



INDUSTRIA, MERKATARITZA  
ETA TURISMO SAILA  
Berrikuntza eta Energia Sailburuordetza  
Energia eta Meategien Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA,  
COMERCIO Y TURISMO  
Viceconsejería de Innovación y Energía  
Dirección de Energía y Minas

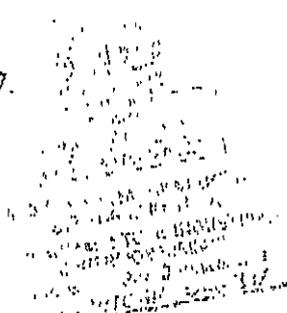
Adjunto se remite ~~informe~~ relativo a la consulta formulada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, sobre la posible competencia de la autoridad minera (Dirección de Energía y Minas) para la aprobación e inspección de excavaciones subterráneas (túneles) realizadas en obra civil, elaborado por el Letrado adscrito a la Secretaría General de Régimen Jurídico.

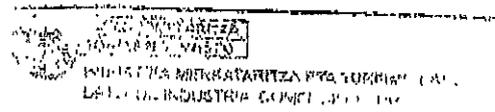
Dado que el informe concluye que la Dirección de Energía y Minas, en este caso a través de las OOTT del Departamento, es el órgano competente para autorizar y otorgar la aprobación, inspección y control en materia de proyectos de trabajos de ejecución de labores subterráneas, incluida la excavación de túneles en obra civil, sirva la presente como INSTRUCCIÓN INTERNA en cuanto asunción de la competencia y actuaciones derivadas de la misma.

Atentamente,

Vitoria-Gasteiz, a 22 de octubre de 2007.

  
Fdo.: Txaber Lezámiz Conde  
DIRECTOR DE ENERGÍA Y MINAS





22 OCT 2007

450-42532

SARREERA	IRTEA
Zo	312859

JESUS M<sup>o</sup> EIZMENDI  
SR. JEFE DE LA OFICINA TERRITORIAL DE INDUSTRIA EN BIZKAIA.



**INFORME EN RELACIÓN CON LA CONSULTA FORMULADA POR EL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, SOBRE LA POSIBLE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD MINERA (DIRECCIÓN DE ENERGÍA Y MINAS) PARA LA APROBACIÓN E INSPECCIÓN DE EXCAVACIONES SUBTERRÁNEAS (TÚNELES) REALIZADAS EN OBRA CIVIL**

---

087/07 IL

**I. ANTECEDENTES**

A raíz de un escrito y diversa documentación remitida por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos, Peritos y Facultativos de Minas del País Vasco, Navarra, La Rioja y Soria, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo plantea consulta sobre si la Autoridad minera (Dirección de Energía y Minas) es la competente para aprobar el proyecto y conceder, en su caso, la autorización administrativa para la ejecución de obras civiles que conlleven la realización de excavaciones subterráneas (túneles).

La consulta se plantea porque se trataría de una competencia que hasta ahora no se ha ejercido y ante la duda de que la Autoridad minera sea la competente en dicha materia, por entender que pudiera tratarse de una materia ajena a lo estrictamente minero.

Además, el propio órgano consultante se cuestiona si, en realidad, lo que subyace en esta cuestión no es una discusión de carácter corporativo sobre las competencias profesionales de los ingenieros de minas para elaborar los proyectos y supervisar las obras de túneles, más que una verdadera discusión sobre el concreto órgano administrativo que ostenta la competencia autorizante en esta materia.

Con el escrito de consulta se remite la siguiente documentación:

- Informe de la Asesoría Jurídica del referido Colegio Oficial.
- Dictamen del Consejo de Estado.
- Sentencia del Tribunal Supremo.
- Sentencia del TSJ de Castilla-León.

## II.- ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

Desde un primer momento debemos señalar que la propia Dirección de Energía y Minas ya apunta en su escrito la respuesta a la cuestión planteada, cuando afirma que, *"tanto la normativa vigente como las referencias jurisprudenciales, parecen atribuir dicha competencia a la Autoridad minera para la aprobación e inspección en excavaciones subterráneas (túneles), siempre que en dichos trabajos se requiera la aplicación de técnica minera o el uso de explosivos"*.

No obstante, pese a esa aparente atribución de competencia a la Autoridad minera, la Dirección de Energía y Minas muestra su duda sobre el particular, dado que, siendo evidente que dicho órgano ostenta la competencia autorizante de todo tipo de explotaciones de recursos mineros, no está tan claro que dicha competencia se extienda también a aquellas infraestructuras u obras civiles que conlleven la ejecución de túneles, y ello por considerar que tales obras se enmarcan en una materia ajena a lo estrictamente minero.

Efectivamente, a primera vista la duda resulta comprensible, no en vano no ha sido ésta una cuestión pacífica y suscitó en su momento una interesante polémica en otras Administraciones Públicas, aunque entendemos que, a día de hoy, y conforme a lo previsto en la normativa vigente que resulta de aplicación, la cuestión ha quedado resuelta, máxime tras diversos pronunciamientos judiciales sobre el particular, así como tras el Informe del Consejo de Estado que se aporta.

### Normativa aplicable

Tal y como se indica en el escrito de consulta, la normativa aplicable está recogida, fundamentalmente, en el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera y en las Instrucciones Técnicas Complementarias (en adelante, ITC) que desarrollan el mismo.

En primer lugar, por lo que respecta al citado Real Decreto 863/1985, su artículo 1 prevé que *"Estas normas serán de aplicación directa en todo el territorio nacional y tendrán el carácter de mínimas, pudiendo ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas que tengan atribuciones estatutarias para ello, asegurando la ejecución de las normas básicas e introduciendo, en su caso, medidas adicionales de seguridad"*.

Asimismo, en el artículo 2 *"Se autoriza al Ministerio de Industria y Energía para aprobar, por Orden, las Instrucciones Técnicas Complementarias de desarrollo y ejecución del Reglamento adjunto. Dichas Instrucciones serán de aplicación directa en todas las Comunidades Autónomas que carezcan de competencia para reglamentar esta materia. Asimismo, serán también de aplicación subsidiaria, como derecho supletorio a falta de desarrollo reglamentario autonómico, en aquellas Comunidades que tuvieran competencia para verificarlo, o en caso de laguna o insuficiencia de su regulación propia, o por remisión expresa. En todo caso, las Instrucciones Técnicas Complementarias relativas a la normalización y homologación de elementos, así como las que se dicten en materia de explosivos, serán de aplicación directa en todo el territorio del Estado español"*.

Así pues, tratándose de normativa básica, y a falta de regulación autonómica, el citado Reglamento y las ITC que lo desarrollan constituyen la normativa aplicable en la CAV en materia de seguridad minera.

Por lo que se refiere al **Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera**, debemos señalar que resulta fundamental, y clarificador a los efectos que nos ocupan, lo dispuesto en su **artículo 1**, relativo a su ámbito de aplicación y fines, cuando establece lo siguiente:

*"El presente Reglamento Básico establece las reglas generales mínimas de seguridad a que se sujetarán las explotaciones de minas, canteras, salinas marítimas, aguas subterráneas, recursos geotérmicos, depósitos subterráneos naturales o artificiales, sondeos, excavaciones a cielo abierto o subterráneas, siempre que en cualquiera de los trabajos citados se requiera la aplicación de técnica minera o el uso de explosivos, y los establecimientos de beneficio de recursos geológicos en general, en los que se apliquen técnicas mineras".*

A la vista de esta previsión, ha de reconocerse que la primera parte del precepto podría venir a avalar la duda planteada por la Dirección de Energía y Minas, en el sentido de que se hace referencia a muy diversas actividades, pero todas ellas relacionadas con la explotación de recursos mineros, lo que podría llevar a pensar que las obras civiles de infraestructura, incluso cuando conlleven la ejecución de túneles, quedarían fuera del ámbito de aplicación del Reglamento.

Sin embargo, esa posible duda queda rápidamente despejada cuando se comprueba que, a continuación, el precepto también hace referencia a "excavaciones a cielo abierto o subterráneas, siempre que en cualquiera de los trabajos citados se requiera la aplicación de técnica minera o el uso de explosivos". Es evidente que en la ejecución de excavaciones subterráneas (túneles) se utiliza la técnica minera, amén del uso de explosivos.

Por otra parte, en este mismo sentido -de forma aún más clarificadora, si cabe- ha de tenerse en cuenta la ITC 04.6.05, aprobada mediante Orden de 19 de abril de 1994 y referida a **"Labores subterráneas. Sostenimiento de obras"**, cuando en su punto 1 (Objeto y campo de aplicación) establece que *"La presente Instrucción tiene por objeto establecer las condiciones mínimas de seguridad que debe reunir el sostenimiento de las obras subterráneas como pozos, planos*

**túneles ... y cualquier otra que, con fines industriales o de uso civil, se realice bajo la superficie del terreno".**

A su vez, en el punto 2 procede a clasificar las labores subterráneas, y contempla los "**Túneles y obras especiales**", definiéndolos como "*obras similares a las definidas en el apartado anterior (Galerías de infraestructura) dedicadas a uso civil*".

Por ello, tal y como acertadamente se indica en el Informe remitido por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos, Peritos y Facultativos de Minas del País Vasco, Navarra, La Rioja y Soria, ha de concluirse que la citada normativa de seguridad minera resulta de plena aplicación a las obras de infraestructura subterránea, con independencia de que éstas conlleven o no explotación o aprovechamiento de recursos mineros, dado que es la utilización de la técnica minera o el uso de explosivos lo que determina la aplicación de la reiterada normativa.

#### **Órgano competente para otorgar la autorización administrativa**

Una vez aclarado que la señalada normativa es de aplicación a las obras civiles de infraestructura subterránea, procede analizar cuál es —a la luz de esa normativa— el órgano competente para autorizar los proyectos de ejecución de tales obras.

A este respecto, debemos indicar que el **artículo 55 del Reglamento**, incluido en el capítulo IV (Labores subterráneas), dentro de la sección 4.6 (Trabajos y explotaciones), exige que "*Con anterioridad al comienzo de un nuevo trabajo subterráneo de cualquier clase, o al reanudarse la actividad en las labores después de una parada oficialmente comunicada, los explotadores deberán obtener la debida autorización*".

Luego, está claro que la ejecución de trabajos subterráneos, incluidos los trabajos de excavación de túneles en obra civil, requieren la previa autorización administrativa. Pero, ¿quién debe otorgar esa autorización?. El artículo 168 del propio Reglamento viene a dar cumplida respuesta cuando, bajo el epígrafe "*Competencia administrativa*", establece que "*incumbe al Ministerio de Industria y Energía o al Órgano Autónomo correspondiente, en aquellas Comunidades en que se haya transferido la competencia en materia de minas, las funciones de inspección y vigilancia en lo relativo a previsión de accidentes y enfermedades profesionales, al análisis de las causas del accidente y a plantear las conclusiones pertinentes, el cumplimiento del presente Reglamento, así como la estricta observancia de las normas de seguridad e higiene en el trabajo en las explotaciones mineras de cualquier orden y en cuantos trabajos regulados por la citada Ley que exijan la aplicación de la técnica minera*".

Por su parte, la ya citada ITC 04.6.05, en su apartado 4, relativo a la "*Definición del sostenimiento*", prevé que "*Antes del inicio de la realización de una labor u obra subterránea, es condición imprescindible recabar la aprobación, por parte de la autoridad minera competente, del correspondiente estudio técnico o proyecto de sostenimiento, que debe ser suscrito por un técnico o titulado competente*". Y en el párrafo siguiente se añade que "*En el caso de que la obra vaya a ser realizada por contrata, antes del inicio ..., la empresa debe presentarlo a la autoridad minera competente para su aprobación*".

A la vista de lo anterior, resulta evidente que la competencia administrativa para autorizar los proyectos de ejecución y para controlar todas las cuestiones de seguridad relativas a trabajos subterráneos "*de cualquier clase*", incluidos los trabajos de excavación de túneles en obra civil, corresponde a la Autoridad minera, en nuestro caso al Departamento de Industria, Comercio y Turismo, y más concretamente, conforme a lo previsto en el artículo 8.5, en relación con el artículo 9.e), del Decreto 223/2001, de 16 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional de dicho Departamento, a la Dirección de Administración de Industria y Minas (actualmente, Dirección de Energía y Minas).



A este respecto, debemos llamar la atención sobre la modificación del mencionado Decreto, introducida mediante Decreto 99/2004, de 1 de junio, y debemos llamar la atención en un doble sentido. De una parte, el artículo 2 de este último Decreto viene a modificar el punto 5 del artículo 8 de aquél, cuando preveía que *"En el área de Minas se incluirán todas las actuaciones del Departamento relativas a las actividades de exploración, investigación o explotación de recursos minerales, así como al control de la seguridad tanto de las explotaciones como de los trabajadores de las mismas"*.

Pues bien, la modificación consistió en suprimir la mención a los **trabajadores**, de tal forma que con la modificación operada se viene a dar a entender que el control de la seguridad de los trabajadores de las explotaciones mineras (entendidas éstas en el sentido amplio que deriva de la normativa analizada) no sería ya competencia del Departamento de Industria, Comercio y Turismo. En la exposición de motivos del nuevo Decreto se da cuenta de la razón que llevó a introducir esta modificación, cuando se indica que, con base en las facultades de autoorganización de esta Administración, *"se considera oportuno que la totalidad de las competencias que en materia de seguridad laboral corresponden, según lo expuesto, al área de Minas, incluyendo la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción de túneles, pasen a quedar residenciadas en el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en su propio Decreto de estructura orgánica y funcional (Decreto 44/2002, de 12 de febrero)"*.

En consecuencia, ha de destacarse que ya en aquel momento (año 2001), el Departamento de Industria, Comercio y Turismo era consciente de que las cuestiones de seguridad del tipo de obras de referencia (tanto de las explotaciones como de los trabajadores) eran competencia del mismo. De ahí que proceda a la modificación del Decreto, para pasar a *residenciar* dicha competencia en el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por considerarlo más oportuno y en base a las facultades de autoorganización de esta Administración.

A este respecto, y aunque no es objeto del presente Informe, sí parece oportuno hacer una somera reflexión sobre dicha modificación, en el sentido de cuestionar su virtualidad, dado que, si bien es cierto que, en principio, puede parecer adecuado -y hasta lógico- residenciar las funciones de protección de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en el Departamento al que está adscrito el organismo especializado (OSALAN) creado en esta Comunidad Autónoma para velar por la protección de los trabajadores en la señalada materia; sin embargo, no es menos cierto que tales facultades de autoorganización deben decaer frente a las previsiones de la normativa básica, tanto la normativa sustantiva aquí expuesta, como la propia normativa de prevención de riesgos laborales (Directiva Comunitaria 89/391/CEE, art. 7.2 LPRL y el Real Decreto 1389/1997 que, en desarrollo de la Ley, aprueba disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras), que vienen a atribuir dicha competencia y facultades a "los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora", esto es, a la Autoridad minera (y no a la Autoridad laboral), cuando se trata de trabajos en minas, canteras, túneles y, en definitiva, cuando se trata de labores subterráneas en las que se utiliza la técnica minera o explosivos.

Por otro lado, dado el tenor literal de la justificación de la modificación expuesta, debe llamarse la atención sobre el hecho de que dicho Departamento también era conocedor de que en materia de seguridad laboral en el área de Minas estaba incluida "la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción de túneles", lo que denota que también debía ser consciente de que la competencia autorizante y de control en dicha materia correspondía a la autoridad minera. Cosa bien diferente es que -como se reconoce en el propio escrito de consulta- hasta ahora no se haya ejercido dicha competencia, y ello por razones que desconocemos y que, en cualquier caso, exceden del objeto del presente Informe.



### III.- Conclusión.

A la vista de la normativa analizada y en virtud de cuanto ha quedado expuesto, hemos de concluir que la Autoridad minera (en nuestro caso, la Dirección de Energía y Minas) es el órgano competente para autorizar y otorgar la aprobación, inspección y control de seguridad de los proyectos y de los trabajos de ejecución de labores subterráneas "de cualquier clase", incluidos los trabajos de excavación de túneles en obra civil.

Por otro lado, ha de significarse que, tanto el dictamen del Consejo de Estado, como los pronunciamientos judiciales aportados, no vienen sino a corroborar la conclusión aquí obtenida, dado que tanto el señalado órgano consultivo como los Tribunales de Justicia reconocen que la utilización de la técnica minera y el uso de explosivos determinan la aplicación de la normativa sobre seguridad minera en las labores subterráneas y, más concretamente, en los trabajos de excavación de túneles en obra civil.

Este es el informe que emito, y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 15 de octubre de 2007

EL LETRADO

Javier Resano Aguirre