

## **El Reglamento de policía minera de 1897: sus principales aportaciones en materia de prevención de riesgos laborales**

**Dr. Guillermo García González**

Abogado y Consultor Universitat Oberta Catalunya

Desde una perspectiva histórico- jurídica, el "*iter formativo*" de nuestro Derecho del Trabajo ha ido unido indefectiblemente al desarrollo de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales. La primera normativa laboral, surgida con el fin de dar respuesta a los problemas socio- económicos, que fueron denominados genéricamente cuestión social, es una normativa de claro cariz preventivo, muchos de cuyos contenidos se encuentran presentes actualmente en nuestra legislación sobre prevención de riesgos laborales.

Entre toda esta normativa, especial análisis merece el Reglamento de Policía Minera de 1897, en tanto en cuanto introduce conceptos e instituciones jurídicas que han pervivido hasta nuestra época sufriendo las necesarias adaptaciones en atención a los condicionantes sociales, económicos y políticos en cuyo contexto se aplican

El Reglamento de Policía Minera de 1897 constituye la disposición legal más importante en materia preventiva elaborada en el siglo XIX. Pese a que su ámbito de aplicación quedaba limitado al sector de la minería, la norma introducía numerosos conceptos preventivos que servirán de criterio para la elaboración posterior de la legislación en materia de seguridad e higiene en nuestro país. En su Exposición de Motivos, el Reglamento ofrece dos justificaciones de su regulación: la "*policía y seguridad*", términos clásicos de la intervención del Estado- gendarme, y el "*mejoramiento de la condición de la clase obrera*". Del mismo modo, se señalaba lo inaplazable de la norma en cuanto al establecimiento de una "*conveniente policía y seguridad*", que diera respuesta a "*las arriesgadas e insalubres condiciones en que el obrero se encuentra en las minas*" y que evitara los accidentes "*que pudieran ser ocasionados por la codicia, por la temeridad o por la ignorancia*".

El Reglamento de Policía Minera fue promulgado el 15 de julio de 1897 en desarrollo de las bases contenidas en el Decreto Ley de 29 de diciembre de 1868, que modifica a su vez la Ley de 6 de julio de 1859. El 29 de diciembre de 1868 es dictado el Decreto Ley sobre minería, que insta a la administración a elaborar

un Reglamento de policía que regulara los derechos y deberes de los mineros y especialmente los preceptos de salubridad pública a que estarán sujetas las minas. Por Real Orden de 12 de mayo de 1881, el Ministerio de Fomento ordena a la Junta superior facultativa de minería que formule el Proyecto de Reglamento. Quince años pasaron hasta que llegó a aprobarse y publicarse el mismo por el Ministerio de Fomento, dando lugar al Reglamento de Policía Minera de 15 de julio de 1897 que fue desarrollado por la Instrucción de 10 de marzo de 1898<sup>1</sup>.

Las principales aportaciones que realizó el Reglamento de Policía Minera en materia preventiva se pueden sistematizar del siguiente modo:

### **1º) La necesaria inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas preventivas**

Para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral que de modo aún incipiente regulaba las relaciones industriales, se hacía precisa la existencia de unos mecanismos de vigilancia, control e inspección de los preceptos contenidos en las diferentes normas. Esta necesidad de control se hace aún más patente en la normativa de seguridad e higiene, ya que debido a sus dificultades técnicas y materiales y a los costes que acarrea, tienen mayor grado de resistencia a la hora de su aplicación, si lo comparamos con el resto de la normativa laboral.

El legislador social del último cuarto del siglo XIX era consciente de esta necesidad, y ya las primeras leyes laborales preveían sistemas de inspección que debían velar por el cumplimiento de sus preceptos, y cuya implantación real no tuvo eficacia en la práctica. Entre todas estas organizaciones de los servicios de inspección, merece especial relevancia el establecido en el Reglamento de Policía Minera de 1897, resultando el más completo, y actuando del mismo modo como germen de lo que al poco tiempo se traduciría en la creación de una infraestructura administrativa especializada, en un organismo de inspección de trabajo propiamente dicho.

El artículo 2 del Reglamento de Policía Minera establece que la inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas contenidas en el mismo corresponde al cuerpo nacional de ingenieros de minas, los cuales podrán emitir simple recomendación o requerimientos obligatorios en materia de seguridad e

---

<sup>1</sup> *Gaceta de Madrid*, de 17 de marzo de 1898, pág. 911 a 914.

higiene. Entre otras funciones se les atribuye como principal la de conservar la vida y seguridad de los obreros. La competencia de los inspectores de minas se extiende a los talleres, fábricas y motores relativos a la industria minero-metalúrgica. La organización administrativa del servicio de inspección, su régimen de financiación y funcionamiento quedará establecida por la Instrucción de 10 de marzo de 1898.

Se entendía que la peculiaridad y especificidad de las explotaciones mineras requería que su inspección fuera encomendada a un cuerpo de inspectores especializados en cuestiones técnicas que pudieran dar resolución a los complejos problemas que se presentan en este sector. En consecuencia, el Reglamento de Policía Minera configura una inspección específica para la minería que debe no sólo actuar con carácter sancionador, sino con una finalidad de vigilancia preventiva y, en último término, didáctica.

Los propietarios, encargados y directores de las minas tienen la obligación de permitir la entrada y facilitar el acceso de los inspectores, disponiendo el artículo 10 del Reglamento la obligatoriedad de que los directores o capataces acompañen a los inspectores en sus visitas con el fin de satisfacer los requerimientos que éstos tengan en relación con la seguridad y salubridad en las minas. Además, en el caso de que ocurra un accidente con resultado de muerte, heridas graves o que comprometa la seguridad de la mina, los explotadores de las minas deben dar cuenta inmediata al ingeniero jefe del distrito o al que se encuentre más próximo (artículos 24 y 25). El ingeniero de minas acudirá al lugar de siniestro, dando parte al gobernador civil de la provincia, quien lo remitirá al Juez de primera instancia en el caso de que existan daños personales.

El artículo 3 establece un mínimo de una visita anual de los inspectores a cada explotación minera con el fin de verificar que se cumplen las medidas prescritas reglamentariamente. A los efectos de que los inspectores redacten sus requerimientos, el artículo 7 dispone la obligatoriedad de que cada mina o grupo de minas de un mismo dueño tenga un libro de visitas habilitado, donde el inspector actuante extenderá sus solicitudes, diferenciando claramente las disposiciones de obligado cumplimiento, de aquellas que sólo representen meros consejos. De acuerdo con la Instrucción de 10 de marzo de 1898, en el libro de visitas los inspectores de minas deben hacer constar todo lo concerniente a la seguridad y a la higiene de la mina, emitiendo su juicio acerca de los aparatos, máquinas y herramientas, y haciendo constar a modo de

resumen, y con toda precisión, las modificaciones que resulten obligatorias, indicando el precepto en que se funden y terminando por los consejos que crean deban consignar en relación con la seguridad y la higiene, atendiendo al interés general y al especial de cada propietario.

## **2º) Normativa en materia de seguridad e higiene: los nuevos conceptos**

El título primero del Reglamento contiene las disposiciones aplicables a todas las minas, estableciendo un completo régimen de obligaciones y deberes y varios preceptos encaminados directamente a preservar la seguridad y la salud de sus operarios.

Entre múltiple normativa técnica, los preceptos contenidos en el título primero de la norma nos introducen una aportación relevante en el artículo 14, donde se configura el concepto de "*peligro inminente*", debiendo el ingeniero que observe esta circunstancia ponerlo en conocimiento de las autoridades locales con el fin de que se remedie de modo inmediato. Constituye esta referencia el antecedente remoto a la situación de "*riesgo grave e inminente*" configurada actualmente en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 21 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

El título segundo del Reglamento (artículos 75 a 126) regula las condiciones de seguridad e higiene en explotaciones mineras específicas: minas de grisú, explotaciones de minas a cielo abierto, canteras, turbales y salinas. Entre todas ellas, son a las minas de grisú, por su especial peligrosidad e incidencia en la minería española, a las que dedica una mayor atención el Reglamento (artículos 75 a 98).

Dentro de las reglas establecidas para este tipo de explotación, merecen una especial referencia las que exigen la presencia de recursos humanos con funciones en materia de prevención en este tipo de explotaciones, debido a su especial peligrosidad. De este modo, el Reglamento de Policía Minera se configura como la primera norma estatal que obliga, aunque sea sectorialmente, a determinadas empresas a integrar la prevención de riesgos laborales en su estructura productiva y de recursos humanos. En este sentido, se crea la figura del capataz o encargado especial y la de los vigilantes que auxilian a los primeros en materia de seguridad e higiene, ambos nombrados directamente por el explotador de la mina. Su función primordial es verificar que los obreros cumplan las disposiciones de seguridad, así como comprobar que los trabajos se

realizan con las debidas condiciones de seguridad. Constituye esta referencia un antecedente del denominado “*recurso preventivo*”, que fue definitivamente introducido en nuestro ordenamiento jurídico con un amplio alcance de aplicación por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

El título tercero (artículos 127 a 162) contiene normas de seguridad en relación a los talleres, fábricas y motores concernientes a la industria minero-metalúrgica. Estas normas se aplican a estos sectores de actividad, en tanto en cuanto los mismos son auxiliares del sector de la minería y concurren en ellos identidad de riesgos. Una nota interesante introducida por este apartado es la contenida en el artículo 140, que se refiere a que este tipo de industrias tienen que comunicar a la autoridad minera, en el plazo de seis meses, todos los motores de vapor que posean. En el caso de las calderas de vapor nuevas, éstas necesitarán previamente a su funcionamiento seguir un proceso de acreditación que consiste en una prueba reglamentaria de puesta en marcha en presencia del ingeniero de minas y cuya superación se acreditará mediante una placa justificativa que ira unida a la máquina en lugar visible (artículos 141 a 147). El mismo proceso de acreditación es exigido para los motores de aire comprimido. La regulación del procedimiento de acreditación, así como los modelos de registro de motores y generadores que se posean, se encuentra en la Instrucción de 10 de marzo de 1898.

### **3º) Salud laboral**

Pese a que las Leyes de minas de 1859 y 1868 habían planteado la obligación de vigilar la salud de los operarios en las minas a cargo de los patronos, no será hasta la promulgación del Reglamento de Policía Minera de 1897 cuando ésta resulte desarrollada efectivamente. El artículo 27 del Reglamento obliga a los explotadores de las minas a dotar sus concesiones de medicamentos y medios para auxiliar rápidamente a los eventuales heridos, y “*a tener constantemente personal adiestrado en el uso de los aparatos de salvamento y a comprobar periódicamente el buen estado de los aparatos*”. De este modo, se delimita con el Reglamento de 1897 la obligación del empresario de dar formación constante a sus empleados en materia de primeros auxilios, debiendo contar con aparatos de salvamento adecuados que han de ser revisados periódicamente. Como complemento a estas disposiciones, se exige la presencia de un servicio sanitario en cada mina o grupo de minas, con un médico que debe estar en un radio de 10 km., un botiquín y una camilla, así como “*una habitación*

*convenientemente acondicionada para atender a la curación de los heridos cuando su estado no consienta su traslación a otro sitio” (artículo 28).*

La Instrucción de 10 de marzo de 1898, en sus apartados 15 y 16, determinaba el especial celo que debían observar los inspectores en sus visitas, verificando el cumplimiento de estos dos artículos.

Otra de las disposiciones a destacar del Reglamento, innovadora en el campo de la salud laboral en la época de su promulgación, es el artículo 34, que determina que no será admisible en la mina el obrero *“en estado de embriaguez, o con alguna enfermedad que pudiera comprometer su existencia”*. Constituye esta disposición la primera manifestación normativa de relevancia en el que se admite implícitamente el principio de reconocimiento previo a la admisión al trabajo, que tardará aún en incorporarse a nuestro ordenamiento jurídico.

#### **4º) La integración de la prevención en el proceso productivo**

Una de las más interesantes aportaciones que realiza el Reglamento en materia preventiva es la configuración de un sistema organizativo de la prevención, regulando su efectiva implantación en el seno de cada explotación minera. Resultaba ésta una regulación muy innovadora en la época y el primer intento legislativo español de implementar un auténtico sistema de prevención de riesgos laborales en el proceso productivo de las explotaciones mineras. Con tal fin, el Reglamento contiene un amplio cuadro de obligaciones y responsabilidades que son atribuidas a los diferentes agentes implicados en el proceso productivo y en la seguridad e higiene de las explotaciones mineras. En ese sentido, se otorgan competencias y responsabilidades a la administración, representada por la inspección de minas, a los propietarios o explotadores de la mina y a los directores, capataces y jefes de cada trabajo. Así, por ejemplo, el artículo 52 determina la obligación del jefe encargado de cada trabajo de verificar la seguridad de los cables para bajar a los pozos, el artículo 54 la obligación del director de la explotación de comprobar semanalmente el estado de los aparatos de subida y bajada de los obreros a los pozos y el artículo 27 la obligación del explotador de contar con medicamentos y medios de auxilio.

En el caso de las minas de grisú, debido a su especial riesgo, la organización preventiva se perfecciona y, como se ha señalado, se cuenta con la figura del capataz encargado especial, que es la persona designada por la empresa y nombrada por la misma como el máximo responsable de que se cumplan las

medidas de seguridad (artículos 89 y 96 del Reglamento), y con los vigilantes que le auxilian en sus funciones.

Consecuencia lógica del sistema organizativo implantado por el Reglamento es la delimitación de las diferentes figuras que intervienen en el proceso, en atención a sus competencias y responsabilidades en la explotación minera. La figura del director de minas se encuentra regulada en los artículos 163 a 172. Podrán ser directores: los ingenieros de minas, habilitados para dirigir toda clase de minas, el capataz facultativo de minas, en aquellas en que trabajen menos de 30 obreros en las subterráneas o 100 en las de cielo abierto y el certificado de capacidad, habilitado para dirigir explotaciones con 15 obreros en las subterráneas o 40 a cielo abierto. De acuerdo al artículo 165, todo concesionario de minas tiene que comunicar al gobernador de la provincia, a través del ingeniero jefe de minas, quien es el encargado de la explotación minera, debiendo justificar su aptitud<sup>2</sup>. El propio Reglamento establece el régimen de obtención de certificados de aptitud.

Resulta especialmente destacable el régimen disciplinario establecido en el artículo 35 del Reglamento en referencia al obrero de la concesión de minas. Se apunta en este precepto la responsabilidad disciplinaria en que incurre el operario que incumpla la normativa de seguridad e higiene y se ponen las bases de lo que constituirá la relación dialéctica entre obligación de seguridad y poder de dirección del empresario. Dicho artículo determina que cualquier obrero que con desobediencia quebrante el orden establecido por la dirección en materia de seguridad, será castigado según la gravedad de su falta con arreglo a lo dispuesto en el mismo Reglamento y todo ello sin perjuicio de las eventuales responsabilidades penales en las que hubiera podido incurrir.

Junto al régimen disciplinario interno, el Reglamento configura un régimen sancionador por transgresión de lo dispuesto en sus preceptos. De acuerdo a su artículo 177, las sanciones se podrán imponer a todos los agentes implicados en el cumplimiento de sus preceptos, variando su cuantía en función de la responsabilidad atribuida a cada uno de ellos. De este modo, al propietario, arrendatario o director de la mina se le podrá imponer un máximo de 250 pesetas, a los capataces, vigilantes y demás empleados subalternos hasta 50 pesetas y para los obreros 25.

---

<sup>2</sup> El parte de comunicación normalizado es aprobado en las Instrucción de 10 de marzo de 1898 como modelo número I.

Este intento de integrar la prevención en el seno de las organizaciones productivas, iniciado en 1897, se irá ampliando en cuanto a su ámbito de aplicación e irá evolucionando a lo largo de todo el siglo XX, hasta llegar a los actuales criterios evidenciados en la regulación preventiva contenida en la Ley 54/2003, de 12 de diciembre de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

Pese a que el Reglamento de Policía Minera no tuviera, en la práctica, toda la eficacia que hubiera sido deseable, se debe reconocer en la misma su carácter innovador, planteándose por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico temas tan importantes como la implantación de la prevención en el proceso productivo, los reconocimientos previos a la incorporación al trabajo, la relación entre poder disciplinario y obligación de seguridad en el marco de las relaciones laborales o la obligación de prestación de primeros auxilios o de formación por parte del empresario. Todas estas aportaciones irán siendo acogidas por ulteriores disposiciones y constituirán en buena medida un referente en materia preventiva en nuestro país.

IUSLabor 1/2008

ISSN: 1699-2938