especial” viene recogido en el artículo 150 del mismo reglamento:

Quedan incluidas en este capítulo las grandes voladuras, las que se realicen bajo presión de agua, las que tengan por finalidad la excavación de un terreno rocoso sin previa operación de desmonte o descubierta, la demolición de edificios u otras construcciones que requieran estudios detallados, y las próximas a núcleos habitados o a otras construcciones de servicio público cualquiera que sea la cantidad de explosivo a manejar.

El régimen autorizante de las voladuras especiales viene desarrollado en la Instrucción ITC 10.3-01 (R)², concretamente en su artículo 3, que es del siguiente tenor:

3.1 Cuando por parte de la autoridad competente se tengan que autorizar consumos de explosivos en los que se contemple la realización de voladuras que, conforme al apartado anterior, tengan la condición de especiales, además de cumplir las condiciones generales para toda clase de trabajos en que se utilicen explosivos, deberán contar con la autorización previa de la autoridad competente, quien la concederá o no a la vista de un proyecto de voladura especial presentado por el peticionario, suscrito por un técnico titulado de Minas y aprobado por la autoridad minera competente, en el que figuren:

a) Las construcciones, vías de comunicación, depósitos y conducciones de fluidos, sistemas de transporte, centros de producción o transformación de energía eléctrica, líneas de transporte y distribución de energía, y en general, cualquier instalación susceptible de influencia directa o recíproca por la voladura, cuya distancia al emplazamiento previsto para ésta esté comprendida en:

1.000 metros alrededor, cuando se trate de grandes voladuras, si la voladura es exterior; 500 metros, si es subterránea.

1.500 metros alrededor, cuando se trate de voladuras bajo agua en mar, y 1.000 metros en voladuras bajo agua de cualquier otro tipo.

200 metros alrededor, en caso de demoliciones.

500 metros en todos los tipos restantes.

No obstante, y en función de las características de cada voladura y de su entorno, se pueden modificar estas distancias.

b) Cuantas prescripciones afecten a la voladura, según lo especificado en el apartado «5. Prescripciones».

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-8940&p=20170304&tn=1#i1-6>

c) Los planes de tiro, con el detalle de la carga, retacado de barrenos, así como el sistema de encendido.

d) Horario y plazo previsto para las voladuras, así como las medidas de seguridad y señales de advertencia adoptadas. En el caso de empresas que habitualmente ejecuten voladuras, la exigencia anterior puede sustituirse por la Disposición Interna de Seguridad correspondiente.

e) En caso de proximidad a construcciones o instalaciones que pudieran ser afectadas por las vibraciones producidas por la voladura, la autoridad minera competente puede exigir la aplicación del contenido de la norma UNE 22.382 «Control de vibraciones producidas por voladuras».

3.2 Si durante el plazo de vigencia de la autorización de un consumo de explosivos, en la que originariamente no se preveían voladuras especiales, sobreviniese, por causas imprevistas y justificadas, la necesidad de ejecución de tal tipo de voladura, debe recabarse previamente la aprobación de la autoridad minera competente, mediante la presentación por duplicado del proyecto que se especifica en el apartado 3.1 anterior. La autoridad minera competente debe remitir un ejemplar del mismo, junto con su aprobación, a la Oficina de Industria y Energía para los efectos que procedan.

3.3 Según lo dispuesto en el artículo 151 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, pueden aceptarse proyectos tipo, cuando las voladuras especiales constituyan o vayan a constituir una actividad repetitiva, respetando en todas ellas los parámetros técnicos y medidas previstas en la primera voladura.

El mantenimiento de esta regulación específica fue cuestionado tras la entrada en vigor del Real Decreto 130/2017 de 24 de febrero, de explosivos. Sin embargo, el Tribunal Supremo, en el Fundamento Décimo de su Sentencia 468/2018 de 21 de marzo de 2018 (Recurso 220/2017) ha declarado su plena vigencia.

II.1.2) Régimen jurídico relativo a los explosivos

La regulación europea relativa al régimen de explosivos figura en la [Directiva 2014/28/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de comercialización y control de explosivos con fines civiles.

El artículo 16 de la Directiva obliga a contar con autorización o licencia para la fabricación, el almacenamiento, la utilización, la importación, la exportación, la transferencia o el comercio de explosivos. No obstante, además de dicha licencia general de actividad, no se prevé una licencia o autorización específica para cada operación en que se utilicen explosivos.

No obstante, el Tribunal de Justicia de la UE ha permitido, en casos similares (p.ej. almacenamiento, manipulación y venta de material pirotécnico) que los Estados establezcan una “doble autorización”, siempre y cuando cada una de

las autorizaciones responda a la salvaguarda de razones imperiosas de interés general distinta³.

En el marco estatal, el artículo 28 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, dispone que corresponde al Gobierno la regulación, entre otras cuestiones, de la utilización de explosivos.

El artículo 119 del citado Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero, distingue tres tipos distintos de autorización cuyo otorgamiento corresponde a la Administración General del Estado: utilización habitual de ámbito estatal, uso habitual de ámbito provincial o autonómico y empleo eventual de explosivos.

- La autorización para la **utilización habitual de explosivos con ámbito estatal será otorgada por** la Dirección General de la Guardia Civil, previo informe favorable de la Dirección General de Política Energética y Minas. Esta autorización tendrá un plazo de validez de cinco años, salvo indicación en contrario, revocación o renuncia o cesación de la actividad durante el plazo de un año, y quedará recogida en un registro público oficial constituido al efecto en la Intervención Central de Armas y Explosivos.
- La autorización para la **utilización habitual de explosivos con ámbito provincial o autonómico** será otorgada por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, previo informe del Área Funcional de Industria y Energía y de la Intervención de Armas y Explosivos de la Guardia Civil de la Comandancia o Zona que corresponda. Esta autorización tendrá un plazo de validez de cinco años, salvo indicación en contrario, revocación, renuncia o cesación de la actividad de utilización de explosivos durante el plazo de un año. Estas autorizaciones se deberán recoger, igualmente, en el registro oficial citado anteriormente.
- Finalmente, la **autorización para la utilización eventual** de explosivos será otorgada por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma donde vayan a ser utilizados, previo informe del Área Funcional de Industria y Energía y de la Intervención de Armas y Explosivos de la Comandancia de la Guardia Civil que corresponda. Esta autorización únicamente tendrá validez para la utilización de las cantidades que se establezcan en los plazos y lugares que al efecto se determinen.

³ Según se desprende de la STJUE de 26 de septiembre de 2018 (asunto C-137/17), apartado 82: “En el presente asunto, en primer lugar, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que las condiciones de concesión de los dos regímenes de autorización de que se trata están justificadas por razones imperiosas de interés general, a saber, la protección de la seguridad y la salud públicas, por lo que respecta a la autorización federal, y la protección del medio ambiente, por lo que respecta a la autorización regional”.

El artículo 125 del RD 130/2017 reconoce expresamente la aplicación de la normativa de seguridad minera a las voladuras:

En lo que se refiere a la utilización de explosivos y ejecución de voladuras será de aplicación el citado Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera en todo lo que no se oponga a lo establecido en este reglamento. La utilización de explosivos con fines civiles se considera técnica minera, en los términos del artículo 1 del citado reglamento

II.1.3) Normativa sobre prevención de riesgos laborales

A lo anterior cabe añadir las previsiones en materia de prevención de riesgos laborales contenidas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, la cual tiene por objeto promover la seguridad y salud de los trabajadores. A tenor del artículo 7.2 de dicha Ley, *“Las funciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral que se señalan en el apartado 1 [las competentes en materia laboral] continuarán siendo desarrolladas, en lo referente a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera, a los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o el empleo de energía nuclear, por los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora [...]”*. La disposición derogatoria de dicha Ley excluye las previsiones sobre prevención de riesgos laborales en las explotaciones mineras que contiene, entre otras normas, el RGNBSM.

II.2) Sobre la barrera relativa a la formación de operarios de maquinaria minera

El art. 117 del citado RGNBSM establece la exigencia de disponer de autorización o certificado de aptitud para la utilización de maquinaria:

La utilización y puesta en servicio de la maquinaria estarán debidamente autorizadas.

Todo operador de maquinaria móvil estará en posesión del correspondiente certificado de aptitud. [...]

La también citada Orden de 16 de abril de 1990 (ITC 07.1.03 «Desarrollo de labores»), desarrolla el Reglamento anterior del siguiente modo:

5.1 Operadores y conductores:

5.1.1 Operadores de máquinas:

El manejo de maquinaria minera móvil sólo podrá ser realizado por operadores mayores de 18 años, que hayan recibido la instrucción necesaria con un período de prácticas, conozcan las prestaciones, mantenimiento normal y limitaciones de la máquina y sean debidamente autorizados por la Autoridad

minera competente. Estas autorizaciones no tendrán carácter general, sino para cada tipo de máquina y deberán ser renovadas cada cinco años, y no excluyen la necesidad del permiso de conducción que pueda ser exigible en su caso.

5.1.2 Conductores de vehículos:

Los conductores de vehículos de transporte de personal deberán ser titulares de un permiso de conducir acorde con el tipo de vehículo, expedido por la Autoridad de Tráfico.

Los conductores de camiones volquetes de la explotación dedicados al transporte de material útil o estériles deberán disponer de un permiso expedido por la Autoridad minera competente, según las condiciones indicadas en el apartado anterior.

El certificado de aptitud se expide por las autoridades mineras autonómicas.

Además de lo anterior, en el ámbito de la seguridad minera se ha dictado Orden ITC/1316/2008, de 7 de mayo, que prevé un itinerario de formación específica para, entre otros, los operadores de maquinaria minera móvil⁴.

El escrito de información sobre barreras se refiere al citado itinerario formativo en estos términos:

- Especificación técnica 2000-1-08 Formación preventiva para el desempeño del puesto de operador de maquinaria de transporte en actividades de exterior
- Especificación Técnica 2000-1-08 Formación preventiva para el desempeño del puesto de operador de maquinaria de arranque/carga/viales en actividades de exterior

⁴ Orden ITC/1316/2008, de 7 de mayo, por la que se aprueba la instrucción técnica complementaria 02.1.02 «Formación preventiva para el desempeño del puesto de trabajo», del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera. El artículo 4 de la ITC dispone el carácter obligatorio de la formación (*“La formación preventiva establecida en esta Instrucción técnica complementaria 02.1.02, con la adaptación necesaria del itinerario formativo correspondiente, tiene la consideración de habilitante para el desempeño del puesto de trabajo, por lo que es obligatoria su realización para la empresa. Así mismo deberá realizarse formación preventiva para el desempeño del puesto de trabajo de actualización y reciclaje, con una periodicidad que no será superior a cuatro años”*). Asimismo, según el artículo 9: *“Los trabajadores que hayan sido adecuadamente formados conforme a lo previsto en esta instrucción técnica complementaria, superando los niveles de conocimientos establecidos por el personal docente, recibirán una acreditación documental de ello, expedida por la empresa si ésta hubiera utilizado medios propios para la impartición de la formación, o por la entidad encargada por ella para hacerlo, en caso de haber recurrido a medios ajenos. Esta formación se anotará y certificará en la cartilla de formación profesional propia de cada trabajador”*.

- Especificación Técnica 2002-1-08 Formación preventiva para el desempeño de los puestos de operador de arranque/carga y operador de perforación/voladura; picador, barrenista y ayudante minero, en actividades extractivas de interior
- Resolución de 18 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueba la especificación técnica número 2004-1-10 «Formación preventiva para el desempeño de los puestos de trabajo encuadrados en los grupos 5.4 letras a), b), c), d), e), f), g), h), j), k), l), m), y 5.5 letras a), b) y d) del apartado 5 de la Instrucción Técnica Complementaria 02.1.02 «Formación preventiva para el desempeño del puesto de trabajo», del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera».
- Resolución de 18 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueba la especificación técnica número 2003-1-10 «Formación preventiva para el desempeño de los puestos de trabajo encuadrados en los grupos 5.1 letras a), b) ,c) y 5.2 letras a), b), d), f) y h) de la Instrucción Técnica Complementaria 02.1.02 «Formación preventiva para el desempeño del puesto de trabajo», del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera».

II.3) Alegaciones de la interesada sobre las barreras anteriores

La interesada formula alegaciones en cierto modo comunes con relación a las barreras anteriores que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Que se ha vulnerado el artículo 17 de la LGUM en vista de que en ambos casos se exigen autorizaciones en normas de orden reglamentario sin contar con la oportuna base en norma con rango de Ley.
- Que se ha vulnerado el principio de necesidad y proporcionalidad previsto asimismo en el artículo 17 de la LGUM, así como del artículo 7 LGUM, por los siguientes motivos:
 - En el caso de las voladuras especiales, resulta desproporcionada la exigencia de una autorización singular de la autoridad minera autonómica para las voladuras en vista de que es precisa una autorización general para la adquisición de explosivos competencia de la Administración General del Estado.
 - En el caso de la autorización para el uso de maquinaria minera, resulta desproporcionado que se exija un certificado de aptitud a expedir por las autoridades mineras autonómicas (artículo 117

RGNBSM) además de cursos específicos de capacitación para los operadores de maquinaria minera móvil (Orden ITC/1316/2008, de 7 de mayo).

- Que existen diferencias de criterio e interpretación por parte de las distintas comunidades autónomas en tanto autoridades mineras acerca de los requisitos del proyecto de voladuras y acerca del contenido del certificado de aptitud, lo cual puede resultar contrario al principio de no discriminación previsto en el artículo 3 LGUM.

II.4) Análisis del asunto desde la perspectiva de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

II.4.1) Aplicación de la LGUM al sector minero.

Del artículo 2 LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a “cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”.

Por tanto, y siendo la actividad minera una actividad empresarial, también le resulta de aplicación la LGUM.

Así se deriva de la lectura de la Exposición de Motivos de la propia LGUM⁵ así como de anteriores informes dictados sobre esta actividad en aplicación de los artículos 26 y 28 LGUM, entre otros, los Informes SECUM 26/1416, de 19 de septiembre de 2014, y 28/17001, de 4 de noviembre de 2019, así como el Informe de esta Comisión UM/039/14, de 15 de septiembre de 2014.

II.4.2) Análisis del caso según los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM.

En lo que se refiere al principio de necesidad y proporcionalidad, el artículo 5 de la LGUM los define de la siguiente manera⁶:

⁵ “La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.”

⁶ En el mismo sentido se pronuncia el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que recoge los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Por su parte, el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 contempla las siguientes causas imperiosas de interés general:

[...] el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Más específicamente, con relación a las autorizaciones, el artículo 17 LGUM señala que:

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

[...]

4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

A lo anterior debe añadirse que el artículo 7 LGUM se refiere a la simplificación de cargas en los siguientes términos:

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias

autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Tal y como figura en el preámbulo del RD 130/2017 (Reglamento de Explosivos), la razón de solicitar autorización previa de actividad a las empresas que utilizan explosivos es garantizar la “salud y seguridad de las personas”. Por otro lado, según lo expuesto, el artículo 151 del RGNBSM, establece una autorización “ad hoc” para determinadas voladuras y la correspondiente ITC alude a razones de seguridad al referirse a la necesidad de contemplar en el oportuno proyecto de voladura construcciones, vías de comunicación, depósitos y conducciones de fluidos, así como sistemas de transporte y distribución eléctricos, entre otras instalaciones, que pudieran verse afectadas.

En vista de lo anterior, se considera que, si bien en el presente caso la exigencia de autorización para el uso de explosivos está justificada en razones imperiosas de interés general (seguridad y salud públicas, así como, eventualmente, medio ambiente), sería conveniente que la autoridad competente señalase los motivos que justifican la existencia de un régimen que prevé tanto una autorización general para la adquisición de explosivos como otra particular de la autoridad minera correspondiente para el uso de los explosivos en cada concreta voladura especial. Caso de que la autoridad competente considere que existe margen para ello sin merma de la seguridad, cabría plantearse la revisión de tal sistema autorizatorio en la futura regulación que se adopte para el sector desde la óptica de una mayor simplificación de cargas.

Del mismo modo, si bien la formación de los operarios de maquinaria resulta esencial para la garantía de la seguridad de los trabajadores, razón que justifica el sistema autorizatorio, se considera conveniente que, sin merma de tales exigencias formativas, se evalúe la posibilidad de simplificar tal régimen de formación en futuras revisiones de la normativa.

II.3.3.- Análisis del caso según el principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 LGUM.

La entidad reclamante denuncia la aplicación de criterios distintos según la provincia o comunidad autónoma que interpreta la autorización específica del proyecto de voladura especial o la certificación de aptitud o autorización del RGNBSM. Sin embargo, tanto la SECUM como esta Comisión han venido señalando que la existencia de disparidad de criterios entre distintas Administraciones territoriales en el ejercicio de sus competencias no constituye una infracción de la LGUM. Sin perjuicio de anterior, en el presente caso, a tenor de las explicaciones del escrito de información sobre barreras, se considera deseable una mayor coordinación entre autoridades competentes.

La solución es someter esta problemática a las conferencias sectoriales previstas en el artículo 12 LGUM⁷.

III. CONCLUSIONES

1. El interesado ha puesto de manifiesto las barreras consistentes en la exigencia de una autorización de la autoridad minera autonómica para cada proyecto de voladura especial (artículo 151 del Reglamento de Seguridad Minera) junto a la exigencia de una autorización general de actividad para la adquisición de explosivos por parte de la Administración General del Estado (artículo 119 del Reglamento de Explosivos). Asimismo, informa sobre la existencia de una autorización específica para operar maquinaria móvil de las explotaciones mineras (artículo 117 del citado Reglamento) consistente en el llamado carné de operador que expiden las autoridades mineras autonómicas junto a la previsión de un itinerario formativo para operar tal maquinaria, lo cual incurriría en duplicidad.

2. Si bien en el presente caso la exigencia de autorización para el uso de explosivos está justificada en razones imperiosas de interés general (seguridad y salud públicas, así como, eventualmente, medio ambiente), sería conveniente que la autoridad competente señalase los motivos que justifican la existencia de un régimen que prevé una autorización general para la adquisición de explosivos y otra particular para su uso en una concreta voladura especial. Caso de que la autoridad competente considere que existe margen para ello sin merma de la seguridad, cabría plantearse la revisión de tal sistema autorizatorio desde la óptica de la simplificación de cargas.

3. Del mismo modo, si bien la formación de los operarios de maquinaria resulta esencial para la garantía de la seguridad de los trabajadores, razón que justifica el sistema autorizatorio, se considera conveniente que, sin merma de tales exigencias formativas, se evalúe la posibilidad de simplificar tal régimen de formación en futuras revisiones de la normativa.

4. Si bien la existencia de distintos criterios por parte de diferentes autoridades territoriales autorizantes en el ejercicio de sus competencias no vulnera el principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 LGUM, resulta deseable una mayor coordinación en este caso, lo cual podría favorecerse mediante las oportunas conferencias sectoriales.

⁷ Así consta, por ejemplo, en el Informe de la SECUM 28/1431 de 16 de octubre de 2014 y en el Informe de esta Comisión UM/046/14 de 15 de octubre de 2014.