



**1ª Jornada de ANEIEX sobre Destrucción de Explosivos
sobrantes de las Voladuras y Polvorines de Consumo
Madrid, 7 de abril de 2011**

NOTAS SOBRE ASPECTOS LEGALES DE LA DESTRUCCIÓN DE LOS EXPLOSIVOS SOBRANTES DE LAS VOLADURAS

**Marceliano Monsalve Díaz
Ingeniero de Minas y Abogado**

Buenos días. Bienvenidos a la 1ª jornada de ANEIEX sobre destrucción de explosivos sobrantes de las voladuras y polvorines de consumo. Me toca a mí abrir esta primera mesa redonda exponiendo algunas ideas sobre los aspectos legales y reglamentarios más relevantes sobre la destrucción de explosivos no consumidos en las pegas.

Para empezar algunas ideas básicas, que indudablemente ustedes conocen, pero que me permitirán encuadrar estas líneas y con toda seguridad el debate, interesante a no dudar, que se suscitará al término de las ponencias de esta primera mesa.

Como ustedes saben, en España la legislación de las actividades relacionadas con los explosivos es especial.

En primer término está el Reglamento de Explosivos de 1998. Reglamento que desarrolla los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana y que regula, como dice su artículo 1.2 del ámbito de aplicación, los requisitos y condiciones de la fabricación, circulación, almacenamiento, comercio y tenencia de los explosivos. La utilización de explosivos queda, aparentemente, fuera del Reglamento. Porque aunque no lo cita el referido artículo 1.2, que llega a la mera tenencia, viene sin embargo regulada por él. En efecto, para utilizar explosivos en España es preciso tener la habilitación de consumidor o usuario de estos, para lo que se requiere autorización expresa del Estado, cuyo procedimiento se regula por los artículos 207 y ss. del citado Reglamento de Explosivos. Bien es verdad que las normas sobre el modo seguro de la utilización de los explosivos, en el ámbito de las actividades mineras y las que



1ª Jornada de ANEIEX sobre Destrucción de Explosivos sobrantes de las Voladuras y Polvorines de Consumo Madrid, 7 de abril de 2011

requieren el uso de la técnica minera, vienen establecidas en el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera de 1985.

Así pues, en el ámbito de la actividad de consumo o utilización de los explosivos, que es en el que nos vamos a mover aquí, tenemos que su regulación se recoge básicamente en dos textos legislativos: el Reglamento de Explosivos de 1998 (RE) y el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera (RGNBSM). La primera norma regula el procedimiento para poder habilitarse como consumidor; la segunda, el cómo utilizar los explosivos de manera segura, es decir, de manera que se eviten accidentes con consecuencias para terceros o para la vida o la integridad física de los trabajadores, si bien esta norma hay que referirla a su ámbito de aplicación, que es, como se ha dicho más arriba, el de las actividades mineras o de aquellas otras que requieran la aplicación de la técnica minera.

La razón o razones del Estado para intervenir en materia de la utilización de los explosivos es la seguridad. Seguridad en dos aspectos: industrial y ciudadana. Por seguridad industrial se entiende la prevención de accidentes (de terceros o de los trabajadores). Y por seguridad ciudadana la que se refiere a la prevención de delitos, lo que se concreta en las medidas que eviten que los explosivos para uso civil acaben siendo utilizados para fines delictivos. Por ejemplo, que un explosivo destinado a los trabajos de una mina no termine explotando en la estación de trenes de Atocha como instrumento del acto terrorista más grave de la historia de España. En suma, la finalidad de la regulación de los explosivos, al menos en lo que es la utilización de explosivos, es garantizar la seguridad industrial y la ciudadana.

La legislación atribuye al Ministerio de Interior a través de la Guardia Civil la competencia en la seguridad ciudadana y al Ministerio de Industria, la de seguridad industrial.

Conceptualmente no debería haber ninguna interferencia en el ejercicio de ambas competencias. Una encaminada a evitar accidentes en el uso de los explosivos; otra a impedir que éstos caigan en manos no autorizadas. Son funciones que, teóricamente, no tienen puntos de encuentro. Sin embargo, se verá que no ocurre así, que a veces unas medidas dirigidas y pensadas para mejorar la seguridad ciudadana pueden, sin la debida coordinación, empeorar las condiciones de seguridad industrial y la prevención de accidentes de explosivos.



1ª Jornada de ANEIEX sobre Destrucción de Explosivos sobrantes de las Voladuras y Polvorines de Consumo Madrid, 7 de abril de 2011

A raíz del atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 en Madrid, se suscitó una reflexión acerca de la suficiencia de las medidas de seguridad ciudadana del Reglamento de Explosivos. Se llegó a la conclusión de que el reglamento debía modificarse para perfeccionar los controles para una mejor garantía de la seguridad ciudadana. Se dictó así el Real Decreto 277/2005, de 11 de marzo, que se publicó en el BOE de 12/3/2005.

Una de las modificaciones introducidas por este real decreto fue la del apartado 1 de la ITC 18 RE, estableciendo que *“el polvorín o los polvorines que constituyan un depósito auxiliar de distribución deberán de ser de un **modelo homologado** por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previo informe de la Intervención Central de Armas y Explosivos de la Guardia Civil”*.

La combinación de esta disposición, dirigida a corregir y mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en los lugares de consumo, junto con otras sobre horarios de apertura de depósitos comerciales y prohibición de la carga y descarga nocturna, ha tenido consecuencias nefastas en el ámbito de la seguridad industrial. A nuestro entender, el incremento de accidentes experimentado en la actividad de consumo de explosivos en estos últimos años, sobre todo en obras de carácter temporal, se ha debido a que los consumidores bien por no disponer de presupuesto para adquirir estos nuevos depósitos auxiliares homologados, mucho más costosos que los existentes anteriormente, o bien por no disponer de espacio físico suficiente para su instalación, se han visto en la obligación de destruir el explosivo sobrante de las voladuras, al no poder devolverlo al depósito comercial de origen, merced a la normativa de apertura de horarios de dichos depósitos comerciales, o a la prohibición existente de la carga y descarga nocturna en los polvorines de un depósito (art. 241.2, salvo autorización previa del Delegado del Gobierno). Destrucción forzada a tenor de la Orden Comunicada del Ministerio del Interior de 2 de febrero de 1998, que se comentará más adelante.

De esta manera, en estos últimos tiempos, al elevarse el número de destrucciones de explosivos en los lugares de consumo, ha aumentado notablemente el número de accidentes, en algunos casos mortales.

No hay normativa sobre cómo proceder a la destrucción segura de los explosivos no consumidos en los lugares de utilización de los mismos. Hay un vacío legal al respecto. Ni el Reglamento de Explosivos ni el RGNBSM disponen de normas al respecto.



1ª Jornada de ANEIEX sobre Destrucción de Explosivos sobrantes de las Voladuras y Polvorines de Consumo Madrid, 7 de abril de 2011

Tampoco los fabricantes en sus recomendaciones de uso establecen las medidas a adoptar para el caso de su destrucción.

La única normativa sobre destrucción de explosivos que recoge la legislación referida más arriba viene en el artículo 86 RE, que prescribe, en el ámbito de la fabricación de explosivos, un conjunto de normas de autorización y procedimiento sobre la destrucción de explosivos o de materias peligrosas. Normas que, por analogía, podrían aplicarse al supuesto de los sobrantes de consumo.

Por su interés reproducimos dicho artículo:

Artículo 86.

1. Los residuos de materias primas peligrosas o de productos explosivos producidos o utilizados en la fabricación serán depositados en **recipientes que reúnan las debidas garantías de seguridad**, donde se conservarán hasta el momento en que deban ser destruidos o reutilizados de forma adecuada y segura.
2. La destrucción de materias y productos explosivos se realizará, en su caso, en **lugares específicos debidamente acondicionados** en función del procedimiento de destrucción que se utilice.
3. Las instalaciones y los procedimientos utilizados en la destrucción de materias y productos explosivos deberán ser expresamente **autorizados por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, previo informe del Área de Industria y Energía**, la cual propondrá las condiciones específicas a las que deberán ajustarse las operaciones de destrucción.
4. No se dará salida de la fábrica a residuos que puedan conservar propiedades explosivas sino sometiéndolos previamente al tratamiento técnico adecuado para hacerlos inertes, salvo que, adoptándose las adecuadas medidas de seguridad, sean enviados a otro lugar autorizado para su posterior tratamiento o destrucción.
5. La producción y gestión de residuos de explosivos y de materias primas utilizadas para su fabricación se ajustará a lo establecido en la **legislación sobre residuos**, especialmente la referida a residuos tóxicos y peligrosos, sin perjuicio de lo establecido en este Reglamento y en otras disposiciones que resulten de aplicación.

¿Quién decide acerca de la destrucción de los explosivos sobrantes de las voladuras en los lugares de consumo?

Como hemos dicho, el reglamento de explosivos nada dice al respecto.



1ª Jornada de ANEIEX sobre Destrucción de Explosivos sobrantes de las Voladuras y Polvorines de Consumo Madrid, 7 de abril de 2011

En el sector de usuarios de explosivos aún se sigue creyendo en la vigencia de la denominada Orden Comunicada del Ministerio de Interior de 2 de febrero de 1998 sobre instrucciones sobre el horario de apertura de los depósitos de explosivos, custodia de llaves, de los polvorines y destino de explosivos no consumidos. Pero esta Orden de 2/2/1998 del entonces Ministro de Interior, cuyo texto será entregado con la documentación de esta jornada, que fue comunicada a la Dirección General de la Guardia Civil, a la D. G. de Minas del Ministerio de Industria y Energía y a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, en Ceuta y en Melilla, para su traslado a las asociaciones o entidades representativas de empresas fabricantes, comercializadoras, transportistas y consumidoras de explosivos, nunca fue publicada en un diario oficial (BOE) pese a su indudable vocación de aplicación a terceros y en toda España. Se contravino lo preceptuado por el artículo 52.1 de la ley 30/92, que establece que “para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario oficial que corresponda.” Aparte nos consta que tampoco fue trasladada a todas las asociaciones de usuarios, como exigía su punto 6º, pues la Asociación Nacional de Empresas de Explosivos (ANEVE) nunca la recibió oficialmente.

La Orden Comunicada 2/98 (v. su ap. 4º) responsabiliza al consumidor del destino del explosivo sobrante, que lo deberá devolver al depósito de procedencia, destruir o depositar en lugar autorizado. Y establece además que si por alguna circunstancia fuera imposible o desaconsejable cumplir con lo anterior (devolver, destruir o depositar), el consumidor lo comunicará inmediatamente a la Intervención de Armas y Explosivos sin perjuicio de adoptar las medidas para evitar sustracciones o *accidentes*.

A falta de una estadística oficial y fiable, con los datos de que disponemos, ha quedado desgraciadamente más que probado en estos últimos años que la destrucción de los explosivos sobrantes de las voladuras, especialmente en obras de carácter temporal, es una operación de alto riesgo para la seguridad de los trabajadores y de terceros. Que la modificación normativa introducida en el Reglamento de Explosivos por el Real Decreto 277/2005 sobre la homologación de los depósitos auxiliares (minipoles), junto a la existencia de esta Orden Comunicada, de más que dudosa aplicabilidad, que obliga a los usuarios a destruir el explosivo sobrante cuando no pueda devolverse o depositarse in situ ha ocasionado un aumento del número de accidentes en destrucciones de explosivos.



1ª Jornada de ANEIEX sobre Destrucción de Explosivos sobrantes de las Voladuras y Polvorines de Consumo Madrid, 7 de abril de 2011

Este problema podría soslayarse bastante instalando en las referidas obras, que son los lugares de consumo más problemáticos, depósitos de los previstos en el artículo 191 RE para trabajos temporales, cuya capacidad de almacenamiento proporciona un margen suficiente para depositar el explosivo no consumido y no trasladarlo al depósito de procedencia evitando así su destrucción.

Hay que añadir, para finalizar, que el vacío legal existente sobre cómo proceder a la destrucción segura de los explosivos sobrantes de las voladuras debería solucionarse con la mayor brevedad.

=====

Marceliano Monsalve Díaz.