

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 (y III).

### ASPECTOS PRACTICOS Y CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

#### ASPECTOS PRACTICOS

De acuerdo con la postura mantenida a lo largo del presente trabajo, vamos a abordar algunos casos prácticos que, en principio, pueden suscitar cuestiones de competencia entre la Inspección de Trabajo y los Ingenieros de Minas, a saber:

#### A) TRABAJOS DE MENORES EN MINAS

A esta materia se refieren el D. de 26-VII-57 (B.O.E. del 26-VIII) sobre trabajos prohibidos a mujeres y menores, y la O.M. de 28-I-58 (B.O.E. del 3-II) sobre trabajo subterráneo de menores. La O. regula las condiciones en que las Empresas mineras pueden concertar contratos de aprendizaje con varones mayores de 16 años estableciendo una serie de limitaciones (por ej. que los trabajos en el interior de las minas no podrán exceder de 24 horas de duración en el curso de cada semana, etc.).

Entendemos que la competencia en la materia corresponde a la Inspección de Trabajo y ello porque la norma no es de seguridad e higiene en sentido estricto, sino que se trata de una norma limitativa de la extensión del contrato de trabajo

modificativa de la capacidad de obrar, cuya vigilancia escapa del ámbito de actuación de los Ingenieros de Minas. (Es decir, en caso de que un menor de 18 años trabajara en el interior de la mina durante un tiempo superior al establecido, la competencia para sancionar sería del órgano correspondiente del Ministerio de Trabajo, a propuesta de la Inspección. Sin embargo, las condiciones de seguridad en que ese menor se desenvuelve en su trabajo debería ser controladas por los Ingenieros de Minas).

#### B) TUNELES, ZANJAS, ETC. EN OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCION

Entendemos que la competencia es de la Inspección de Trabajo ya que si bien en estas actividades puede ser necesaria la aplicación de técnica minera, se trata de trabajos no regulados por la Ley de Minas y por ellos excluidos del ámbito del art. 117 de la misma. Esta interpretación se ve confirmada por la minuciosidad con que la Ordenanza de Trabajo para la Construcción (O.M. de 28-VIII-70) —a diferencia de lo que ocurre con las Reglamentaciones aplicables a Empresas mineras

que, en esta materia, suelen remitirse al Reglamento de Policía Minera y normas complementarias—regula las condiciones de seguridad en trabajos de excavación (art. 246 y sgtes.), pozos, zanjas, galerías y similares (art. 254 y sgtes.), etc. Dicha Ordenanza incluso en su art. 253 faculta a la Inspección de Trabajo para establecer en cada caso y con carácter de interpretación ampliatoria de sus normas, las medidas que deben observar las Empresas que realicen trabajos de excavación.

### C) TRABAJOS REALIZADOS POR EMPRESAS CONSTRUCTORAS EN EL INTERIOR DE "EXPLOTACIONES" MINERAS

Entendemos que, de acuerdo con el art. 117 de la Ley de 1973, la competencia corresponde exclusivamente a los Ingenieros de Minas.

### D) TALLERES ANEXOS A "EXPLOTACIONES MINERAS"

Para determinar la competencia habrá que discernir en cada caso si las labores que en ellos se realizan están sometidas a la Ley de Minas y exigen la aplicación de "técnica minera". Pensamos que habrá de acudirse a un criterio práctico, de la mayor o menor conexión con la "explotación" o "trabajo minero" en sentido estricto. Si hay esa conexión, la competencia corresponderá a los Ingenieros de Minas; en caso contrario a la Inspección de Trabajo.

### CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

La Ley de Procedimiento Laboral (1) en el art. 125 establece que en los procesos que se susciten en relación con accidentes de trabajo, "el Magistrado deberá interesar de la Inspección de Trabajo informe relativo a las circunstancias en que sobrevino el accidente..., trabajo que realizaba el accidentado, salario que percibía y base de cotización..."

Por otra parte, la O.M. de 8-V-69 (B.O.E. del 14-VI) por la que se regula el procedimiento aplicable a las actuaciones de las Comisiones Técnicas Calificadoras señala (art. 23) que la Inspección de Trabajo está legitimada para iniciar la actuación de la Comisión en materia, entre otras, de declaraciones de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene (2).

Se plantea aquí el cómo ejercitar estas atribuciones por el Inspector de Trabajo en los casos en que la competencia en materia de seguridad e higiene en

relación con el accidente de que se trate es de los Ingenieros de Minas.

Creemos que la solución más eficaz (sin perjuicio de realizar las actuaciones inspectoras que procedan respecto a circunstancias relacionadas con los hechos —condición o no de trabajador del accidentado, calificación o no del suceso como laboral, etc.— y cumplimiento de normas de Derecho sustantivo del Trabajo y Seguridad Social recibos de salarios, alta, cotizaciones, etc. para lo cual tienen competencia), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4º, a) de la Ley de la Inspección de Trabajo (3) el Inspector de Trabajo solicite de la Delegación P. de Industria el acta levantada por el Ingeniero de Minas a consecuencia del accidente y, en base a ella, informe al Magistrado o decida el inicio del procedimiento ante la Comisión Técnica.

### CRITICA A UNA SITUACION DE HECHO

A lo largo de este trabajo hemos visto como tanto desde el punto de vista legal como jurisprudencial y de resolución de conflictos de competencia, las facultades genéricas que en materia de seguridad e higiene del trabajo tienen atribuidas los Inspectores de Trabajo vienen limitadas por una excepción muy concreta en favor del Cuerpo de Ingenieros de Minas del M. de Industria, en un ámbito funcional determinado: el de los trabajos mineros en sentido estricto.

Esto no obstante, en práctica normal administrativa, se viene ignorando de forma reiterada (tanto por las Empresas como por la propia Administración) la extensión real de los respectivos ámbitos competenciales que en este campo corresponden a los Ministerios de Trabajo e Industria en relación con las Empresas mineras. Ello es importante desde el punto de vista de los intereses que la actuación de la Inspección de Trabajo tutela en el campo social por cuanto que la dejación (u olvido) de funciones en este terreno puede suponer menoscabo de aquellos (por ej. que, en caso de accidentes, posibles responsabilidades por falta de medidas de seguridad se diluyan sin que se corrijan los defectos de las instalaciones o que los trabajadores y beneficiarios no adquieran los derechos que las leyes de Seguridad Social les reconoce). En este sentido, es frecuente que la Inspección de Trabajo no intervenga (o limite su actuación a aspectos burocráticos) en accidentes de trabajo ocurridos en el exterior de las minas y en trabajos que no exigen la aplicación de "técnica minera", y por ello, muchas veces, no se inician de oficio ante las Comisiones Técnicas

(1) D. de 17-VIII-73

(2) Vid. art. 93 L. Seguridad Social y 16 y sgtes. del D. 1860/75, del 10 de Julio.

(3) Con la Inspección de Trabajo colaborarán: "a) Los servicios de otros Ministerios con arreglo a las normas vigentes..." (L. 39, de 21-VIII-62) Idem. art. 8º del Rgto. de 23-VII-71

Calificadoras, los expedientes oportunos para determinar la posible existencia de responsabilidad empresarial por omisión de medidas de seguridad (expedientes que, el Cuerpo de Ingenieros de Minas, como vimos, no se haya legitimado para incoar). Por otra parte, la consideración en la práctica de estas materias como tierra de nadie entre dos Departamentos (o atribuidas en su totalidad al Ministerio de Industria —el cual, y a salvo lo que se ha dejado dicho en estas páginas sobre competencia en seguridad e higiene— no tiene por qué asumir ni responsabilizarse de funciones que le son ajenas como son las actuaciones administrativas tendentes a tutelar derechos laborales y de Seguridad Social, que incumben a otros Ministerios) trae como consecuencia el que los propios trabajadores (o sus representantes en los Comités de Empresa, delegados de personal) de las Empresas mineras no sepan en muchas ocasiones a qué órgano de la Administración pública deben acudir para resolver problemas de seguridad que, una práctica administrativa correcta y ajustada a la Ley, debería tener ya suficientemente clarificados, máxime si tenemos presente que la competencia excepcional de los Ingenieros de Minas en materia de seguridad e higiene cuenta con larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico.

A nuestro juicio, a esta situación se ha llegado por una costumbre anclada en una vigencia extensiva del Reglamento de Policía Minera de 1934, vigencia extensiva que la evolución legal posterior no autoriza pues, como vimos, la tendencia normativa ha venido decantándose cada vez más en el sentido de recortar el ámbito de aplicación de dicho Reglamento. Por otro lado, el propio Ministerio de Trabajo (4) ha adoptado una postura de autoexclusión frente a los problemas de seguridad en las Empresas mineras que no creemos favorezca en nada los intereses de los trabajadores: destacamos en este sentido, el hecho de que los Técnicos de los Gabinetes P. de Seguridad e Higiene en el Trabajo, órganos adscritos al Departamento de Trabajo y colaboradores de la Inspección de Trabajo, no visitan a las Empresas mineras; este abstencionismo del Ministerio de Trabajo es tanto más criticable por cuanto no tiene fundamento legal alguno y cuando su competencia ha sido expresa-

mente reconocida tanto por el Tribunal Supremo como por la Jefatura del Estado (ésta al resolver los conflictos de competencia que, dicho sea de paso, siempre han sido suscitados por el Departamento de Industria).

## CONCLUSION

A lo largo del presente trabajo creemos haber dejado claro que la competencia excepcional del Cuerpo de Ingenieros de Minas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, no se refiere a las Empresas mineras y explotadoras de canteras entendidas en su totalidad (criterio subjetivo) sino que se circunscribe solamente a explotaciones mineras en sentido estricto y aquellos trabajos que reúnan la doble condición de estar regulados por la Ley de Minas y exigir la aplicación de técnica minera.

Una interpretación contraria, además de no parecernos jurídicamente admisible, conduciría al absurdo de que las infracciones cometidas por las Empresas mineras en materia de seguridad e higiene, en trabajos excluidos de la Ley de Minas y/o no sometidos a técnica minera, quedarían impunes de sanción administrativa, por carecer el Cuerpo de Ingenieros de Minas de instrumentos jurídicos para actuar frente a las mismas, y ello por la sencilla razón de que tales infracciones lo serían a normas dictadas por el Ministerio de Trabajo (en especial la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobada por O.M. de 9-III-71) y que se sancionan a través de procedimientos administrativos ajenos al Ministerio de Industria. Así, una norma de la citada ordenanza General de Seguridad e Higiene no puede ser invocada, a efectos de actuación administrativa, por funcionarios inspectores ajenos al Ministerio de Trabajo, y si no es a través del procedimiento específico (D. de 10-VII-75 "por el que se aprueba el procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de leyes Sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social") (5), (6).

(4) La Dirección General de Trabajo entiende "que la competencia en las explotaciones mineras, tanto en el exterior como en el interior, es de la Sección de Minas de la Delegación de Industria" y no de la Inspección de Trabajo (escrito de 30-I-76 a un Delegado P. que consultó el tema).

(5) Piénsese en el accidente del trabajador de una empresa minera que cae a la calle desde la ventana de un piso alto del edificio donde la Empresa tiene centralizadas sus oficinas, cuando limpiaba los cristales careciendo del preventivo cinturón de seguridad.

(6) Nos parece necesario, siquiera sea en esta nota, no concluir el trabajo sin hacer una breve alusión a las normas vigentes en materia de hidrocarburos, que, como dijimos, quedan fuera del ámbito de la Ley de Minas, pero que, sin embargo, plantean —en el marco en el que nos desenvolvemos— similares problemas de competencia entre los Ministerios de Industria y Trabajo.

### **Ambito de aplicación.**

Las normas vigentes en la materia (Ley de 27-VI-74, núm. 21, BOE del 29, y Reglamento aprobado por Decreto 2362, de 30-VII-76 BOE del 14-X) extienden su ámbito a:

1. Exploración, investigación y explotación de los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos.

2. Actividades de transporte, almacenamiento, depuración y refinado de los hidrocarburos obtenidos, cuando sean realizadas por los propios explotadores o investigadores mediante instalaciones anexas a las de producción.  
Los yacimientos de hidrocarburos sólidos (rocas asfálticas, ceras naturales, pizarras bituminosas, etc.) están excluidos del ámbito de las presentes normas, rigiéndose por la legislación minera.

#### **Intervención administrativa.**

A efectos expositivos distinguiremos entre cuestiones generales, seguridad e higiene en el trabajo y suspensión de actividades.

##### **A) Cuestiones generales.**

Importa destacar aquí que por vía reglamentaria se ha extendido la competencia del Ministerio de Industria a materias ajenas a su cometido. En efecto, el art. 62 de la Ley dice (el subrayado es nuestro) que "la Administración... (párrafo 2º) podrá inspeccionar la contabilidad... y ejercer todas las acciones de inspección y fiscalización que le encomienden esta Ley y su Reglamento, especialmente para vigilar el cumplimiento de las normas jurídicas obligatorias en materia fiscal, social y laboral". Y en el art. 62 del Reglamento, la referencia que la Ley hace a la "Administración" es sustituida por la mención del "Ministerio de Industria".

Estimamos exorbitante esta extensión de competencias a favor del Mº de Industria que no sólo desconoce las atribuciones —en materia social y laboral— concedidas por Leyes formales al Mº de Trabajo, sino también lo dispuesto en el art. 69 de la Ley de Hidrocarburos, el cual, al establecer la competencia genérica y primaria del Departamento de Industria añade "sin perjuicio de las competencias que al Ministerio de Trabajo y a otros organismos de la Administración del Estado confiera la legislación vigente".

... Pero es que además el propio Reglamento se contradice, pues su art. 68 (idem 68 de la Ley) salva las atribuciones del Ministerio de Hacienda para "ejecutar lo dispuesto en la Ley y... Rgto. en materia fiscal y tributaria, realizando por medio de sus órganos técnicos, las inspecciones necesarias". Y análogamente, los arts. 67 de la Ley y Reglamento aluden a la competencia del Ministerio de Trabajo "como encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes sociales".

Pensamos, pues, que pese a lo dispuesto en el art. 62 del Rgto., es el Ministerio de Trabajo, y no el Ministerio de Industria, el competente para vigilar el cumplimiento de las normas sociales y laborales, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa.

##### **B) Seguridad e higiene en el trabajo.**

Los arts. 67 de la Ley y del Reglamento dicen: "1. El Ministerio de Trabajo, como encargado de vigilar el cumplimiento de las Leyes Sociales, intervendrá a través de sus órganos técnicos, en las explotaciones de hidrocarburos y establecimientos derivados, en la forma consignada por las Leyes, con la sola limitación, en cuanto a las primeras, (subrayado nuestro), de la prevención de los accidentes y de las enfermedades profesionales, así como de la exacta observancia de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, cuya misión corresponderá, con carácter exclusivo, a los organismos competentes del Ministerio de Industria".

Vemos que el art. refiere la competencia del Mº de Industria en lo que hace a seguridad e higiene del trabajo, exclusivamente a las "explotaciones de Hidrocarburos", entendidas en sentido estricto, como lo demuestra la distinción que el precepto hace entre aquellas y los "establecimientos de beneficio derivados", en los que la competencia del Ministerio (Inspección) de Trabajo queda reconocida sin limitaciones.

##### **C) Suspensión de actividades.**

En este campo, la claridad del párrafo 1º de los arts. 66 de la Ley y Reglamento, confirma la interpretación que hemos defendido (ap. II. 4) al analizar el art. 116 de la Ley de Minas. El mentado párrafo establece: "1. Sin perjuicio de las funciones y facultades que a la Inspección de Trabajo confieren las disposiciones vigentes, ninguna autoridad administrativa distinta del Ministerio de Industria, podrá suspender los trabajos regulados en la Ley y... Reglamento".

No queda duda por ello, de que la facultad conferida a la Inspección de Trabajo en el art. 188 de la Ley de S. Social, juega con toda su plenitud en estas actividades.



## **1. CONFERENCIA NACIONAL DE MEDICINA, HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO**

**días 15, 16 y 17 de octubre**

**PATROCINADA POR EL SERVICIO SOCIAL DE HIGIENE  
Y SEGURIDAD DEL TRABAJO**