

ALFREDO MATEOS BEATO  
IGNACIO VAZQUEZ GONZALEZ  
Inspectores Técnicos de Trabajo.

# Ley viva.

## LA DELIMITACION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE ENTRE EL CUERPO DE INGENIEROS DE MINAS Y LA INSPECCION DE TRABAJO (II).

### ANALISIS DE LA VIGENTE LEY DE MINAS Y DE SU REGLAMENTO (L-22, de 21-VII-73 y D-2857, de 25-VIII-78)

#### AMBITO DE APLICACION

Estas Normas tienen por objeto determinar el régimen jurídico de "la investigación y aprovechamiento (1) de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos".

Quedan fuera de su ámbito los hidrocarburos y, en cuanto a la investigación y aprovechamiento de minerales radioactivos se regirán por la Ley de Minas en los aspectos que no estuvieren específicamente regulados en la Ley de Energía nuclear y disposiciones complementarias (2).

Los yacimientos minerales y demás recursos geológicos se clasifican en las siguientes secciones:

A) De escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquéllos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener

fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado.

B) Aguas minerales (minero-medicinales y minero-industriales).

C) Restantes yacimientos minerales y recursos geológicos (3).

No se aplican estas Normas a las actividades de "extracción ocasional y de escasa importancia de recursos minerales, cualquiera que sea su clasificación, siempre que se lleve a cabo por el propietario de un terreno para su uso exclusivo y no exija la aplicación de técnica minera alguna" (1), (4).

El Reglamento de 1978, de forma análoga a cómo lo hacía el viejo Reglamento de 1946, determina con precisión cuándo se entiende necesaria la aplicación de "técnica minera" en los trabajos que "tengan por finalidad la investigación y aprovechamiento de recursos minerales" (art. 1º.

(1) Subrayados nuestros.

(2) Art. 1º de la Ley y 1º del Rgto.

(3) Arts. 3º de la Ley y 5º del Rgto.

(4) Arts. 3.2 de la Ley y 1º A del Rgto.

párrafo 5º, subrayados nuestros) y así dice que esto ocurre:

1º (En) todos los (trabajos) que se ejecuten mediante labores subterráneas, cualquiera que sea su importancia.

2º (En) los que requieran el uso de explosivos, aunque sean labores superficiales.

3º (En) los que realizándose a roza abierta y sin empleo de explosivos requieran formación de cortas, tajos o blancos de más de tres metros de altura.

4º (En) los 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 (En) todos los que se realicen en las salinas marítimas y lacustres, y en relación con aguas minerales, termales y recursos geotérmicos. (Art. 1º). (5).

Hemos de resaltar el interés del texto transcrito por dos razones: 1ª. Enumera clara y taxativamente los supuestos prácticos en los que se considera preciso el empleo de una técnica peculiar. 2ª. Con igual claridad, afirma que el mero empleo de esa técnica peculiar no basta para someter tales actividades al ordenamiento jurídico-minero, sino que es necesario, además, que aquéllas tengan por finalidad la investigación y aprovechamiento de recursos minerales.

#### **INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN RELACION CON LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO**

Viene regulada en los Tít. XIII (Competencia administrativa y sanciones) de la Ley y Reglamento, de los que nos interesa destacar el art. 143 del Reglamento que, desarrollando el art. 117 de la Ley, dice:

Incumbe al Ministerio de Industria y Energía, a través de la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción y de los Cuerpos de Ingenieros de Minas al servicio del Departamento de Industria y Energía, la inspección y vigilancia de todos los trabajos de exploración, investigación, explotación y aprovechamiento de recursos regulados por la Ley de Minas y este

Reglamento.

Corresponde asimismo a la citada Dirección la inspección y vigilancia de los establecimientos de beneficio, tal como queda definido en el art. 138, y de los productos obtenidos, sin perjuicio de las competencias que a otros Organismos de la Administración confiera la legislación vigente.

Las referidas funciones de inspección y vigilancia en lo relativo a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como a la exacta observancia de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, se circunscriben a las explotaciones mineras de cualquier orden y a cuantos trabajos regulados por la Ley de Minas exijan la aplicación de la técnica minera (ap. 1).

El problema que plantea el párrafo transcrito, a efectos de este estudio, es el de determinar el alcance de la expresión "explotaciones mineras" ya que del mismo dependerá la extensión que ha de darse a la competencia de los Ingenieros de Minas en materia de seguridad e higiene.

En este sentido, estimamos que tanto la Ley como el Reglamento utilizan el término "explotación" en sentido estricto, como sinónimo de "trabajo minero" y no de conjunto global de elementos que integran una industria minera. Así los arts. 17, 18 y 21 de la Ley (y 28, 29, 31, 32, etc. del Reglamento) hablan de "explotaciones" precisando la necesidad de obtener previa autorización para la "iniciación de los trabajos", de realizar éstos de acuerdo con un programa, de la posibilidad de "que el Estado lleve a cabo directamente la explotación de (los) recursos", etc.

El término "concesión" es empleado para objetivar el conjunto de elementos dedicados a la industria: El art. 22 de la Ley (29 del Rgto.) distingue entre "concesión" y "trabajos para explotar recursos"; el art. 36 de la Ley (37 del Rgto.) contempla el supuesto de que en una misma "concesión" se lleven a cabo "trabajos" para obtener aprovechamientos distintos, debiendo el Ministerio de Industria declarar la "compatibilidad o incompatibilidad de los trabajos respectivos".

Los Capítulos IV (Títulos V) de la Ley y Reglamento se refieren a "explotación" entendida como "acción", no como "empresa" (arts. 60 a 74 L., 79 y sptes. R.). (6).

Por lo expuesto, el término "explotaciones mineras" de lo arts. 117 L. y 143 R. no puede referirse más que a los trabajos mineros en sentido estricto. A mayor abundamiento, el propio art. 143

(5) El Reglamento de 1946 añadía: "6º. Aquellos trabajos que requieran el empleo de trenes con sondeo, sean mecánicos o servidos a brazo".

(6) El diccionario nos habla de "explotación" distinguiendo entre "acción de explotar (min., extraer de una mina o cantera la riqueza que contiene)" y "conjunto de instalaciones para explotar algún producto natural". Y en el argot minero se distingue entre "la explotación" y la Empresa en su totalidad: así, dentro del recinto de la Empresa, se dice: "fulano está en la explotación", para indicar que se halla en el lugar donde se arranca el mineral.

R. distingue, dentro de la Empresa minera entre los trabajos de "explotación" e "investigación" y otros para atribuir, según los casos, competencias profesionales a los distintos titulados universitarios. Distinción que se reitera y hace especialmente enérgica en el párrafo 3º del dicho precepto, cuando se establece el monopolio de los titulados de Minas para dirigir "trabajos de explotación" (7).

Esta interpretación es congruente con la sistemática legal. Recordemos que la Ley (art. 1º) regula los trabajos de "investigación" y "aprovechamiento". De acuerdo con las Normas que comentamos estos trabajos pueden dividirse así:

A) Trabajos de investigación:

A.1) Trabajos de exploración.

A.2) Trabajos de investigación propiamente dichos (8).

B) Trabajos de aprovechamiento:

B.1) Trabajos de explotación.

B.2) Establecimientos de beneficio (9).

Pues bien, de acuerdo con esta clasificación y teniendo en cuenta lo dispuesto en los arts. 117 L. y 143 R., la competencia de los Ingenieros de Minas se extiende:

1º) A todos los trabajos de "explotación" (en razón a que en los mismos, por definición, es obligado el empleo de "técnica minera").

2º) A los restantes trabajos enumerados: solamente cuando a ellos se emplee "técnica minera" (lo que puede no ocurrir: el mismo art. 117.2 (143.2 R.) contempla el supuesto de trabajos de exploración e investigación que requieran el empleo de "técnicas geofísicas o geoquímicas", por ej.).

Por último, dentro de este apartado, nos parece interesantes hacer una referencia a los "Establecimientos de beneficio", ya que en los mismos, desde el punto de vista práctico, puede suscitarse con cierta frecuencia cuestiones de competencia.

Estos Establecimientos se describen en la Ley (art. 112) "como los destinados a la preparación, concentración o beneficio de recursos"; el concepto está, pues, objetivado: se alude al conjunto de elementos que integran una instalación y que persiguen una finalidad específica. (Esta objetivación es otro argumento en favor de nuestra interpretación en el sentido de que el art. 117 L.

(143 R.) entiende el término "explotación minera" en sentido estricto y no como sinónimo de "centro de trabajo" en su totalidad, ya que los "Establecimientos de beneficio" se encuentran, normalmente, en la proximidad del lugar donde se extrae el mineral).

El Reglamento, al desarrollar en este tema la Ley de Minas, mantiene idéntico criterio: Únicamente, se concreta la definición de los "Establecimientos de beneficio" (sin modificar las competencias relacionadas con los mismos) en el párr. 2 del art. 138, clasificándolos en tres tipos: A) Instalaciones de preparación. B) Plantas de concentración y C) Plantas de beneficio.

A los "Establecimientos de beneficio" detallados les son aplicables los criterios expuestos, en el sentido de que la competencia corresponde a la Inspección de Trabajo, salvo que en los mismos se emplee la "técnica minera", ya que la Ley de Minas vigente y el Reglamento de 1978 -arts. 117 y 143 respectivos-, a los efectos de seguridad e higiene del trabajo, no los exceptúan en ningún caso y por lo tanto siguen la norma general descrita sobre competencia funcional: la intervención de los Ingenieros de Minas solamente se producirá -en seguridad e higiene- cuando se trate de "explotaciones mineras de cualquier orden" (en sentido estricto) y de "trabajos regulados por la Ley de Minas (que) exijan la aplicación de técnica minera" (10).

En conclusión: La competencia de los Ingenieros de Minas en materia de "seguridad" en el trabajo se circunscribe -como dice la propia Ley-

A) A las explotaciones mineras en sentido estricto (entendida la palabra "explotación" como "acción de extraer de una mina o cantera la riqueza que contiene"). Desde el punto de vista práctico, estimamos que la competencia de los Ingenieros de Minas debe extenderse a las instalaciones, motores, máquinas, etc. que estén adscritos directa e inmediatamente a la explotación (tolvas, compresores, etc. etc.).

B) A cualesquiera otros trabajos que, regulados por la Ley de Minas, exijan la aplicación de "técnica minera" (recordemos al respecto el art. 1º del Reglamento de 25-VIII-78 por lo que se refiere a la enumeración de tales trabajos).

De donde se sigue que los Inspectores de

(7) Creemos que en el párrafo 2º del art. 143 R. hay una errata (que no conocemos se haya corregido) al hablar de "explotación" cuando en realidad debería decir "exploración" en correspondencia con la Ley (A. 117) y porque de no ser así carecería de sentido el párrafo 3º, que sí habla de "explotación".

(8) Tit. V. Cap. 2 y 3 de la Ley. Idem. Rgto.

(9) Tit. V. Cap. IV y cap. XII de la Ley. Idem. Rgto.

(10) Con relación a la Ley de Minas de 1944 la competencia Inspectoral en materia de seguridad ha sufrido una importante modificación en la Ley vigente: el art. 56 de la Ley de 1944 sometía, sin excepciones, a los establecimientos de beneficio a la inspección de los Ingenieros de Minas. En la vigente Ley dicho art. ha desaparecido con lo que la inspección de seguridad en dichos Establecimientos queda sometida a las normas genéricas del art. 117 L. y 143 L.

Trabajo, dentro de las Empresas mineras, tienen competencia en materia de seguridad en los trabajos no incluidos en los dos apartados anteriores (es decir, en las actividades que se realicen en Empresas mineras y sean ajenas a la explotación, en sentido estricto, no se hallan reguladas por la Ley de Minas o no exijan la aplicación de "técnica minera").

### **LA COMPETENCIA DE LOS INGENIEROS DE MINAS EN MATERIA DE "HIGIENE DEL TRABAJO"**

Las vigentes Normas, a diferencia de las anteriores, vid. cit. arts. 117 L. 143 R. - incluyen dentro de la competencia del Ministerio de Industria "el velar por la exacta observancia de las normas de higiene en el trabajo" -. Trataremos, pues, de examinar ahora el alcance de esta atribución (que, no debemos perder de vista, se concede a los Ingenieros de Minas únicamente en relación con las actividades señaladas en los ap. A) y B) del apartado anterior: Explotaciones mineas en sentido estricto y trabajos sujetos a la Ley de Minas que exijan técnica minera).

En principio, puede parecer que la Ley de 1973 amplía las competencias de los Ingenieros de Minas en este campo. Sin embargo, a nuestro juicio, el art. 117 (143 R.) - que posee un rigor jurídico superior a la norma anterior- ha venido a matizar, dentro del amplio concepto de "Higiene del Trabajo", algo que tanto la doctrina como normas de inferior rango ya había matizado: La distinción entre "higiene industrial" e "higiene personal".

La "higiene industrial" es definida por la American Industrial Hygiene Association (11) como la ciencia y arte dedicados al reconocimiento, evaluación y control de aquellos factores y entidades ambientales originados en o por el lugar de trabajo, que puedan causar enfermedad, menoscabo de la salud y el bienestar o importante malestar e ineficiencia entre los trabajadores o entre los ciudadanos de la comunidad.

Por su parte, la "higiene personal (que subdividen en "higiene corporal", "bucal", "de las manos", "alimentación y bebidas", etc. ) es descrita por COPEE, G.H. (12) como "el arte de saber conservar y preservar la salud. Es el saber como luchar contra las influencias nocivas del medio exterior y como evitar los abusos y los excesos. -Es el saber vivir... con la pretensión de desarrollar un espíritu sano en un cuerpo sano-".

Vemos, pues, que la "higiene industrial" tiene como finalidad primordial la prevención y trata-

miento de las enfermedades profesionales.

El repetido art. 117 L. (143 R.) señala que las funciones de la inspección de los Ingenieros de Minas se extienden a "la prevención de enfermedades profesionales" y a la observancia de las normas "de higiene en el trabajo". Y ellos así porque ambas cuestiones (prevención de enfermedades profesionales e higiene industrial, como prevención de accidentes y seguridad) no puede desvincularse en modo alguno. La seguridad e higiene del trabajo es, ante todo, prevención; no tiene ningún sentido el intento de aplicar normas de seguridad e higiene en los centros de trabajo si no se utilizan las técnicas preventivas. Desde este punto de vista, el art. 117 de la Ley no establece ninguna competencia nueva en favor de los ingenieros de minas, sino que se limitan a perfilar, de modo exacto, el ámbito de actuación de estos funcionarios que, mal podrían velar por el cumplimiento de las normas preventivas de enfermedades profesionales en la minería - capítulo esencial dentro de los riesgos del trabajo minero (13) - si quedara fuera de su competencia en la inspección de las normas de higiene "industrial" conexas a aquellas. Así como la prevención de accidentes se completa y perfecciona con el cumplimiento de las normas de seguridad, la prevención de las enfermedades profesionales se completa y perfecciona con el cumplimiento de las normas de higiene "industrial". Lo que contempla, pues, el art. 117 L. (143 R.) es la actuación titular de la Administración (M<sup>o</sup>. de Industria) en favor de los trabajadores que, sometidos a una actividad específica tienen unos riesgos también específicos para su salud. Es claro que la "seguridad" de estos trabajadores, en sentido amplio, no sería tal si solamente se refiriese a los riesgos mecánicos, excluyendo a los ambientales (característicos de las minas), ya que de lo que se trata es de resguardar la salud de los trabajadores considerada ésta como un todo.

Pero esta matización no es meramente doctrinal: ya las normas de rango inferior a la Ley contempla la existencia, en favor de los Ingenieros de Minas de atribuciones en materia de "Higiene Industrial". Así, la O.M. del 17-1-59 (P.G., B.O. del 21) sobre medidas de prevención de la silicosis en las minas de plomo, determina la competencia de los Ingenieros de Minas en todo lo relativo a la adopción por las Empresas de medidas preventivas tales como utilización de martillos neumáticos, establecimiento de ventilación en los tajos, humidificación de frentes, etc. Y el reglamento de Enfermedades profesionales (O.M. de 9-V-62,

(11) "Enciclopedia de medicina, higiene y seguridad del trabajo", O.I.T., I.N.P., Madrid, 1974, pag. 768, cit. por C.M. Berry.

(12) Obra cit. nota anterior, pag. 773.

(13) De los 19.538 casos de enfermedad profesional en el período 1962-68, tramitados por el F. Compensador, 18.575 lo fueron de silicosis (J.A. Avilés, "la silicosis de los mineros y sus problemas médicos-legales"), cit. por A. Otea, "Instituciones de S. Social", Madrid, 1972, pag. 156

B.O.E. del 29) atribuye numerosas funciones en materia de higiene industrial a los Ingenieros de Minas (arts. 35, 36 y especialmente, 45, sobre prevención de la silicosis).

Entendemos, en consecuencia, que la alusión a la "higiene" contenida en el art. 117 de la Ley no es una declaración de principios de competencia sino el reconocimiento, con rango de Ley formal, de una competencia no estraña a los Ingenieros de Minas en normas reglamentarias y consustancial con la función encomendada a estos funcionarios de velar por la salud y seguridad de los trabajadores.

Por lo que hace a la higiene "corporal", sobre la cual no actúa de modo específico el medio ambiental del trabajador minero, es evidente que no puede tener un tratamiento de excepción respecto a la competencia general de la Inspección de Trabajo. Por ej. no vemos razón legal, ni técnica para que en la inspección y control de las condiciones de limpieza de un comedor en una Empresa minera, de la dotación de cuartos de aseo y vestuarios en una cantera, etc. se queden excluidos del ámbito de la actuación de la Inspección de trabajo.

En conclusión: la competencia de los Ingenieros de Minas en materia de "Higiene" se limita al campo de la higiene "industrial", prevención de enfermedades profesionales que tienen lugar en los trabajos mineros (explotaciones mineras), actividades reguladas por la Ley de Minas y sujetas a la técnica minera).

## LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA SUSPENSIÓN DE TRABAJOS MINEROS

El art. 116 de la vigente Ley de minas (art. 142 R.) dice:

1. Ninguna autoridad administrativa distinta del Ministerio de Industria podrá suspender trabajos de aprovechamiento de recursos que estuviesen autorizados conforma a las disposiciones de la presente Ley. Los trabajos de exploración o investigación debidamente autorizados podrán ser suspendidos por el Ministerio de Industria o las Direcciones Generales del ramo.

2. Las Delegaciones provinciales de Industria, en casos de urgencia en que peligre la seguridad de las personas, la integridad de la superficie, la conservación del recurso o de las instalaciones o la protección del ambiente y en los de intrusión de labores fuera de los perímetros otorgados, podrán suspender provisionalmente los trabajos, dando cuenta a la Superioridad que confirmará o levantará la suspensión en el plazo máximo de 15 días, sin perjuicio del reconocimiento de los derechos económicos y laborales que pudieran corresponder al personal afectado y de la tramitación, con audiencia de los interesados, de

la resolución definitiva sobre la cuestión de fondo planteada.

3. Los dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de las funciones y facultades que a la Inspección de Trabajo confieren las disposiciones vigentes.

4. Cuando la suspensión se acuerde por causa no imputable al titular, la autorización, permiso o concensión se ampliará por el plazo de aquélla.

La novedad respecto a la legislación anterior radica en la referencia que hace el precepto a la Inspección de Trabajo. En este punto, cabe preguntarse cuales son las funciones y facultades a que la Ley de Minas quiso aludir. Se nos ocurren tres posibilidades:

1ª. Las funciones y facultades de la Inspección están relacionadas con el "reconocimiento de los derechos económicos y laborales" de los trabajadores afectados por una suspensión decretada por el Ministerio de Industria.

No parece aceptable esta tesis, pues la Inspección de Trabajo carece de facultades en orden al "reconocimiento de derechos" (que corresponde, según la materia, a la Jurisdicción laboral y a las Delegaciones Provinciales de Trabajo).

2ª. Las funciones y facultades de la Inspección son las atribuidas a los Inspectores de Trabajo con carácter general por las normas vigentes.

Tampoco creemos en esta posibilidad y ello porque entonces la mención a la Inspección de Trabajo sería innecesaria y, sobre todo, asistemática (una reserva en favor de sus competencias genéricas está fuera de lugar en un precepto que contempla un supuesto concreto cual es la suspensión de actividades mineras).

3ª. Las funciones y facultades de la Inspección están referidas a los dispuesto en el art. 188 de la Ley de Seguridad Social que dice:

La Inspección de Trabajo, además de cualquier otra actuación que proceda, podrá ordenar la paralización o suspensión inmediata de aquellos trabajos o tareas que se realicen sin observar las normas sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo aplicables y que, a juicio de la Inspección impliquen grave riesgo para los trabajadores que los ejecuten o para terceros.

Para nosotros, es a esta "facultad" a la que quiso referirse el comentado párrafo 3º. del artículo 116 de la vigente Ley de Minas, reconociendo al mismo tiempo, en el término "funciones", el ejercicio normal y general de la actividad inspectora, a

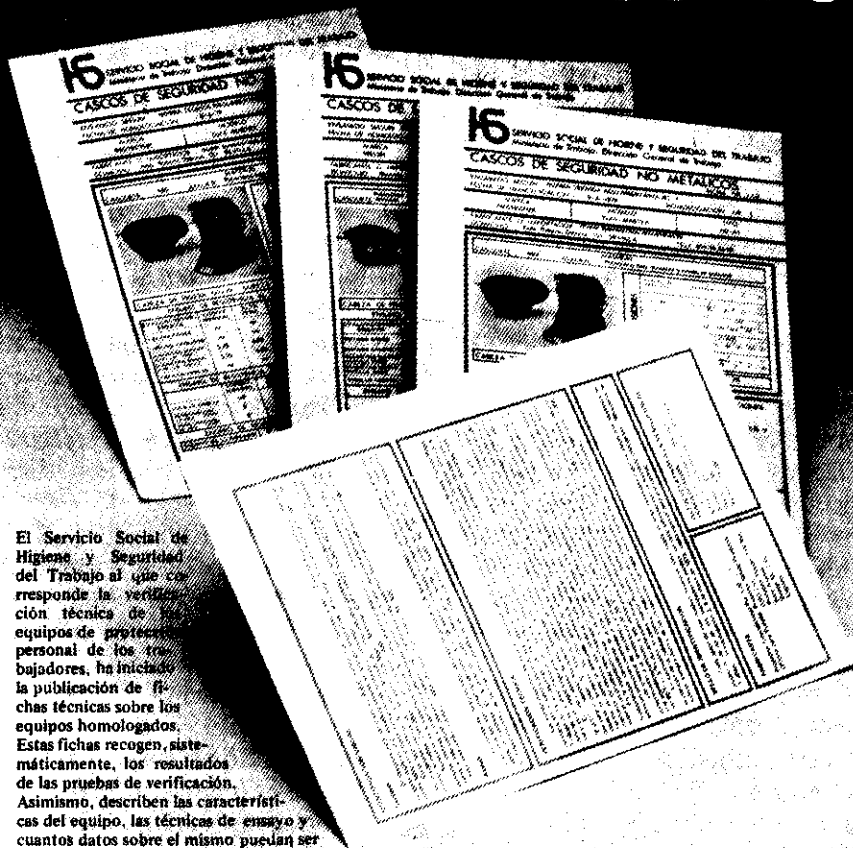
consecuencia del cual el Inspector de Trabajo podría actuar la facultad de la Art. 188 de la Ley de S. Social. Es decir, que en el transcurso de una visita girada a una Empresa minera, si el Inspector observara inminentes y graves riesgos para los trabajadores o para terceros -sin posibilidad de dar cuenta a los Ingenieros de Minas de la situación (ya que, en tal caso, jugaria el párrafo 2º. del art. estudiado)- podría decretar la paralización de los trabajos con caracter inmediato.

El párrafo 3º. del Art. 116 es, para nosotros, una excepción de la competencia excepcional de los Ingenieros de Minas en materia de seguridad e higiene.

Esta interpretación plantea una cuestión adicio-

nal y es la del procedimiento a seguir en caso de paralización de actividades decretada por la Inspección de Trabajo en Empresas mineras. Estimamos que la decisión del Inspector debería ser revocada o confirmada por la Delegación P. de Industria, en base a su competencia primaria y general en este ámbito y no sería de aplicación lo dispuesto en el art. 4º. del Decreto 1860/1975, de 10 de julio, ya que el procedimiento especial que dicho precepto regula llevaria a que fuera el Delegado P. de Trabajo y no el de Industria el que resolviera en primera instancia, atentando así contra la competencia exclusiva del Ministerio de Industria que establecen los párrafos 1º. y 2º. del art. 116 de la Ley de Minas, y que no tiene más excepción que la citada en favor de la Inspección de Trabajo.

## FICHAS TECNICAS DE EQUIPOS DE PROTECCION PERSONAL HOMOLOGADOS



El Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo al que corresponde la verificación técnica de los equipos de protección personal de los trabajadores, ha iniciado la publicación de fichas técnicas sobre los equipos homologados. Estas fichas recogen, sistemáticamente, los resultados de las pruebas de verificación. Asimismo, describen las características del equipo, las técnicas de ensayo y cuantos datos sobre el mismo puedan ser de interés.

Se coleccionarán las fichas por conjuntos correspondientes a cada una de las Normas

Técnicas Reglamentarias en vigor mediante una numeración sistemática y un código de color, estando prevista la confección de carpetas, con separadores para cada Norma Técnica, que faciliten su recuperación y hallazgo.

En caso de considerarse interesante recibir dichas fichas a medida que se vayan editando, así como las carpetas y separadores, es conveniente realizar la oportuna reserva dirigiéndose al SERVICIO SOCIAL DE HIGIENE Y SEGURIDAD DEL TRABAJO (c/ Torrelaguna, 73 - Madrid-27).

El pago del material se realizará a medida que se reciban los grupos de fichas, momento en que se darán las instrucciones precisas para realizar el mismo. El precio de cada ejemplar es de 5 pesetas y con una periodicidad de 12 ejemplares mensuales.