

Conflicto competencial

Departamento de Prevención y Desarrollo de la Cultura de la Salud

Fecha: julio de 2020

Autor: **Victor Fernández Rodríguez**. Consultor de Prevención de Fraternidad Muprespa



Como todos sabemos, en el momento que se produce un accidente de trabajo, la empresa tiene obligación de comunicarlo a la autoridad competente en un plazo determinado, siendo este plazo de 24 horas si fuese grave o mortal. Dicha autoridad, tendrá que cursar visita, si lo cree oportuno, para investigar dicho accidente y tomar las medidas que ellos crean pertinentes.

En algunas ocasiones, dilucidar qué autoridad es la que tiene que cursar dichas visitas, según qué empresas, puede llegar a crear un conflicto competencial. Pongámonos en situación, accidente ocurrido en una explotación minera, en la construcción de un túnel de obra civil, en una planta de áridos, en una nave de aprovechamiento, etc... ¿qué organismo oficial es el que tiene competencias para investigar dicho accidente?

En concreto, estoy hablando de los **conflictos competenciales en materia de seguridad y salud** entre la Inspección de trabajo y la Inspección de Minas de cada CCAA, planteados, la mayor parte de ellos, por las propias empresas sancionadas, teniéndose, en ocasiones, que resolverse por vía judicial.

Veamos que dice al respecto la legislación vigente.

Empecemos por la **Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales**. Según el **Art. 7.1** de dicha Ley, recae sobre las Administraciones públicas competentes en materia laboral las funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento, de la normativa de PRL.

Estas funciones, según el **Art. 9** de la misma Ley, se ejercen a través de la Inspección de Trabajo, con la colaboración, si fuera necesario, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, funciones que también vienen reflejadas en el art. **3º de la Ley 42/97, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**.

Hasta aquí todo parece muy claro, **por regla general**, será la **Inspección de Trabajo** la que tiene las competencias sobre dichas funciones.

Pero toda regla tiene su **excepción**, y esa es el **punto 2 de dicho Art 7**, el cual articula que 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, dichas funciones en materia laboral, recaerán en los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora, siendo en este caso la **Inspección de Minas** de cada CCAA.

A vista de esto, parece claro que la línea competencial entre la Inspección de trabajo y la Inspección de Minas la marca una **doble condición**, la primera es que **los trabajos realizados se consideren dentro o no, del marco normativo de minas**, y la segunda, que **para la realización de esos trabajos, se apliquen o no técnicas mineras**.

¿Qué trabajos se consideran **dentro del marco normativo de minas**?

Por un lado tenemos el **Real Decreto 863/1985 Reglamento General de Normas Básicas en Seguridad Minera (RGNBSM)**, que aplica a *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*.

En este punto, debemos aclarar qué se consideran **establecimientos de beneficio** (plantas de áridos, plantas de hormigón, naves de elaboración, etc.), ya que **son en estos donde se causan la mayoría de conflictos competenciales**.

Según el Art. 138 del **RD 2857/1978 Reglamento General para el Régimen de la Minería**, se entiende como establecimientos de beneficio:

a) *Instalaciones de preparación, aquellas cuya finalidad sea la eliminación de elementos sin valor, y mediante operaciones de trituración, molienda, clasificación y estrío, obtener productos vendibles o aptos para su posterior tratamiento o utilización directa. Dentro de este apartado se incluyen también los talleres de labrado de sustancias minerales ornamentales al objeto de conseguir tamaños y formas apropiadas para su comercialización.*

b) *Plantas de concentración: son aquellas cuyo objeto es el de tratar de separar en el todo-uno la mena de la ganga, así como eliminar los elementos que puedan ser susceptibles de penalización en la comercialización o tratamiento posterior del producto. Asimismo se considerarán como plantas de concentración aquellas en que, mediante procedimientos mecánicos o procesos metalúrgicos, se obtengan productos más apropiados para su tratamiento posterior, caso de que los procesos sean parciales.*

c) Plantas de beneficio: son aquellas instalaciones cuya finalidad es la de someter los recursos procedentes de yacimientos naturales o no naturales, o los productos resultantes de las operaciones anteriores, al correspondiente tratamiento para la obtención o recuperación de los elementos o compuestos que sean útiles. En este grupo quedan incluidas aquellas instalaciones que utilizando materias primas obtengan productos útiles para infraestructura e industrias de la construcción.

Y por otro lado tenemos el **Real Decreto 1389/1997, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras**, que aplica a industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas que realicen alguna de las siguientes actividades:

- 1ª.-** De extracción propiamente dicha de sustancias minerales al aire libre o bajo tierra, incluso por dragado.
- 2ª.-** De prospección con vistas a dicha extracción.
- 3ª.-** De preparación para la venta de las materias extraídas, excluidas las actividades de transformación de dichas sustancias.
- 4ª.-** De perforación o excavación de túneles o galerías, cualquiera que sea su finalidad, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa relativa a las condiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.



Hay que tener en consideración, que este Real Decreto 1389/1997, excluye de su campo de aplicación *las actividades de transformación de sustancias minerales, así como las industrias extractivas por sondeos, reguladas por el artículo 109 del RGNBSM.*

La segunda condición se refiere a **“trabajos que requieran aplicación de técnica minera”**, pero, ¿cuáles son exactamente estos trabajos?

Para averiguarlo nos tenemos que ir **al Real Decreto 2857/1978, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería**, cuyo Art. 1 dice:

(...) se entiende necesaria la aplicación de técnica minera en los trabajos que a continuación se enumeran, cuando éstos **tengan por finalidad la investigación y aprovechamiento de recursos minerales.**

1º.- Todos los trabajos que se ejecuten mediante labores subterráneas, cualquiera que sea su importancia.

2º.- Trabajos que requieran el uso de explosivos, aunque sean labores superficiales.

3º.- Trabajos que realizándose a roza abierta y sin empleo de explosivos requieran formación de cortas, tajos o bancos de más de tres metros de altura.

4º.- Trabajos que, hallándose o no comprendidos en los casos anteriores, requieran el empleo de cualquier clase de maquinaria para investigación, extracción, preparación para concentración, depuración o clasificación.

5º.- Todos los trabajos que se realicen en las salinas marítimas y lacustres, y en relación con aguas minerales, termales y recursos geotérmicos.

Como inciso y por si hubiese alguna duda, quiero añadir, que siendo cierto que alguna de la legislación en minería anteriormente mencionada es muy longeva, alguna incluso anterior a la constitución, según la **Disposición derogatoria única** de la propia Ley de prevención, dice que esta, *no afecta a la vigencia de las disposiciones especiales sobre prevención de riesgos profesionales en las explotaciones mineras, contenidas en el capítulo IV del Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero, y en sus normas de desarrollo, así como las del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, y el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, y sus disposiciones complementarias.*

A la vista de lo expuesto, parece sencillo decidir quien tendría la competencia en función del caso, pero en algunos casos no es tan sencillo, principalmente, y como ya he reflejado anteriormente, en los establecimientos de beneficio.

Lo único que parece quedar claro es que para que la Inspección de Minas tenga competencias se tiene que dar la doble condición antes expuesta, estando el **quid de la cuestión y principal foco de los conflictos**, en dilucidar si los trabajos que se están realizando en ese lugar o centro de

trabajo donde ha ocurrido un accidente, se está aplicando técnica minera o no, abriéndose aquí un mundo de interpretaciones.

Como muestra de ello, os comento dos sentencias con resultados diferentes. La primera es una empresa cuya actividad es el acabado y pulido de granito, que ha sido sancionada por la Inspección de Trabajo por la comisión de varias infracciones a la Ley 31/95, tras visita realizada al establecimiento de beneficio. La empresa alega que la actividad realizada en dicho establecimiento se aplica técnica minera, en concreto, **“preparación para concentración”**, mientras que la inspección de trabajo alega que la actividad de acabado y pulido de granito es una **labor de transformación**, expresamente excluida en la normativa.

En este caso, la sentencia da la razón a la empresa, alegando que como en el establecimiento se realiza el corte de bloques de granito, “con el fin de conseguir tamaños y formas apropiadas para su comercialización, eliminando los elementos del bloque que pueden ser susceptibles de penalización en la comercialización, realizando labores de clasificación de la piedra”, esto encaja perfectamente con el concepto de “preparación para concentración” y por lo tanto, va más allá de la mera transformación del granito.

La segunda es una cantera a la que también se le impuso sanción por la Inspección de Trabajo, debido a varias infracciones a la Ley 31/95 relacionadas con la higiene laboral. La empresa alega que al ser una cantera, toda la competencia se le atribuye a la Inspección de Minas.

En este caso, la sentencia da la razón a la Inspección de Trabajo, alegando que “La competencia en materia de seguridad y salud pública se halla repartida entre los órganos laborales y la Administración minera, de forma que a la primera corresponde cuanto se relaciona a las condiciones de trabajo, exceptuando todo aquello que pueda estar relacionado o comprendido con la “técnica minera”.

Este es el sentido lógico del precepto, y evidentemente, la no disponibilidad en la cantera de taquillas individuales y asientos para los trabajadores, de duchas o lavabos con agua caliente y fría, retretes, letrinas o cualquier tipo de instalación de sanitarios para uso de los trabajadores son aspectos relacionados con la higiene laboral, comunes y exigibles en cualquier centro de trabajo; y no están ni directa ni indirectamente vinculadas a la “técnica” de la minería.

Más allá del conflicto competencial, lo que cabe desear es la **colaboración entre las dos administraciones** con competencias en seguridad y salud, habiéndose dado a este respecto varios pasos importantes. Uno de ellos es la **Resolución de 30 de noviembre de 2015 de la Subsecretaría, por la que se regula el acceso al Sistema de Declaración Electrónica de Accidentes de Trabajo (Delt@)** para consulta, de los órganos competentes en materia de promoción de la prevención los trabajos en minas, canteras y túneles contemplados en su normativa reguladora, en la que se autoriza a la Inspección de Minas de cada CCAA, el **acceso al sistema Delt@** para la consulta de los partes de accidentes de trabajo, notificaciones de accidentes sin baja, notificaciones de altas y fallecimientos correspondientes a los accidentes en donde el campo CNAE del lugar y/o centro de trabajo donde ha ocurrido corresponda a los de Industrias Extractivas, entendiéndose dentro del ámbito de sus competencias.

Otro paso adelante hacia esta deseada colaboración es, por ejemplo, el **Convenio de Colaboración suscrito entre la Consejería de Economía y Hacienda y la Consejería de Empleo de Castilla y León** en el que se refleja que *"A los efectos de coordinar las actuaciones correspondientes, en aquellos casos en los que los accidentes laborales reportados tuvieran lugar en actividades y/o de trabajo cuya competencia corresponda a la Autoridad Minera, la autoridad laboral de la provincia en la que ha tenido lugar el accidente trasladará a la información recibida a través del centro de emergencias 112 a dicha autoridad minera. Para la correlación inmediata entre los accidentes o incidentes y la autoridad minera competente se mantendrán actualizados los datos identificadores de los centros de trabajo autorizados por la misma."*

También la Dirección General de Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, ha publicado las **Instrucciones 2/DGEYM/2018 de 14 de Marzo y la 3/DGEYM/2018 de 17 de Abril**, en las que reflejan las circunstancias que han de darse en determinados talleres, instalaciones o plantas, para considerar o no Establecimiento de Beneficio y por lo tanto, su pertenencia o no al ámbito minero.

Mi intención no es resolver los posibles conflictos competenciales, nada más lejos de mi intención, sino exponer de manera breve la legislación que crea y a la vez debería resolver dichos conflictos.

Al igual que en el ámbito de la construcción, se elaboró un **Criterio Técnico** sobre la presencia de recursos preventivos, creo que ayudaría, en el ámbito de la minería, elaborar un documento que aclare más específicamente en que trabajos y en cuales no, se aplica técnica minera con la finalidad de investigación y aprovechamiento de recursos minerales.