Estado, política y salud de los trabajadores. España, 1883-2007

El Estado ante el accidente, la seguridad e higiene en el trabajo (1883-1936)

De la Guerra Civil a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo (1939-1971)

La constitución del moderno sistema nacional de prevención. De la Transición democrática a la plena integración en Europa

La salud laboral en España hoy: analizar las causas complejas, para proponer políticas adecuadas

ISSN 0210-8364

60

VERANO 2007

Sociología del Trabajo NUEVA ÉPOCA

SIGLO XXI

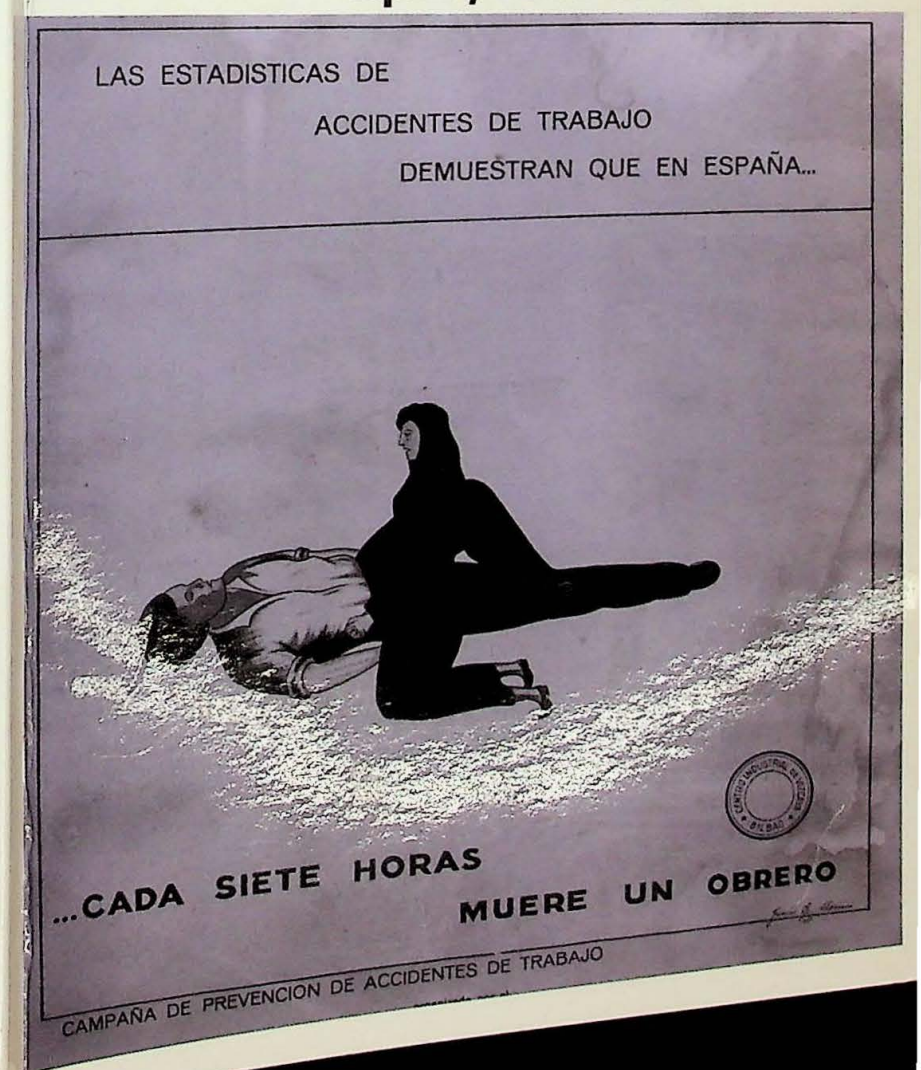
ST 60

SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO

NUEVA ÉPOCA / VERANO 07

SIGLO XXI

Estado, política y salud de los trabajadores. España, 1883-2007



Sociología del Trabajo

Revista cuatrimestral de empleo, trabajo y sociedad

Dirección

Juan José Castillo
Santiago Castillo

Consejo de Redacción

Arnaldo Bagnasco, Dipartamento di Sociologia, Universidad de Turín.
Juan José Castillo, Dpto. de Sociología III, U. Complutense, Madrid.
Santiago Castillo, Dpto. de C. Política y de la Admón. III, U. Complutense, Madrid.
Daniel Cornfield, *Work and Occupations*, Vanderbilt University (Estados Unidos).
Michel Freyssenet, CSU-IRESCO, CNRS, París.
Enrique de la Garza, UAM, Iztapalapa, México.
Juan Manuel Iranzo, Dpto. de Sociología, Univ. Pública de Navarra.
Ilona Kovács, Istituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
Marcia de Paula Leite, Universidade de Campinas, Brasil.
Pablo López Calle, Dpto. de Sociología III, U. Complutense, Madrid.
Ruth Milkman, Institute of Industrial Relations, UCLA, Estados Unidos.
Alfonso Ortí, Dpto. de Sociología, U. Autónoma, Madrid.
Andrés Pedreño, Dpto. de Sociología, Universidad de Murcia.
Michel Pialoux, Centre de Sociologie Européenne, EPHESS, París.
Ludger Pries, Ruhr-Universität Bochum, Alemania.
Helen Rainbird, University of Birmingham, Reino Unido.
José Mª Sierra, Dpto. Geografía, Urbanismo y O. del Territorio, Univ. Cantabria.
Agnes Simony, Instituto de Sociología, Academia Húngara de Ciencias, Hungría.
Jorge Uría, Dpto. de Historia Contemporánea, Universidad de Oviedo.
Fernando Valdés Dal-Re, Dpto. de Derecho del Trabajo, U. Complutense, Madrid.
Imanol Zubero, Dpto. de Sociología I, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Dirección de la redacción de la revista

Revista ***Sociología del Trabajo***. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
Universidad Complutense
Campus de Somosaguas. 28223 MADRID

Editor

Siglo XXI de España Editores, S. A., Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
Teléfonos: 91 562 37 23 - 91 561 77 48. Fax: 91 561 58 19
E-mail: sigloxxi@sigloxxieditores.com

Suscripciones

MUNDI-PRENSA LIBROS, S. A.
Castelló, 37. 28001 Madrid
Teléfono: 91 436 37 01. Fax: 91 575 39 98
E-mail: suscripciones@mundiprensa.es

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE - BIBLIOTECA - C. P. S.

Sociología del Trabajo 60

NUEVA ÉPOCA
Verano de 2007

SUMARIO

Presentación, Estado, política y salud de los trabajadores. España, 1883-2007 3

Santiago Castillo, El Estado ante el accidente, la seguridad e higiene en el trabajo, 1883-1936 13

Julio A. Fernández Gómez, De la Guerra Civil a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo (1939-1971) 77

Juan José Castillo y Pablo López Calle, La constitución del moderno sistema nacional de prevención en España. De la Transición democrática a la plena integración en Europa 113

Juan José Castillo y Pablo López Calle, La salud laboral en España hoy: analizar las causas complejas, para proponer políticas adecuadas 149

A los colaboradores

Extensión: Las colaboraciones, artículos o notas no deberán exceder de **8.000 palabras**, lo que incluye referencias, cuadros, etc.) y habrán de venir acompañados **necesariamente** de un **resumen** de unas diez líneas. Una copia en **disquete**, en cualquier programa de procesamiento de textos, es imprescindible.

Los artículos se enviarán, además por **triplicado:** 3 copias en papel.

Para las formas de cita y referencias bibliográficas, los autores deben remitirse a los artículos publicados en este (o en cualquier otro) número de ST.

Los autores indicarán claramente su nombre completo y el **lugar de trabajo** y **dirección postal,** así como su e-mail, en su caso, que quieren que figure al pie de su colaboración.

Deberán dirigirse a Redacción de la revista *SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid.

ST acepta para su eventual publicación réplicas o comentarios críticos a los trabajos que publica. La extensión de estos textos no debe sobrepasar las 10 páginas.

Tanto artículos como notas o réplicas son evaluados por dos expertos, miembros del Consejo de Redacción o exteriores a él.

Los autores recibirán, oportunamente, comunicación de la recepción de sus trabajos, notificándoseles con posterioridad su eventual aceptación para la publicación.

ST lamenta no poder mantener correspondencia sobre los textos remitidos al Consejo de Redacción, ni devolver originales ni disquetes.

Los autores recibirán, al publicarse su texto, 20 separatas, además de 2 ejemplares del número en el que se publique su artículo; **indiquen con claridad la dirección postal.**

Todos los artículos publicados en ST, incluidos los traducidos, deben ser **originales**, para ser sometidos al Consejo de Redacción.

Los resúmenes-*abstracts* de los artículos publicados en ST se recogen en ECOSOC-CINDOC y en *Sociological Abstracts*.

PRECIO DEL EJEMPLAR:
- España: 12 € IVA incluido
- Europa: 13,50 € IVA incluido
- Resto del mundo: 15$

Sociología del Trabajo
Nueva época, núm. 60 - verano de 2007
Edita: Siglo XXI de España Editores, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis - 28036 Madrid
© *Sociología del Trabajo*
© Siglo XXI de España Editores, S. A.
© Ilustración de cubierta: Jesús E. Morán
Centro Industrial Vizcaya: Las estadísticas de accidentes... [1930]
Madrid, junio de 2007
ISSN: 0210-8364
Depósito legal: M. 27.350-1979
Fotocomposición e impresión: EFCA, S. A.
Parque Industrial «Las Monjas».
28850 Torrejón de Ardoz - Madrid
Printed in Spain

Esta revista ha recibido una ayuda de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas para su distribución en bibliotecas, centros culturales y universidades de España

MINISTERIO DE CULTURA

PRESENTACIÓN

Estado, política y salud de los trabajadores

España, 1883-2007

El desarrollo de la producción material, el trabajo aplicado a la transformación de la naturaleza, en sus distintas formas de evolución histórica, ha ido acompañado, en modos y maneras distintas, de daños a la salud, de desgaste físico y mental, de penalidades. Por supuesto, también el trabajo, en todas sus modalidades y condiciones históricas, ha podido ser fuente de gozo y de realización personal, de ocasión para la colaboración con otros, de momento fundamental de la sociabilidad humana.

Con el desarrollo e implantación dominante de las relaciones de trabajo asalariadas, capitalistas, y del conjunto de otras formas de producir a ellas vinculadas y por ellas orientadas, los daños a la salud, el desgaste prematuro de la capacidad de trabajar, y de aplicar los saberes y destrezas a concretos procesos de producción, se fue incrementando, y nacieron las políticas e instituciones de prevención de daños a la salud en el trabajo. Y esto por presiones de los trabajadores; por decisiones políticas de los gobiernos que podían ver destruirse una fuente tan primordial en la creación de la riqueza; por la iniciativa de empresarios con visiones de más largo alcance que los retratados por Marx en *El Capital*, —no precisamente de color de rosa, como recuerda el mismo autor al comienzo de su texto—.

En este número monográfico de *Sociología del Trabajo* queremos presentar los avatares de las políticas y las instituciones de prevención de riesgos laborales y accidentes desplegadas en nuestro país a lo largo del último siglo [1].

[1] Los artículos aquí publicados tienen su origen próximo en los resultados del proyecto de investigación «Evolución histórica y realidad actual de la prevención de

Basándonos en nuestra experiencia de investigación durante décadas, creemos firmemente que el problema de la siniestralidad en el trabajo, o sea el de los daños a la salud y del deterioro de la capacidad de trabajo de las mujeres y hombres que trabajan en España, es, sin duda, uno de los primeros, si no el primero, que tenemos hoy en día planteado. Y conviene subrayar esta afirmación pues la gravedad del problema tiende a ser diluida de continuo: parece como si, a fuerza de repetirse, hasta las muertes en el trabajo —las estadísticas brutales de mil muertos anuales en el tajo en España—, se hicieran «normales» o se considerasen «necesarias».

España está a la cabeza de la siniestralidad laboral en Europa, con una media de 67 accidentes con baja por mil trabajadores, el doble que la media Europea, situada en torno al 35 por mil. Este récord histórico de siniestralidad laboral se alcanzó en el año 2002, tras un período continuado de crecimiento desde el año 1984. En los últimos años, estas cifras se han mantenido constantes, produciéndose tres muertes cada día por accidente de trabajo en jornada laboral.

Es más, como saben bien los investigadores sociales y los responsables de las políticas de prevención, esos datos únicamente responden al registro estadístico de determinados «daños súbitos a la salud», que es el criterio con el que se registran las estadísticas de accidentes [2].

Por tanto no proporcionan información alguna, si no es de forma indirecta, sobre desgastes prematuros de la salud, sobre trastornos psicológicos, sobre la carga de trabajo global, y menos aún sobre la carga de trabajo mental. Porque estar a la cabeza de la siniestralidad implica, en muchas ocasiones, que el número de accidentes no contabilizados es también relativamente superior.

La estadística no recoge los accidentes de los trabajadores llamados «autónomos», una categoría muy importante, por ejemplo, en el sector de la construcción, uno de los más castigados por los accidentes laborales en España, donde el 25% de los activos dedicados a este sector son autónomos [3]. O en el transporte, donde en el año 2000 morían cerca de 400 profesionales al año [4].

riesgos laborales en España», que, dirigido por Santiago y Juan José Castillo, los autores realizaron en 2005-2006 para la Fundación Francisco Largo Caballero, financiado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Partiendo del informe final de aquel proyecto hasta hoy inédito (251 pp.) se han vuelto a reelaborar y actualizar los textos de forma específica para el presente número de *Sociología del Trabajo*, y para presentarlos como ponencia colectiva al IX Congreso español de Sociología: «Poder, cultura y civilización», Barcelona, 13-15 de septiembre de 2007, Grupo de trabajo 07 Sociología del trabajo: «Problemas actuales y perspectivas de futuro para la sociología del trabajo a comienzos del siglo XXI».

[2] Hamon-Cholet, Sylvie (ed.), «*Accidents du travail: au-delà des chiffres*», número monográfico de *Travail et Emploi*, n. 88, octubre de 2001.

Para todos los sectores, y según cálculos de UGT, muere un autónomo por accidente profesional cada día de trabajo. Siendo alrededor del 20% de las personas que tienen un trabajo remunerado (el 98% de ellos trabajadores por cuenta propia sin empleados —falsos autónomos—), a las que hay que añadir el 54% de los que aparecen directamente como empresarios pero que no emplean a ningún asalariado.

Hay, además, otro tipo de accidentes vinculados a la actividad laboral que no suelen ocurrir en los centros de trabajo, y quedan fuera de la responsabilidad por daños de los empresarios: los llamados *in itinere* (desplazamiento hacia, o desde, el lugar de trabajo), que son los de mayor crecimiento entre 1993 y 2003, duplicando su incidencia en estos años [5]; o los accidentes *in misione* (de activos cuya profesión es el volante), que constituyen aproximadamente un tercio de todos los accidentes de tráfico [6].

Con algunas enfermedades profesionales, como las cardiovasculares (primera causa de muerte en los países industrializados), ocurre algo muy parecido. Además de que el catálogo de enfermedades profesionales reconocidas en nuestro país no se había renovado desde

[3] Un botón: en una noticia titulada «Fernández considera que las últimas muertes en Granada no son laborales al tratarse de autónomos», publicada en *El País*, Andalucía, el jueves 20 de octubre de 2005, el consejero de Empleo de la Junta de Andalucía, ante el incremento de noticias referidas a accidentes mortales en el sector de la construcción en Granada, afirmaba que la percepción de la opinión pública de que Granada registra una alta siniestralidad se debe a que «a veces se imputan como laborales accidentes que no lo son». Algunos de esos muertos, dijo, «no eran trabajadores por cuenta ajena, sino autónomos, por lo que no pueden ser considerados fallecidos en accidente laboral». Así, mientras sólo se contabilizaron oficialmente quince muertos («un 21% menos que el año anterior»), realmente habían sido 26, doce de ellos en la construcción. («un 21% menos que el año anterior gracias a la aplicación de un plan para la prevención de accidentes de trabajo»)

[4] *El Mundo*, 6 de febrero de 2000, p. 8.

[5] Los accidentes *in itinere* han crecido un 55% en los once últimos años, frente al incremento del 35% de los ocurridos durante la jornada. *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004.

[6] El 19 de febrero de 2006, *El País* se hacía eco de esta situación en sus páginas de economía: «El trabajo más mortal: El transporte terrestre de mercancías y pasajeros aporta el mayor número de trabajadores fallecidos en accidente de trabajo de todos los sectores, incluido el de la construcción». El Director General de Tráfico ha informado recientemente (*El País*, 24 de marzo de 2007) de que «el 39% de las muertes por accidente laboral se producen en la carretera». De ellos, afirma, el 31% son conductores profesionales.

1978, se considera que la proporción de enfermedades cardiovasculares causadas por el estrés relacionado con el trabajo asciende a un 16% del total de casos de trabajadores varones y a un 22% del de trabajadoras[7].

Este permanente y estable crecimiento, con fluctuaciones que no cambian la tendencia a largo plazo, se da en una economía como la española que ha visto reducido el peso de sectores más «propensos al accidente», como la construcción metálica, por ejemplo, y no puede sino obligarnos a plantear preguntas que necesitan una respuesta científica, y una respuesta social que se plasme en políticas activas y revitalización o creación de nuevas instituciones.

¿Dónde y cómo se producen esos accidentes, «daños súbitos a la salud», en una estructura económica que trata cada vez más procesos inmateriales?

Si estamos ante una economía más «moderna» y que, por ello, contiene en sí misma menos riesgo de accidente físico, y si tenemos las mismas leyes y sistemas de prevención que el resto de países de nuestro entorno ¿a qué se debe este crecimiento?

Del problema social al problema sociológico: historia y sociología como herramientas interpretativas

Nuestra interpretación de fondo es que esos datos reflejan los cambios globales impuestos por políticas continuadas de precarización laboral que tienen ejes matrices muy anclados en la política general. Las «políticas de empleo aliviadoras» o las políticas de prevención y seguridad en el trabajo navegan contra la corriente avasalladora de

[7] Estudios realizados sobre el total de los trabajadores de la Comunidad Europea afirman que un 45% de los trabajadores realiza tareas monótonas; para un 44% no hay posibilidad de rotación; el 50% realiza tareas cortas y repetitivas. Y se piensa que estos «estresores» relacionados con el trabajo han contribuido a las actuales manifestaciones de la enfermedad: un 13% de los trabajadores se quejan de dolores de cabeza, un 17% de dolores musculares, un 20% de fatiga, un 28% de «estrés» y un 30% de dolor de espalda; muchos otros, incluso de enfermedades que pueden poner en peligro la vida. Odile Quintin (dir.), *Guía sobre el estrés relacionado con el trabajo ¿La «sal de la vida» o el «beso de la muerte»?* Seguridad y salud en el trabajo. Comisión Europea. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales Unidad D. 6. Texto original terminado en 1999.

ese haz de políticas generales que comprenden políticas económicas, industriales, tecnológicas, etc.[8]

En un clima de precarización creciente, cualquier reticencia del trabajador ante las imposiciones que 'voluntariamente' le solicite su empleador, podrá ser causa de perder sus medios de vida. Y por ello, acuciado por cifras y tasas de paro superiores, a finales de los noventa, al veinte por ciento de la población activa, y porcentajes de precariedad que superan en muchos sectores la mitad de la población ocupada, se arriesgará más, trabajará más rápido, e incluso se lo pensará mucho antes de ausentarse por una enfermedad. Y sin la red de la seguridad de su trabajo, de su equipo de compañeros, de capacidad de defensa, se accidentará más.

La siniestralidad laboral, un indicador de la evolución de las condiciones de trabajo, es un buen detector por tanto, del carácter de los sistemas productivos y de las formas de organización del trabajo que caracterizan un modelo de desarrollo.

Considerando como extremos de un continuo la existencia de dos grandes modelos de obtención de beneficios, uno basado en los bajos costes laborales, bajas cualificaciones, e intensivo en trabajo manual; y del otro lado, un modelo basado en el incremento de la productividad del trabajo, mediante buenos salarios, alta cualificación e inversión en tecnología, es posible plantear, a la inversa, y según la mejor tradición de las ciencias del trabajo, que la organización del trabajo es el principal factor de riesgo laboral. Es decir, las distintas formas de organización del trabajo, hacen que las mismas políticas de prevención puedan tener efectos negativos o positivos sobre la evolución de la siniestralidad.

España si bien ha crecido económicamente a un ritmo mayor que la media europea en los últimos años, reduciendo con ello la tasa de desempleo, muestra una progresiva disminución de la productividad[9], mientras que la siniestralidad actualmente dobla la media europea, lo que indica que el empleo generado y el incremento de los beneficios se ha sostenido sobre la base de estrategias de in-

[8] Veáse Juan José Castillo, «De aquellos polvos vienen estos lodos. El trabajo en España veinte años después del Estatuto», en J. J. Castillo, *En la jungla de lo social*, Madrid-Buenos Aires, Miño y Dávila, 2003.

[9] En términos de producción por hora trabajada, si la Unión Europea alcanzase un ratio 100, España tendría un 84, lejos de países como Francia (123), Alemania (104) o Estados Unidos (116). Además, este diferencial no ha dejado de ensancharse: hace diez años, la productividad española era un 87% de la media comunitaria, es decir, tres puntos por encima del valor actual.

tensificación del trabajo, posibilitadas por el abaratamiento de los costes laborales, a raíz de las grandes reformas laborales [10].

Baste recordar aquí, sumariamente, algunas de las comprobadas consecuencias de las emblemáticas reformas laborales llevadas a cabo en 1984 y 1994, para poder así enfatizar *sensu contrario* la potencialidad que puede tener la intervención política y legislativa, tal y como se señala en el artículo final de este número «La salud laboral en España hoy», y en relación con las reformas negociadas con los interlocutores sociales y aprobadas en junio de 2006.

Los años 1984 y 1994, años clave del cambio radical de rumbo en el marco de las relaciones laborales son, ambos, punto de inflexión y de inicio de dos fases distintas pero perfectamente identificables de crecimiento acelerado y continuo de los accidentes laborales, coincidentes con la introducción de dos grandes orientaciones de la política general respecto del trabajo y los trabajadores.

En 1984 el índice de incidencia de la siniestralidad, es decir, número de accidentes por cada mil obreros, era de 53,3. Para 1990 ya se había situado en 68,6. En los dos años siguientes hay un descenso relativo del índice, hasta la llegada de la nueva reforma de 1994. Y entonces, de un índice de incidencia, de 54,6 en 1993, se pasará a 60,6 en 1996, siendo, según Eurostat, el segundo país después de Portugal con más accidentes con baja de la Unión Europea (cuya media se situaba en el 43,4 por mil).

Sobre estos datos caben matizaciones, pero si analizamos los datos disponibles sobre quiénes son los 'perdedores', los que reciben más daños a la salud como categoría, nos encontramos con contratados precarios, jóvenes, sin experiencia en el trabajo por la alta tasa de rotación en su ocupación, o sea por ocupar muy distintos puestos de trabajo en un año. La media de la renovación de contratos es de casi cuatro por año, pero no será raro encontrar doce, quince, veinte contratos y, se supone, trabajos distintos en un año.

Según las principales conclusiones del llamado «Informe Durán» sobre Riesgos Laborales y su prevención, de 2001, encargado por la Presidencia del Gobierno —en cuya elaboración como miembros del Comité de Expertos participamos—, las características que definen el perfil del accidentado español son: «varones jóvenes, y/o con

[10] Damian Cartron y Michel Gollac, «Intensité et conditions de travail», *Quatre Pages*, Centre d'Études de l'Emploi, Paris, n. 58, julio 2003, pp. 1-4. Alain Fernex, «Intensité du travail, définition, mesure, évolutions», *Études et Recherches de l'ISERES*, n. 169, febrero 1998, 45 p.

poca experiencia en el trabajo, y/o en tareas de baja cualificación, y/o con empleos de tipo temporal, y/o en algunas actividades productivas» [11]. Ello apunta, continúa el texto, «a un tipo de trabajo que, en estudios de otra índole, se ha denominado 'precario', cuya irrupción en el panorama laboral español correspondería a los efectos indeseados de las grandes reformas laborales de 1984 y, aunque en menor medida, de 1994» [12].

En ese contexto, la promulgación de una norma como la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (1995-1996), que suponía la traslación a la legislación española de una Directiva europea, cabía esperar viniese a parar esa auténtica hemorragia de vidas humanas, de capacidades humanas, de salud, de fuerza de trabajo, es decir una intervención mayor, pero subordinada en relación a las grandes tendencias de fondo que traman la política general. Una ley que apostaba fuerte en su texto por la regulación de los límites que los procesos de producción y su organización deben contener, pero que no ha producido una reducción en las cifras estadísticas, en el registro oficial de daños.

La investigación que hemos realizado los autores de este monográfico permite descubrir la conformación de las relaciones entre las políticas de prevención y las políticas industriales en el siglo XX en España. Este recorrido revela el proceso de separación y conformación de las relaciones de hegemonía entre las políticas económicas (libertad de industria), políticas laborales (derecho del trabajo) y políticas sociales o correctoras (cuestión social: derecho a la salud) desde los albores del siglo XX, mostrando no sólo las claves de la transición del «abstencionismo» decimonónico al intervencionismo que se plantea con el debate en torno a la cuestión social en el cambio de siglo, sino la manera en que se han venido configurando las relaciones jerárquicas, o de gradación de derechos para decirlo

[11] El índice de incidencia de los accidentes de trabajo para los jóvenes entre 16 y 19 años es de 133,5 por mil, frente a una tasa de 55,4 por mil para los mayores de 55 años y de 110,9 por mil para las edades comprendidas entre 20 y 24 años. Lo cuál coincide con el hecho de que los jóvenes de 16 a 19 años concentran tasas de precariedad de hasta el 84,4% y del 69,6% para los de 20 a 24. El 45% de los accidentes en los últimos diez años recayeron sobre personas con menos de un año de experiencia en el puesto de trabajo. La ocupación «Peones de la agricultura, pesca, minería, construcción, industrias manufactureras y transportes» presentaba un índice de incidencia del 200 por mil mientras que la media de todas las ocupaciones era del 70 por mil.

[12] Federico Durán López, *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y la salud en el trabajo en España*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2001, p. 208.

con Rawls, en la conformación del Estado Social de Derecho en España [13].

A pesar de plantearse ya en los debates e instituciones sobre seguridad e higiene durante los años 1920-1930, no será hasta avanzada la dictadura franquista cuando se apueste de manera más decidida por introducir la prevención de riesgos laborales en las empresas, renovando las instituciones de inspección y seguridad mediante la creación del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo (1944) y creando los Comités de Seguridad e Higiene en los Centros de trabajo y los Servicios Médicos de Empresa (1956). Proceso que culmina a finales del franquismo con la Creación del Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo (1970) y la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971.

Durante la Transición democrática, hasta la definitiva Ley de Prevención de Riesgos laborales de 1995, la política estatal en materia de prevención se caracteriza más bien por la modernización, reorganización y actualización de las normas, reglamentos e instituciones implicadas y su adaptación a la normativa europea.

Ahora bien, en el trabajo de campo que hemos venido desarrollando a lo largo de los últimos treinta años, y en el propio desarrollo de la investigación que está en la base de los artículos que componen este monográfico, aparece el fenómeno de la burocratización de la prevención, como el escollo más importante para una reducción eficaz de la siniestralidad laboral en las empresas.

Por ejemplo, se descubre cómo la labor de los servicios ajenos de prevención sobre los riesgos que corren los trabajadores se ve truncada por la prevención del riesgo de sanción de las empresas. Llegándose a afirmar por parte de algún magistrado, que «el sistema judicial es hoy un obstáculo para la efectividad de las políticas de prevención: no ofrece vías efectivas para obtener la aplicación de las normas cuando se incumplen, no permite una distribución sistemática y adecuada de los costes de la siniestralidad y no muestra una eficacia represiva creíble frente a las conductas de incumplimiento» [14].

[13] John Rawls, *Sobre las libertades*, Barcelona, Paidós-ICE de la Universidad Autónoma, 1990; y *Teoría de la Justicia*, México, FCE, 1979.

[14] Son palabras de Rafael Antonio López Parada, Magistrado, en su conferencia «Prácticas judiciales y su repercusión preventiva» en el IV Foro ISTAS de Salud Laboral el 27 de noviembre de 2005. El autor añade que «La Ley de Prevención de 1995 confió en el sistema clásico de aplicación a través de la acción de la Inspección de Trabajo y multas, pero olvida por completo el sistema judicial. La reforma de 2003 reformó el sistema de gestión empresarial exigible, pero mantuvo en el olvido los problemas de reacción judicial ante el incumplimiento». Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud, *IV Foro ISTAS de Salud Laboral*, Madrid, 2005, p 117.

En definitiva, la conclusión de fondo que puede extraerse de los distintos artículos aquí presentados, plantea la necesidad de un cambio sustancial de orientación de las políticas de prevención: del carácter legalista y paliativo que toma el daño a la salud en el trabajo como algo dado e inevitable (riesgo profesional), a la consideración del accidente como parte de determinadas condiciones objetivas de trabajo que responden a perfiles claramente definidos de cualificación, experiencia, edad de los trabajadores, tipos de puestos de trabajo o formas de contratación. O dicho de otra manera, considerar la organización del trabajo como el principal factor de riesgo laboral.

De forma que una disminución real de los accidentes, que nos sitúe, por ejemplo, al nivel de la media europea, sólo será efectiva cuando la accidentalidad esté integrada en un tipo de desarrollo en el que el cuidado de la salud sea realmente un recurso productivo y no un mero efecto colateral más o menos asumible del desarrollo económico. Esta es «la verdadera problemática de la siniestralidad y cómo se debe abordar» [15].

Ello obliga a asumir, en primer lugar, que no existe un modelo único de desarrollo. Ni siquiera bajo el actual modelo hegemónico de la especialización flexible «existe un solo modelo de «empresa flexible», sino una variedad infinita de modelos, que se están constantemente adaptando a las circunstancias de cada empresa y de sus trabajadores», como afirmaba, ya hace algunos años, el Libro Verde de la Comunidad Europea para una nueva organización del trabajo [16].

Lo cuál implica, a su vez, devolver el protagonismo a la política sobre la economía. Toda vez que un modelo de vía alta de desarrollo exige de la orientación pública de las relaciones laborales y productivas que lleve la competitividad de las empresas al terreno de la innovación tecnológica y la cualificación de los trabajadores, y la aleje del *dumping social* característico de los modelos que basan el desarrollo

[15] Es la opinión del Diputado del Partido Popular Sr. Vadillo Arnáez, en la reciente comisión mixta parlamentaria del 22 de diciembre de 2005, con ocasión de la presentación de nuestras propuestas y análisis sobre la siniestralidad laboral encargados por el Defensor del Pueblo en el informe: Luis Miguel Bascones, Marta Quezada, Matilde Fernández y Pablo López Calle, *Daño cerebral sobrevenido en España: Un acercamiento epidemiológico y sociosanitario*, Oficina del Defensor del Pueblo, Madrid, 2006, 288 pp. Véase *Diario de Sesiones* 22-12-2005, Congreso de los Diputados.

[16] Comisión Europea, *Cooperación para una nueva organización del trabajo*, Bruselas, Libro Verde de la Comisión Europea, DGV, 1997.

económico en el abaratamiento de los costes laborales. Dicho de otra manera, el problema principal de la falta de prevención en las empresas no es la falta de una cultura empresarial, para lo cuál se propone aplicar, por ejemplo, una suerte de Marketing Preventivo, sino la falta de las condiciones de rentabilidad que hagan de la prevención un recurso productivo.

Y una concepción holística e interdisciplinar del fenómeno. Concretamente, se hace necesaria una mayor coordinación entre los distintos ámbitos de decisión relacionados con el sistema productivo, tanto a nivel de sus distintos campos de actuación (políticas económicas, laborales y sociales), como a nivel de las múltiples administraciones centrales del Estado y autonómicas que tienen competencias en la regulación del mercado de trabajo y de las condiciones de trabajo. Entendiendo con ello que las relaciones laborales, las formas de organización del trabajo y los problemas sociales relacionados con el trabajo (formación, desempleo y siniestralidad laboral) forman parte de un mismo sistema, y su tratamiento sólo tiene sentido y eficacia en su interrelación, más allá de la tradicional compartimentación jurídica y disciplinar.

Juan José Castillo
Santiago Castillo

El Estado ante el accidente, la seguridad e higiene en el trabajo, 1883-1936

Santiago Castillo [1]

A guisa de preámbulo

Del abstencionismo a la intervención, 1883-1900

Es un lugar común que en las décadas finales del siglo XIX, nuestro país estaba en una posición de notable desfase, en cuanto a legislación laboral, respecto a la mayoría de los países de nuestro entorno.

Aunque tal desfase venía de lejos, centrándonos en el período de arranque de nuestras consideraciones —la época de creación y puesta en marcha de la Comisión de Reformas Sociales—, puede afirmarse que, en la década de los ochenta, el retraso español en materia de legislación laboral era evidente. Hasta finales de siglo, en nuestro país seguirán siendo dominantes lo que podemos llamar, en términos genéricos, los principios del liberalismo individualista.

Mientras, en Europa, desde los primeros pasos de la legislación inglesa de comienzos del siglo XIX, toda una serie de naciones habían ido poniendo en vigor leyes reguladoras de diversos aspectos de las relaciones laborales: trabajo de niños y mujeres, jornada laboral...

Tales normativas habían surgido en los primeros momentos de forma defensiva y urgente, para solucionar los problemas más flagran-

[1] Departamento de Ciencia Política III, Facultad de CC. Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. Correo electrónico: castillo.s@cps.ucm.es.

Sociología del Trabajo, nueva época, núm. 60, verano de 2007, pp. 13-76.

tes producidos por la revolución industrial y los efectos del sistema de relaciones sociales en general, y laborales en particular, por ella impuesto. En una segunda etapa, el intervencionismo que tal legislación suponía, se hará de forma más sistemática y racionalizada, lo que conlleva la aparición de organismos dedicados al estudio y preparación de las intervenciones legislativas, así como a la inspección de su aplicación concreta. El primero de ambos períodos había sido afrontado por algunos Estados. El segundo comenzaba a serlo ya en otros [2].

Es, por demás, obvio que ni tales normativas eran idénticas ni se promulgaron en fechas similares, ni, por último, la efectividad de las instituciones de aplicación fue igual de extensa o efectiva en todos los países. Es sabido que tales leyes, y la eficacia en su aplicación, están en estrecha relación con el grado de desarrollo industrial alcanzado —pues a paliar los males por él producidos se destinan— y la presión social existente, fundamentalmente obrera. De ahí que sea necesario para la explicación del caso español —al igual que para la de cualquier otro— el análisis concreto del tipo y características de su proceso de desarrollo económico y político-social.

No siendo aquí lugar para adentrarnos en tal análisis, no parece, sin embargo, arriesgado afirmar que entre sus resultados figuraría un notable grado de atraso en el desarrollo industrial, y una escasa y poco operativa presión obrera organizada hasta la primera década del siglo XX.

Teniendo en cuenta dicho telón de fondo, abordemos algunos de los rasgos de la situación española.

Es de sobra conocido que en la década de los ochenta se produce un proceso de apertura y modificación del régimen político de la Restauración a través del inicio del turno de partidos [3]. Pero no es menos evidente que tal proceso no significaría modificaciones *reales* apreciables respecto al marco de relaciones laborales imperante. Este último seguirá rigiéndose por los principios doctrinales del más estricto liberalismo económico.

Tales principios parten de los postulados —fijados por la llamada escuela liberal clásica u ortodoxa— de que el deseo primordial que

[2] Véase, entre otros, J. Uña y Sarthou, «Los Institutos de Trabajo», pp. 261-342, en A. Álvarez Buylla y otros, *El Instituto del Trabajo. Datos para la reforma social en España*. Madrid, 1902 (Reed. facsímil, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1986, al cuidado de S. Castillo) y L. San Miguel Arribas, *La inspección del trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952.

[3] El inicio de la alternancia en el poder de conservadores y liberales conlleva, en una década, la legalización de los partidos republicanos, la regulación del derecho de asociación, la implantación del sufragio universal masculino, etcétera.

domina al individuo es el de mejorar su condición y llegar a poseer la mayor riqueza posible, y de dejar plena libertad a la competencia económica. La intervención del Estado debe quedar, pues, reducida al *minimum* más estricto. Lo que se complementa con postulados «optimistas» como la afirmación de que los intereses patronales y obreros son armónicos, no antagónicos, y que tal armonía es tanto más perfecta cuanta menos intervención del Estado se produzca en el libre juego de las fuerzas económicas naturales. Todo lo cual se plasma en algunos principios jurídicos considerados como incuestionables. Uno de ellos es la plena autonomía de la voluntad entre las partes contratantes en una relación laboral.

La libertad contractual entre empresario y trabajador, entre capital y trabajo, se considera basada en el principio de igualdad formal ante la ley. Ya que la revolución *hace* a todos los individuos *ciudadanos*, patronos y obreros son formalmente iguales y autónomos al pactar un contrato laboral.

El principio de la autonomía de la voluntad de los particulares se cimenta sobre el supuesto de la igualdad jurídica de los individuos en las distintas modalidades de intercambios o contratos que decidan realizar libremente.

Tal consideración, rechaza como irrelevante la desigualdad material entre dichas partes. Como recordara Alonso Olea, las diferencias materiales entre ciudadanos están más allá de su carácter de tales. Las desigualdades de propiedad e industria son, como las de edad y sexo, externas a las leyes naturales económicas que operan con, sin o contra la voluntad de los hombres. Por tanto, el Estado no debe interferir en tales contratos entre iguales [4].

Desde tales postulados no es, pues, pensable la existencia de un derecho específico del trabajo. Sólo existe el contrato de trabajo como un tipo más dentro del derecho civil:

> se aplican a la fuerza de trabajo las mismas reglas y principios de intercambio que valen para la generalidad de compromisos y transacciones concertados entre particulares», escribirá Martín Valverde, añadiendo: «El trabajo humano queda sometido, así, al derecho común de los contratos, en el que no existe, como regla general, fijación de condiciones contractuales que se imponga a la voluntad de las partes [5].

[4] M. Alonso Olea, «La revolución industrial y la emergencia del derecho del trabajo». *Revista de Trabajo*, Madrid, 1970, núm. 32, pp. 5-51.

[5] Antonio Martín Valverde, «La formación del Derecho del Trabajo en España», pp. XXXII y XIX, en Antonio Martín Valverde y otros, *La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

El contrato, por un lado, constituye la relación individual del trabajo, por otro, fija el contenido de tal relación (cuantía del salario, duración de la jornada, cantidad y calidad del servicio a prestar...) y ejerce una función normativa. Es decir, es fuente y ley única de la relación de trabajo.

El resultado último es que la fuente normativa del contrato y de la relación laboral sea la voluntad empresarial. O, en otros términos, la regulación laboral acaba remitiéndose a la decisión adoptada o que adopte el empresario. Puede incluirse, o no, en el contrato, un esquema de esas relaciones a modo de reglamento de la empresa —raramente hasta principios del siglo XX— en el que, en el mejor de los casos, el empresario podría autolimitarse. Pero esto implica, en todo caso, que las condiciones de trabajo dependen de la voluntad empresarial y el contrato de trabajo expresa la adhesión del trabajador a esas condiciones. Concediendo además a la otra parte, al empresario, un amplio poder de modificación durante la vigencia del contrato. No es, pues, extraño que tal situación haya sido catalogada de «dictadura contractual del empresario», por autores como San Miguel Arribas[6].

En esta relación de poder y sometimiento —escribe González Sánchez— el trabajador asumía, no ya tan sólo salarios insuficientes, sino condiciones de trabajo tan precarias que pusieron en riesgo su salud y su vida. Los poderes del empresario trascendían de hecho el trabajo mismo para ampliar su esfera de dominio, no digo ya al cuerpo, o facultades físicas del trabajador, sino también a toda la persona de éste, pues incluso sus facultades psíquicas fueron sutilmente dominadas en una relación de poder que nada tenía que ver con la libertad de las partes para organizar una relación jurídica de trabajo libre como formalmente propugnaban los códigos civiles liberales del momento[7].

Dominación que se veía facilitada al ser el individualismo económico también contrario a la formación de sociedades de resistencia o —sindicatos—. Estos, como es bien sabido, pretenden que los trabajadores, o al menos sus afiliados, no admitan relaciones laborales en que se pacte por debajo de unos mínimos —salariales, de horarios y

[6] Luis San Miguel Arribas, *La inspección...*, *op. cit.*

[7] José Juan González Sánchez, *Seguridad e Higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos.* Madrid, CES, 1997, p. 44. Con el abstencionismo «pudiéronse pactar salarios de hambre, jornadas agotadoras —de quince y dieciséis horas— descansos irrisorios; llegóse al empleo abusivo de mano de obra femenina e infantil, y se pudo efectuar el trabajo en locales infectos, lóbregos y húmedos». Carlos García Oviedo, *Tratado elemental de Derecho Social*, Madrid, 1934, p. 14, y *Tratado elemental de Derecho Español del Trabajo*, Madrid, 1948, p. 17.

otras condiciones de trabajo— sea cual sea la situación coyuntural del mercado de trabajo. Tal pretensión supone, para los principios del liberalismo individualista, como resaltara Borrajo Dacruz, una interferencia en el libre juego de las leyes económicas, una coartación de la libertad de trabajo y un atentado a la libertad de industria[8].

De ahí que los individualistas consecuentes, siguiendo los caminos emprendidos por la Revolución Francesa, propugnasen la prohibición de las entonces llamadas *sociedades de resistencia* al capital.

La Revolución permitía, sí, el asociacionismo de los ciudadanos, pero no por *profesiones* para defender *unos pretendidos intereses comunes*... no hay más interés que el particular de cada individuo y el interés general. Sobre la base de ello, por ejemplo, la ley francesa de Le Chapelier (1791) prohibía todo tipo de *coaliciones* y condenaba a las asociaciones obreras. El derecho individualista de la Revolución Francesa, como subrayara Radelet, se oponía, pues, a la acción colectiva bajo la forma temporal, la huelga, y bajo su forma permanente, la acción sindical o mutualista[9].

Este será el camino tomado también en España. En nuestro país, las bases de implantación del sistema liberal respecto al asociacionismo obrero comenzaban a fijarse en diciembre de 1836, al abolirse de forma definitiva los gremios como instituciones con poder regulador del ejercicio profesional. Dos años después se establecía un nuevo marco al permitirse la libre asociación a quienes persiguiesen, bien «auxiliarse mutuamente en sus desgracias, enfermedades, etc.», bien el ahorro común para afrontar sus necesidades futuras. Es decir, se abría un cauce legal sometido a ciertos requisitos para el asociacionismo de Socorros Mutuos, al par que se prohibían por exclusión las sociedades de resistencia, los sindicatos[10].

El sistema español seguía pues la senda trazada por la mayoría de los países de nuestro entorno: los principios del liberalismo conllevaban esa dirección.

[8] Efrén Borrajo Dacruz, *Los supuestos ideológicos del Derecho del trabajo*. Valencia, Escuela Social, 1962, Cuaderno V; Efrén Borrajo, *De la cuestión social a la política social*. Madrid, Ministerio de Trabajo, 1970.

[9] M. Radelet, *Mutualisme et syndicalisme. Ruptures et convergences de l'Ancien Régime à nos jours*. París, PUF, 1991, p. 30.

[10] Para los textos normativos sobre asociacionismo, véase: M. Alarcón Caracuel, *El derecho de asociación obrera en España, 1839-1900*. Madrid, Ministerio de Trabajo, 1975; A. Martín Valverde, «La formación..., art. cit.; Santiago Castillo, «Las Sociedades de Socorros Mutuos en la España contemporánea», pp. 1-29, en S. Castillo (ed.), *Solidaridad desde abajo. Las Sociedades de Socorros Mutuos de Trabajadores en la España contemporánea*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1994.

La burguesía revolucionaria impone la libertad de trabajo como uno de los primeros derechos del hombre, incompatible con las asociaciones del Antiguo Régimen y, de hecho, privilegia la libertad de trabajo sobre la libertad de asociación. Esta es la vía de un individualismo liberal que sustituye a la sociedad feudal fundada sobre los privilegios de nacimiento y de propiedad de la tierra, por una sociedad basada en los privilegios de la fortuna con una igualdad teórica entre actores del sistema económico.

Ahora bien, también en España, la situación terminaría cambiando al igual que en otros países. Ante la evidencia de la imposibilidad de contener el desarrollo sindical con una política represiva, sin cesar en ésta, se acabará por aceptar la igualdad legal de los sindicatos con otras asociaciones. Es un proceso que sufrirá vaivenes: de mayor y más dura represión factual y legislativa a periodos de tolerancia ante la inefectividad relativa de las normas o de su cumplimiento poco riguroso.

La legalización de los sindicatos se dará en España con la Revolución Gloriosa de 1868, que conlleva el destronamiento de Isabel II y establece, por decreto, «el derecho que a todos los ciudadanos asiste para constituir libremente asociaciones públicas». Se iniciaba así un nuevo camino que se consolidaría en la Constitución de 1869. Aunque con la caída de la República, la Restauración borbónica volvió a un periodo de entorpecimiento y prohibiciones que duraría hasta 1881. Desde entonces, la *apertura* que suponía el inicio del *turno* de liberales y conservadores abrirá un período de permisividad que se verá refrendado por la Ley de Asociaciones de 1887, cauce legal positivo para todas ellas y, por tanto, para las sindicales, aunque éstas no fuesen nombradas expresamente en la ley.

La existencia de la ley aminoró los obstáculos e inconvenientes jurídicos que el movimiento sindical venía encontrando. No obstante, junto al reconocimiento legal, y dada la singularidad de los medios de acción del sindicalismo, como resalta Martín Valverde, es necesario contemplar la normativa legal «sobre coaliciones y actuaciones colectivas de los grupos profesionales». Es decir, cómo se afronta el problema de «la acción sindical y, más ampliamente, de la acción colectiva de los trabajadores».

La prohibición estaba claramente plasmada en el Código Penal vigente en la época que, al tratar «de las maquinaciones para *alterar el precio de las cosas*», preveía arrestos y multas para los que «se coaligaren con el fin de *encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo* o regular sus condiciones». Si bien en teoría la prohibición de coaliciones

afectaba a patronos y obreros, en realidad ésta iba a ser usada en la práctica en exclusiva contra el asociacionismo obrero.

A partir de 1870, puede hablarse, para el caso español, de una *legalización imperfecta*, o de una semi legalización, de los sindicatos. Situación que no era específicamente española, aunque sí tiene la singularidad de seguir un orden cronológico de reconocimiento legal inverso al de Inglaterra, Francia o Alemania [11]. Añadamos, así mismo, que en nuestro país, las actividades sindicales o colectivas de los trabajadores fueron consideradas legalmente delictivas o en la «frontera de lo punible» hasta fechas más tardías que en otros países [12].

Esta será la *normativa* de referencia para el final del siglo XIX. Junto a ella, habría que considerar las leyes específicas que prohíben alguna asociación en concreto— por ejemplo, la Internacional en los años setenta, o las anarquistas en los noventa, bajo el rótulo de contrarias a la «moral pública»—, y el tratamiento o aplicación *extensiva* de dichas normas por las instancias judiciales y gubernativas.

Tampoco hay que ignorar que si, en cualquier país y período histórico, las normas legales deben ser, cuando menos, consideradas en función de su cumplimiento, en el caso de la España de fines del XIX este análisis se torna aún más necesario. El cumplimiento de las leyes en lo atañente al mundo obrero en general y al movimiento sindical, en particular, es reiteradamente conculcado por las autoridades de todo tipo y condición.

Por otra parte, conviene no perder de vista que, desde las más altas instancias del Estado, se recurrirá a constantes suspensiones de los derechos básicos, precisamente en zonas como Cataluña donde se hallaban las concentraciones obreras más importantes y los movimientos asociativos más consolidados [13].

Volviendo a los principios del individualismo liberal, este no era menos opuesto, por otra parte, a la constitución de instituciones protectoras de carácter obligatorio con fines de previsión.

---

[11] Véase B. Hepple (comp.), *La formación del Derecho del Trabajo en Europa. Análisis comparativo de la evolución de nueve países hasta el año 1945*, Madrid, Mº de Trabajo, 1994.

[12] Sólo la ley de Huelgas y Coaliciones, de 1909, despejará las dudas de ilicitud penal que seguían cerniéndose sobre los comportamientos de acción colectiva y de apoyo de reivindicaciones, típicos de la acción sindical, comenta con acierto Martín Valverde.

[13] Hemos indicado algunos ejemplos para la Cataluña de fin de siglo en S. Castillo, *Un sindicalismo consciente, 1873-1914*, Tomo Iº de Historia de la Unión General de Trabajadores, Madrid, Siglo XXI (en prensa).

También aquí el razonamiento era simple: el trabajador concurre al mercado de trabajo con una mercancía —su capacidad de trabajo— y, por lo tanto, es propietario de ella. Por un mecanismo de traslación es, asimismo, propietario de su salario, como precio percibido por la venta de aquélla. Consideración acorde con el artículo del Código Penal ya indicado. «El que posee capital en especie o en dinero no se diferencia del que sólo posee el capital de su trabajo en nada absolutamente [...] el trabajo es capital y el salario interés de ese capital», escribía Daniel Balaciart con motivo del I^{er} Congreso Nacional Sociológico, en 1883 [14].

Si el trabajador era un propietario de capital, debía comportarse como tal, es decir, con responsabilidad. ¿Y qué hacen los propietarios responsables? Crear un fondo de reserva para necesidades futuras detrayendo excedentes de su consumo diario y acumulándolos. En otros términos, el ahorro era el único medio de previsión social que cabía dentro de la lógica del individualismo económico.

Desde estas premisas, por ejemplo, Daniel Balaciart a quien veremos meses después como uno de los secretarios de la Comisión de Reformas Sociales, se oponía frontalmente a que el Estado interviniese en el establecimiento de Cajas de Pensiones de vejez o invalidez por el trabajo, afirmando

> que las pensiones fomentaban la holgazanería y la inmoralidad y debían desaparecer; que del ahorro y de la cooperación debían todos esperar el medio de vivir en la vejez y que aun el auxilio a los inválidos debía proceder de la acción individual y nunca del Estado.

Es más, ni la caridad o asistencia benéfica que para algún individualista valdrían como sistema de protección al trabajador, no como tal trabajador, sino como ciudadano pobre por cualquier contingencia, parecía caber en el esquema de Balaciart. Para él,

> la caridad oficial es socialista y, por consecuencia, de organización defectuosa, además hace concebir al individuo la seguridad de un refugio y le da con ella un pretexto para no sujetarse a las privaciones del ahorro [15].

Y no era una divagación teórica. Se oponía, así, en el I Congreso Sociológico a una demanda obrera de aprobar «la institución especial

[14] D. Balaciart, *Congreso sociológico de Valencia. Armonía entre el capital y el trabajo*. Madrid, Moreno y Rojas, 1883.

[15] *Ibidem*, p. 20.

de una ley de inválidos del trabajo y establecimiento de cajas de previsión, destinadas a garantizar a los que queden imposibilitados para el trabajo» [16].

Si los principios prescribían esto para el Estado, qué cabía indicar a los empresarios. La concepción del derecho individual del trabajo respecto a la responsabilidad de los accidentes del trabajo y por tanto de la posible indemnización a quienes los sufrían quedando o no inválidos de por vida, tenía delimitados sus derroteros.

La teoría del contrato bilateral entre trabajador y empresario no conllevaba la existencia de ninguna comunidad de intereses ni de riesgos entre unas partes que perseguían únicamente su beneficio personal: «El que posee capital en especies o en dinero», recordemos con Balaciart, «no se diferencia del que sólo posee el capital de su trabajo en nada absolutamente». «¿ Qué quiere el primero? Con el menor capital posible, obtener el mayor salario posible». «Pues bien: como el trabajo es capital y el salario es interés de ese capital, ambos, como he dicho antes, quieren lo mismo, actúan movidos por impulso igual».

Siguiendo a Hauriou, ha podido escribirse que cuando ambas partes «prestaban su consentimiento, lo que aparecen son obligaciones diferentes que son causa la una de la otra, admitiéndose, sin más, la tesis de la autonomía de la voluntad de las partes, aplicándose de manera inflexible las cláusulas contractuales. Puede decirse que de las consecuencias de los riesgos del trabajo, de los siniestros laborales, se derivaban cargas extracontractuales y, por tanto, ni eran indemnizables ni se había pensado, desde luego, en la necesidad de prevenirlos ni a quien correspondía la *obligación preventiva*» [17].

Las consecuencias derivadas de los riesgos del trabajo debían soportarse, pues, por quien las sufría, es decir, el trabajador. La responsabilidad del empresario se limitaba a la «responsabilidad civil por culpa» que se recogía en los códigos civiles de fin de siglo.

Es decir que en materia laboral regía la misma responsabilidad genérica que en cualquier otra materia tiene toda persona por los daños de cualquier índole que con su conducta pueda producir.

Como escribe Hernáinz, verificado el trabajo bajo la dependencia personal y económica del patrono, beneficiario inmediato éste de

[16] Tampoco divagaría su correligionario y ministro, Segismundo Moret, al nombrar a Balaciart a los pocos meses Secretario de la Comisión de Reformas Sociales.

[17] González Sánchez, J. J., *Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 46-47.

la actividad de aquel, prestado en su local y por instrumentos por él facilitados, debe responder de los daños sufridos por el trabajador sólo si han sido claramente producidos por no haberse adoptado todas las precauciones que la cautela y la debida diligencia hubiesen aconsejado emplear. Cimentada esta responsabilidad por la falta de previsión que la culpa lleva consigo, no había duda que parecía aún más clara en los casos en que el accidente fuese debido a clara intención dolosa del empresario.

Tal teoría no tenía en cuenta que sólo una pequeña parte de los accidentes —entre un cuarto y un tercio en las estimaciones de la época— podían imputarse a culpa del empresario. El resto eran debidos a culpa del trabajador o a caso fortuito o de fuerza mayor en el trabajo. Lo que significaba que en torno a un setenta por ciento de los casos se ignoraba y se dejaba sin protección el derecho del trabajador a resarcirse del daño sufrido.

Escasa era la proporción de accidentes cuya responsabilidad era susceptible de ser imputada a los empresarios. Escasa y, además, con clara dificultad probatoria de obtener su certidumbre, pues el obrero tenía que lograr «demostrar, no sólo la culpa del empresario, sino también la relación de causalidad entre esta culpa y el resultado dañino; es decir, la influencia de la culpa del patrono en la producción del siniestro» [18].

Esta dificultad probatoria hizo que en algunos países se buscase, sin salir de la teoría de la culpa, alguna solución al problema de la responsabilidad en los accidentes del trabajo.

Así se elaboró, por ejemplo, la teoría de la responsabilidad contractual. Teoría, en general, no independizada de la de la culpa —se habla a veces de la teoría de la culpa contractual—. Según ella, la causa generadora de la responsabilidad del patrono es el contrato mismo. Los accidentes laborales, argumentan sus defensores, derivan de un trabajo que se realiza por cuenta ajena, y ese trabajo es una obligación nacida de un contrato. Entre las obligaciones de las partes al suscribir un contrato, está la obligación patronal, implícita pero no, por ello, menos existente de conservar al obrero sano y salvo en el curso de la ejecución de cualquier trabajo que le confíe y que sea dirigido por aquel. El patrono es una especie de deudor de la seguridad personal del obrero. Debe restituir al obrero tan válido o tan útil como cuando lo contrató.

[18] Miguel Hernáinz Márquez, *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*. Madrid, Derecho Privado, 1945, pp. 8-10. Tan difícil sería esta demostración que García Ormaechea constataba que, desde la creación del Tribunal Supremo en 1834 hasta 1900, fecha de la ley Dato sobre accidentes —que como veremos modificará drásticamente el panorama—, sólo hubo una sentencia —la del 14 de diciembre de 1894— concediendo indemnización por muerte en el trabajo al estimar al patrono responsable de la falta de precaución para realizarlo. Tras la ley y en sólo la mitad del periodo anterior, se producían tres millares de sentencias. Rafael García Ormaechea, *Jurisprudencia del Tribunal supremo y de la Comisión Superior de Revisión sobre accidentes del trabajo, 1902-1934*, Madrid, 1935, pp. 8 y 26-27

La consecuencia de esta doctrina es que la acción por indemnización ejercida por el obrero víctima de un accidente de trabajo, es una acción de garantía, derivada del contrato de trabajo, y que, por ello, no impone al obrero otro deber que probar la existencia del contrato y del daño. No corresponde al obrero probar la falta del patrono, es a éste a quien incumbe, para eximirse de responsabilidad, probar que el accidente se debió a un caso fortuito o a culpa del obrero. Es la llamada *inversión de la prueba*, que trastocaba por completo las reglas generales de carácter civil y procesal.

Escasos eran los frutos que realmente podía aportar esta teoría que en principio podía parecer más favorable a los obreros. Téngase en cuenta que, con ella seguían quedando sin solución todos los accidentes no debidos a la culpa del empresario —es decir, casi las tres cuartas partes de los accidentes—. Además, el supuesto beneficio procesal que suponía para el trabajador, era más bien ilusorio, pues la dificultad probatoria estaba más en relación con razones de carácter objetivo que con la carencia subjetiva de medios de defensa que pudiese emplear el obrero. Y, así prescindiendo de muy pocos casos, le sería igualmente difícil al operario justificar la culpa del empresario en el accidente sufrido, como fácil a éste demostrar la inexistencia de su negligencia y falta de cuidado.

Tales nuevas teorías, en todo caso, no tuvieron especial incidencia en un país como España que prácticamente pasó de la aplicación pura y simple del Código Civil y sus presupuestos, es decir la aplicación de la teoría de la culpa a la introducción en su derecho positivo del principio de la responsabilidad objetiva asumiendo plenamente la teoría del riesgo profesional. Pero esto ocurrirá en 1900, precisamente con la primera ley de accidentes del trabajo. Ley y principios con los que abriremos la segunda parte de este artículo.

Cúmplenos ahora precisamente mostrar cómo hasta ese final de siglo, el Estado en nuestro país, en términos generales, «actuó únicamente como garante del orden público en lo político, del libre juego de la competencia en lo económico y de la autonomía de la voluntad de las partes en lo jurídico» [19].

[19] J.J. González Sánchez, *Seguridad...*, *op. cit.*, p. 53.

Y esto, pese a existir alguna ley claramente intervencionista en la cuestión social —la ley Benot sobre el trabajo de los niños, 1873— o crearse algunas instituciones con fines de estudio y posibilidades de propuesta de reforma social —la Comisión de Reformas Sociales, 1883. Porque la absoluta inaplicación de aquella ley y la inoperatividad a casi todos los efectos de esta Comisión permiten suscribir y mantener la anterior afirmación.

1883: Un año emblemático

Para el estudio de la cuestión social en España, 1883 es desde luego un año singular. Se da en él, por un lado, la realización de un Congreso Sociológico nacional, cuyo primer punto del orden del día partía de reconocer «la existencia de la cuestión social y su creciente importancia», y se proponía discutir sobre «qué medios existen y qué otros pueden crearse para disminuir la gravedad de dicha cuestión y facilitar su resolución hasta donde sea posible».

Tal comicio iba a permitir constatar los planteamientos y actitudes de un amplísimo espectro de personalidades, instituciones y grupos políticos sobre la entidad y posibles remedios de una cuestión entendida, fundamentalmente, en su vertiente cardinal de problema obrero.

Por otro, y basándose en la experiencia del Congreso Sociológico de Valencia, desde el Estado parecía reaccionarse, decidirse a actuar institucionalmente con la puesta en marcha de una Comisión de estudio de las cuestiones que interesan a la mejora y bienestar de las clases obreras y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo, que de inmediato iniciaba su andadura.

Tanto el Congreso como, sobre todo, la Comisión permiten una amplia gama de aproximaciones a su estudio. A ellos se ha dedicado amplio espacio en otras ocasiones [20]. Aquí, no obstante, nos limitaremos a considerar, y muy brevemente, los aspectos más directamente

[20] Se estudia específicamente el Congreso en Santiago Castillo, «El reformismo en la Restauración: del *Congreso Sociológico de Valencia* a la *Comisión de Reformas Sociales*», *Estudios de Historia Social*, Madrid, núm. 30,1983, pp. 21-78; se imbrican Congreso y Comisión en S. Castillo, «Estudio Introductorio», pp. XXVII-CLXIV, del tomo I de *Reformas Sociales. Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893*. [Reedición facsímil, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1985, 5 vols.] En tales trabajos se documentan las afirmaciones aquí formuladas sobre ambas instituciones.

relacionados con los objetivos concretos de este artículo. Procuraremos centrarnos en sólo dos núcleos de cuestiones.

El primero de ellos girará en torno a cuáles eran las actitudes predominantes entre las personalidades y fuerzas políticas a la altura de los años ochenta sobre la cuestión clave de si el Estado debía y podía intervenir directamente en la cuestión social y, si de hacerlo, debía llevarlo a cabo a través de una regulación normativa que pondría siquiera parcial y excepcionalmente en cuestión la vigencia del liberalismo individualista y del contrato de arrendamiento de servicios en algún sector específico —mujeres y niños— o en alguna cuestión concreta —jurados mixtos, accidentes, inválidos...

Las consideraciones sobre la Comisión, por su parte, nos servirán para adentrarnos en el segundo núcleo de cuestiones centrado en observar cuál era la intensidad de la concepción del intervencionismo que desde el Estado se proponía.

Para detectar el pensamiento dominante en la época, nos será en gran medida suficiente analizar las exposiciones doctrinales, los rechazos y apoyos a las propuestas formuladas en el Congreso.

En el caso de la Comisión, nuestro análisis irá, al menos, en una doble dirección. Conviene, obviamente, conocer la perspectiva con la que la institución fue creada. Pero habrá que dedicar especial atención a la labor *realmente* realizada. Teniendo en cuenta que, cuando de instituciones políticas se trata, su operatividad debe buscarse más que en los principios e intenciones que sus iniciadores plasman en los correspondientes *preámbulos* al crearlas, en la voluntad hecha efectiva por los gobiernos para utilizarlos en la aplicación de políticas determinadas. Y esto al margen o incluso por encima de las personas —sean colaboradores honorarios o técnicos contratados— que actuando dentro de esas instituciones puedan buscar logros que acabarán siendo bien distintos, cuando no distantes, de los que los gobiernos estén dispuestos a asumir.

Es nuestra intención volver sobre estas consideraciones al final de este apartado aplicándolas al caso concreto de nuestro país. Para ello, repasemos ahora brevemente el significado del Congreso y la Comisión.

El I^er^ Congreso Nacional Sociológico de Valencia, julio de 1883

El Congreso Nacional Sociológico de Valencia había sido convocado por el activo Ateneo-Casino Obrero de aquella ciudad y pretendía

reunir «las fuerzas vivas del país, la inteligencia, el capital y el trabajo», para ocuparse «de la cuestión social en cuanto se relaciona con la condición de los trabajadores». A convocatoria tan abierta y genérica hubo una amplia respuesta concretada en las 118 entidades representadas en el Congreso por 380 delegados. La variopinta representación iba desde Academias como la de Ciencias Morales y Políticas, Sociedades Económicas de Amigos del País, Ateneos y Universidades, patronos, empresarios, hasta sociedades obreras de resistencia, de socorros mutuos, cooperativas...

La variedad de instituciones conllevaba —y, además, se doblaba con— una diversidad de escuelas o tendencias socioeconómicas defendidas por los participantes.

En el lado obrero se ubicaban 30 representantes de sindicatos catalanes, entre ellos, los más conspicuos líderes del socialismo reformista de la época, la plana mayor de las *Tres Clases de Vapor* y del *Centro Obrero* barcelonés [21].

Los catalanes, eran, sin duda, quienes más elaboradas traían sus propuestas de intervencionismo del Estado y de reformas concretas, y, además, actuaban unitariamente, ante un temario que arrancaba por el siguiente punto del orden del día: «Dada la existencia de la cuestión social y su creciente importancia, ¿qué medios existen y qué otros pueden crearse para disminuir la gravedad de dicha cuestión y facilitar su resolución hasta donde sea posible?

Los obreros del Principado proponían a la discusión del Congreso que el Estado elaborase «una ley de jurados mixtos obligatorios de artes y oficios compuestos de patronos y obreros, destinados a arreglar, reformar y dirimir cuantos asuntos sean de interés y competencia del arte u oficio respectivo». La discusión fue enconada y los proponentes se vieron obligados a ceder en cuanto a la obligatoriedad general del intervencionismo y, por tanto, de la aplicación de los acuerdos de los jurados mixtos que sólo así pudieron aprobarse.

No se dieron por desmoralizados y siguieron con sus propuestas: «Pedimos al Congreso se sirva aprobar como conveniente la institución especial de una ley de inválidos del trabajo y establecimiento de cajas de previsión, destinadas a garantizar a los que queden imposibilitados para el trabajo». Cajas que podrían ser confiadas «a la custodia y administración de las diputaciones provinciales, cuyos fondos pueden muy bien ser formados por una tributación prudente de los patronos y un canon asimismo prudente y proporcional de los operarios».

[21] Para este sindicato, véase Miguel Izard, *Industrialización y obrerismo. Las Tres Clases de vapor (1869-1913)*, Barcelona, Ariel, 1973, y Antonio Elorza, «El socialismo oportunista en España: La ideología de *El Obrero* 1880-1891», *Estudios de Historia Social*, 1977, núm. 1, pp. 263-370. Para sus relaciones y diferencias con el socialismo marxista de la época S. Castillo, *Un sindicalismo consciente..., op. cit.*

Tal petición tampoco se aceptaría. Ya hemos avanzado los razonamientos con los que Balaciart le haría frente: las pensiones fomentaban la holgazanería. En los acuerdos congresuales, la cuestión de las cajas y, con ella, el principio de la previsión social quedaban limitados a la iniciativa de los particulares por cotizaciones voluntarias. A los entes públicos se les asignaba sólo el papel de protegerlas y, subsidiariamente, fiscalizarlas.

Tampoco esta vez se arredrarían los catalanes y presentaban a discusión tres nuevos temas en una última moción: la regulación del trabajo de los niños, la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y que se estableciera que «el máximo de horas de trabajo, como cuestión de higiene, sea el de doce horas diarias». Otra vez se quedarían sin satisfacción alguna. Los acuerdos acabarían siendo, la petición de que se aplicase la ley ya vigente del trabajo de los niños.

Los resultados concretos del Congreso, pues, no parecían aproximarse a los objetivos fijados previamente por el obrerismo catalán. Versando sobre la posibilidad y alcance del intervencionismo estatal, el Congreso Sociológico había acabado refutando las propuestas concretas presentadas. Las «oposiciones» y/o limitaciones al intervencionismo social se habían mostrado como excesivamente fuertes y ampliamente compartidas. El «espíritu sociológico dominante» en un gran número de asistentes se cifraba, más que en aportar nuevos planteamientos para resolver la cuestión social, en intentar neutralizar o desactivar las propuestas obreras de resolución del problema.

A tenor del desarrollo de las sesiones no es muy arriesgado afirmar que bastantes de los intervinientes suscribirían, si no la letra, sí el espíritu y la valoración explicitados por Balaciart en su folleto de reflexión sobre del Congreso:

> Conviene [...] decir al trabajador que es error grave el de creer en la existencia de clases explotadoras y explotadas [...] A los obreros les parece explotador quien aumenta las horas de trabajo o disminuye el salario, y no les parece tal quien, aprovechándose de la falta de brazos con aplicación a ciertas industrias o en determinadas épocas del año, exige por sus servicios salarios exorbitantes. Ello prueba que han estudiado la cuestión apasionadamente.

Errores y apasionamientos que es «preferible desvanecer [...] con discursos que con cañonazos, y entiendo que —remachaba Balaciart— cuando los discursos no vienen, los cañonazos son ineludibles».

Se trataba, pues, para nuestro autor de evitar la fase de los cañonazos, porque si a los que defienden tales errores se les «dispersa a la bayoneta, no perderán ni un átomo de sus creencias». Había que emplear antes otro método:

> que todos los soñadores puedan soñar en voz alta y vocear todas las extravagancias, todos los errores, todas las inexactitudes; si esto no sucede, no procederá la réplica, no vendrá la enseñanza, no se producirá el convencimiento.

Era obvio que estaba convencido de la superioridad de sus argumentos y de vencer en la contienda. Para él, el valor del Congreso estribaba en haber sido un toque de alerta a las demás clases sociales para organizar el primer escalón de la defensa contra las reivindicaciones obreras, en evitación de males mayores y de métodos de resolución más drásticos:

> [El Congreso] ha señalado a los gobiernos —advertía de forma clara— cómo se combaten los errores, él ha sido una lección severa para los que ven formarse las legiones socialistas y no dan óbolos, ni aplausos, ni esfuerzos personales a los paladines que se esfuerzan a combatirlas [...], él ha sido, en fin, el precursor de otros congresos, y si fuera tan fácil averiguar las lágrimas que el bien evita [...] veríase andando el tiempo que el Congreso [...] había conseguido contener muchos desastres [...] los resultados del *Congreso Sociológico* son negaciones de hechos que sin él hubieran debido producirse y se hubieran producido sin duda alguna[22].

En tales planteamientos, la invocación a las reformas sociales era más bien un artificio empleado como cebo para atraer al movimiento obrero a terrenos en que sus reivindicaciones acabasen por ser neutralizadas. Actitud que, creemos, no se hallaba muy distante de la que estará en la base de la Comisión que, esta vez desde el Gobierno, pondrá en marcha el ministro Segismundo Moret, correligionario de Balaciart en *Izquierda Dinástica*, partido al que ambos pertenecían.

[22] Citas de Balaciart, D., *Congreso...*, op. cit., pp. 41-42; 3-4 y 4-5.

La Comisión de Reformas Sociales

Por Real Decreto del 5 de diciembre de 1883 se creaba una «Comisión con objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo».

No era la primera vez que, desde instancias oficiales, se tomaban iniciativas sobre el tema, aunque éstas no tuviesen en la práctica resultados. Esta vez sí los tendría[23].

El amplio preámbulo del decreto del ministro de la Gobernación, Segismundo Moret, permite una fácil aproximación a los objetivos y métodos que su propuesta entrañaba.

En él se reconocía que, en otros países, desde hacía años existía preocupación y se planteaban los problemas sociales, mientras que en España no había habido prácticamente plasmaciones sobre el tema desde el plano gubernamental. Se pasaba de inmediato a afirmar la necesidad de que tales temas se planteasen ya, pues para Moret se comenzaban a notar en España síntomas de inquietud entre el capital y los obreros. Las «circunstancias» —revitalización de la Internacional a partir de 1881, conflictos como los de tipógrafos de Madrid y Barcelona, 1882-1883, los hechos que dan pie al episodio de la Mano Negra...— requerían la atención de los poderes públicos superando las actuaciones puntuales. En la línea de Balaciart, meses antes en Valencia, para Moret se había llegado a un punto en que «el obstinarse en resistir ciegamente sería preparar sangrientas represalias, y el afectar indiferencia [...] no podía menos de exponer la sociedad a dolorosas sorpresas». El momento hacía, pues, sentir su iniciativa tan necesaria como oportuna, pues se podía contar, según Moret, con cierto eco positivo en la opinión pública conectando su iniciativa con el Congreso de Valencia.

La estructura de la actuación que se perfilaba era la de constituir «una Comisión compuesta de personas que en sí mismas llevan sobrada garantía de imparcialidad, de suficiencia, de seriedad y de acier-

[23] Antonio Véase Elorza, «El proyecto de ley de Alonso Martínez sobre el trabajo en la industria (1855). Derecho de asociación y conflicto social en el bienio progresista», *Revista de Trabajo*, núm. 27-28, 1969, pp 253-458. El segundo intento vendrá de la mano de F. Garrido y Pablo Alsina en 1869 y cristalizará en una comisión de encuesta parlamentaria durante los años 1871-1872. (M. Alarcón, *El derecho...*, *op. cit.*, pp. 210-213 y 375-376.

to para el cumplimiento de su alto cometido, y a las cuales el Gobierno va a rodear, quizá por primera vez en España, de cuantos elementos y medios puede facilitarles para que plenamente lo realicen». Como veremos enseguida, ni la sobrada garantía de imparcialidad» iba a estar asegurada, ni los «medios» dados a la Comisión no serían amplios precisamente. Pero recojamos antes la serie de pasos necesarios para que las propuestas llegasen al Gobierno.

Será dicha Comisión como el centro donde se reúnan y condensen los datos, noticias y opiniones ya formuladas sobre la materia, y seguirá a sus primeras tareas las celebración de un Congreso al que deben asistir representantes de la propiedad, del capital y del trabajo, o, lo que es lo mismo, todos aquellos que por su saber y su experiencia pueden mostrar a la opinión los males propios de cada región y cada localidad, los remedios aplicables, la parte que toca a la ley y la que corresponde a la iniciativa particular, añadiendo a estos grandes y nobles servicios el más señalado de acercar y poner en contacto el trabajo, el capital y la tierra. Lograda ya tal cosa, abierta información en todas partes y oídas las personas que no pudiesen de otra manera concurrir, la Comisión resumirá sus tareas y preparará lo que entienda que debe someter al Gobierno, el cual, en último termino, y conocida la opinión, podrá llevarlo al Poder legislativo con todas las condiciones de estudio y seguridad que la importancia del asunto requiere.

Nótese la idea de un Congreso que va en el sentido del celebrado ya en Valencia y de los allí previstos como continuación. Pero lo más importante quizá es que, después de tal Congreso, informaciones, etc., las propuestas discutidas y aceptadas no tendrían otro carácter que el de ser elevadas al Gobierno que se limitaría a simplemente «a poder» —¿o no?— trasladarlo al legislativo. Todo un proceso que desemboca en un punto casi similar al de partida: contar con más información y opiniones para plantear al Gobierno la conveniencia de presentar al Parlamento la posibilidad de reformas y que éste iniciase las discusiones... Lo que incitó a más de un observador tanto de la época como entre los actuales a pensar que más que buscar la concreción de contenidos de hipotéticas nuevas leyes sociales, la iniciativa de Moret tendía a inscribirse y transitar por la fase «de los discursos» que, como Balaciart señalara, pretendía evitar la de los «cañonazos». Lo que abonaban otra serie de razones colaterales que incitaban a mantener tal sospecha [24].

[24] La Comisión se ubicaba en la sección de orden público de Gobernación, y su financiación iría a cargo de los «gastos reservados y extraordinarios de vigilancia», de dicho orden público. Esta dependencia, como es sabido, hizo que hubiese que esperar varios años para poder disponer de dinero suficiente para la publicación de ¡un tomo anual! de los informes. Otras limitaciones no menos significativas vendrían del lado de las propias personas nombradas para integrar la Comisión, en su mayoría remisos, cuando no opuestos, al intervencionismo estatal en las cuestiones sociales.

Y es que en el fondo y al margen de las intenciones personales de nadie —cuestión en la que aquí sería irrelevante adentrarnos— la década de los ochenta, como ya hemos visto, evidenciaba una situación de oposición a las reformas sociales, entonces prevalente entre los hombres más conspicuos de los partidos políticos.

Dejando de momento estas limitaciones tanto ambientales como propias de la Comisión, abordemos la que debe considerarse desde muchos puntos de vista como amplia e importante tarea por ella realizada.

Los primeros artículos del decreto de fundación de la Comisión definían su objeto, o fines, y la labor a realizar. Esta se había creado con objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo (art. 1°). Dada la magnitud de la tarea encomendada y sin perjuicio de lo dicho en el artículo anterior, a la Comisión se le encomendaba (art. 2°) ocuparse especialmente de los asuntos siguientes:

1. Jurados mixtos [...].
2. Cajas de retiros y de socorros para enfermos e inválidos del trabajo [...].
3. Trabajo de los niños y de las mujeres en las fábricas, en las minas y en los campos.
4. Higiene y salubridad en los talleres; reglas para la seguridad de los aparatos motores; casos en que puede caber responsabilidad por el siniestro ocurrido a los dueños o encargados de la maquinaria y artefactos.
5. Bancos agrícolas [...].
6. Reformas que podrían introducirse en las leyes de desamortización [...].
7. Sociedades de Socorros Mutuos, Sociedades Cooperativas de producción y de consumo [...].
8. Habitaciones de obreros; higiene de los barrios habitados por las clases trabajadoras, reformas en la legislación municipal y medios que pueden emplearse para estimular la construcción de habitaciones baratas y sanas para las clases obreras.

Sobre todos ellos había que recoger información estudiar, dictaminar a través de una serie de instrumentos que se detallaban. Una vez terminados los trabajos, los reunirá en una Memoria detallada, a la cual acompañará en forma de proyecto de ley, «los que crea conveniente proponer al Gobierno, para que éste en la forma y tiempo que estime oportuno, pueda someterlos a la discusión y aprobación de las Cortes.»

Es decir, cabía pensar que este amplio programa de estudios podía acabar en un bloque de propuestas de proyectos de ley cuya tramitación podía asumir el Gobierno...

De las dos funciones que se le encomendaban a la Comisión —la de información-estudio y la de elaboración de proyectos de ley— la primera era la mejor definida. También, como sabemos, fue la que produjo una masa documental —sólo en muy escasa parte publicada— que es básica para el estudio de múltiples cuestiones de la realidad social de la España de la época: desde las mentalidades y las prácticas hasta las condiciones de trabajo y de vida.

Pero, en cambio, como ha indicado Martín Valverde: «a corto y medio plazo, la función de preparación legislativa no se tradujo en ninguna disposición concreta»:

> lo cierto es que los últimos quince años de siglo se caracterizan precisamente por la parálisis de la legislación de trabajo, por lo que cabría pensar incluso que la función de estudio hubiera sido utilizada, paradójicamente, como pretexto para evitar el abordaje directo y decidido de la solución de los problemas sociales[25].

Bien es verdad que nuestro autor no entra en esa cuestión, afirmando a continuación que «nos parece poco verosímil que la labor de preparación legislativa fuese un mero argumento retórico o propagandístico para el grupo de personas que inspiró e impulsó la idea y las actividades de la Comisión».

Ningún reparo cabe, por nuestra parte, en asumir tales afirmaciones en los términos expuestos. Lo cual no obsta el poder afirmar la existencia de *instrumentalización* por los distintos gobiernos al par que constatar el interés y la preocupación por las reformas de muchos de los integrantes de esta Comisión. Interés y dedicación que rayan en algún caso a gran altura al ser cargos honoríficos y desarrollados sin percepción económica y en precariedad de medios y desvalimiento institucional casi absoluto. Precisamente ellos acabarán elaborando informes que no lograrán ver publicados. Emitirán dictámenes y ultimarán proyectos de ley que en el mejor de los casos pasarán al Parlamento donde no serán defendidos con interés por ninguno de los sucesivos gobiernos.

[25] A. Martín Valverde, *La formación..., op. cit.*, p. XLIX.

Es precisamente la encomiable labor de muchos de los miembros de la Comisión la que hace aún más patente la clara desidia mostrada desde su fundación por los distintos gobiernos durante el resto de siglo. A veces el contraste es patético. Piénsese en un Cánovas como miembro de la Comisión reclamando a un gobierno liberal, del que Moret es ministro, que se arbitren fondos para *publicar siquiera un tomo* de los informes recogidos y añádanle el caso a la inversa, con Cánovas de presidente del Consejo, que también se dio. O el de un Moret que siendo de nuevo ministro, se ve abocado a reconocer, sin que esto lleve a que esa vez librase los fondos, que convendría *en el futuro* presupuestar fondos para las comisiones que se creasen... [26]

Y esto reconociendo que la Comisión juega un papel relevante en los inicios del Derecho del trabajo pues es cierto que el catálogo de cuestiones que se recoge en el artículo segundo como «asuntos» a los que debiera dedicarse especialmente la Comisión, «menciona o alude los principales grupos normativos que habrían de componer la legislación social en las décadas siguientes, esbozando en más de un caso la propia configuración de sus instituciones nucleares» [27]. Lo que revela, sin duda, que se tenía muy claro cuáles eran los temas sobre los que cabía legislar, e incluso algunas de las líneas básicas por donde debiera discurrir la normativa. Pero también, lo que, desde nuestra perspectiva, refuerza la idea de que si en los sucesivos gobiernos hubiera habido alguna voluntad *real* de reforma ésta hubiera tenido ocasión, en quince años, de plasmarse en algún tipo de normativa.

El Estado entre la inacción y la inobservancia

Balaciart había argumentado, en el I Congreso Sociológico, que era preferible desvanecer el apasionamiento obrero «con discursos que con cañonazos» pues «cuando los discursos no vienen, los cañonazos son ineludibles».

[26] Hemos documentado estos y otros casos en S. Castillo, *Estudio Introductorio, op. cit.*

[27] A. Martín Valverde, *La formación..., op. cit.*, p. LI.

Y en gran medida, mezcla de *discursos y cañonazos* será la tónica del tratamiento de la cuestión social por el Estado hasta finales de siglo. Afirmación que no debe parecer excesiva si tenemos en cuenta que el Estado, junto a *herramientas* genéricas como las leyes de represión del anarquismo, utilizó, las declaraciones de *estado de guerra y suspensión de garantías* de forma casi permanente. Lo que servía, aparte de para cumplir los fines más o menos concretos que con cada intervención se decía perseguir, para hacer una constante *razzia* contra todo tipo de sociedades obreras.

Junto a este tratamiento represivo, si exceptuamos el mantenimiento de la CRS —modificada desde 1890— poco más se hará desde el poder en el camino de planteamientos efectivos en las cuestiones sociales en lo que resta del siglo. La encomiable labor de los miembros de la CRS elaborando bases y proyectos de ley, obtendría como premio máximo el ser presentados al parlamento pero sin llegar a pasar, la mayoría de las veces del dictamen de Comisión parlamentaria y sin alcanzar, por tanto, jamás, la aprobación final [28].

En la misma línea de *actividad virtual*, del «hacer que hacemos» del Estado, se obtendrá de la CRS un Dictamen —elaborado en marzo de 1894 por Azcárate— sobre el establecimiento de la *Estadística del trabajo*, y en agosto del mismo año se publicará un Real Decreto *creando*, en el Ministerio de la Gobernación, un *Servicio especial* de *Estadística del Trabajo*, para «reunir, clasificar, comparar y publicar los hechos que en España tengan relación con el trabajo y con el trabajador»; se designará una comisión de redacción del proyecto de reglamento de tal servicio, aparecerán las normas para la provisión de los destinos de oficiales y escribientes de los negociados de estadística del trabajo que habrían de instalarse en los gobiernos provinciales... pero tal servicio *no pasó nunca del papel* oficial empleado para su lanzamiento a la opinión publica.

De haberlo hecho, sus trabajos hubieran tenido especial relevancia para nuestro estudio pues, entre otros extremos, le estaba confiado el recabar datos referentes a la salubridad e higiene, a los accidentes del trabajo y a las facilidades o precauciones para evitarlos, asistencia facultativa de los obreros, industrias insalubres, enfermedades adquiridas en los diversos oficios, inutilizados, etc.

En cuanto a normas de alguna incidencia en las relaciones laborales, tal vez sólo quepa considerar una con cierto significado: el Reglamento de policía minera y la instrucción para su aplicación de 1897-1898 [29]. Tal norma, si bien limitada sólo a la minería, fue considerada ya entonces por Buylla, como modélica en lo que se refería a garantías y seguridad del trabajo, y constituía para el caso español en el sentir de otro tratadista de la época el antecedente más inmediato y directo de la legislación de accidentes de 1900 [30].

[28] Un elenco de tales proyectos y su trámite en De la Calle, Mª Dolores. *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*. Madrid, Ministerio de Trabajo, 1989, pp. 277-318.

Y será con dicha ley de accidentes que el reglamento minero preludiaba, cuando, a partir de 1900, se inicie verdaderamente en España un proceso real de «intervencionismo legal» en las cuestiones sociales. Pero, hasta los años del cambio de siglo, el panorama que se ofrece desde el Estado es el ya descrito: percepción de la problemática existente, conocimiento de las tareas de actuación posibles, pero inacción constante.

Paradigma de tal situación es lo ocurrido con la ley reguladora del trabajo de los niños en fábricas talleres, fundiciones o minas, ley Benot de la Primera República (1873.)

Como es sabido, dicha ley regulaba esencialmente cuestiones referentes a edad y condiciones de trabajo. Pero incluía, asímismo, y dentro de lo que conecta más directamente con la temática de nuestra investigación, determinadas disposiciones específicas de seguridad e higiene en el trabajo de aplicación general a todos los trabajadores. Por ejemplo, la contratación de servicios médicos para atención de primeros auxilios quirúrgicos en caso de accidente de trabajo, la disposición de un botiquín en los centros fabriles y la necesidad de aprobación de un proyecto de los planos de los establecimientos industriales para verificar sus condiciones de seguridad.

La ley Benot, no abolida por la Restauración, se mantuvo vigente hasta 1900 en que Dato consiguió la promulgación, tras la ley de accidentes, de una nueva norma sobre el trabajo de mujeres y niños. Pues bien, en esos 27 años, como resaltara Juan José Morato, ocho fueron los presidentes del Consejo de Ministros y 22 los titulares de la cartera de Fomento, entre ellos, algunos *ilustres reformadores* como

[29] Aunque hubiese diversos proyectos legislativos e incluso algunas normas que en términos lasos puedan considerarse de alguna incidencia, como la ley de 26 de julio de 1878 señalando penas a quienes dedicasen a ejercicios peligrosos a menores de 10 años.

[30] Hipólito González Rebollar, *Ley de accidentes del trabajo. Estudio crítico de la española [...] comparada con las principales legislaciones extranjeras [...] prólogo de D. Adolfo A. Buylla*, Salamanca, 1903, p. 268. Hay en el reglamento numerosas y oportunas disposiciones referentes a la higiene y la seguridad, a la responsabilidad por accidentes, a la inspección de los trabajos...

Moret y Canalejas... *Ninguno* encontró momento para *redactar el reglamento* pertinente que evitase el absurdo de *una ley vigente, pero jamás cumplida*[31]. Y no sería por falta de peticiones obreras, que las hubo, e incluso de ámbito nacional como, por ejemplo, la desarrollada por el *Arte de Imprimir* y *El Socialista*, con claro apoyo del asociacionismo catalán, en los años 1885-1886[32].

Esta era la actitud del Estado. En cuanto a las fuerzas políticas, conservadores y liberales se turnan en el ejercicio del poder y, por lo tanto, las vicisitudes del pensamiento personal de sus hombres adquieren poca relevancia ante lo dicho respecto al Estado que como partidos monopolizan. Al menos hasta finales de siglo en que entrarán en liza el conservador Dato y *sus* leyes sobre trabajo de menores y mujeres y sobre accidentes de trabajo, en 1900, y el liberal Canalejas y su propuesta de un *Instituto del Trabajo* como instrumento para la reforma.

Lo que en modo alguno quiere ensombrecer la importancia de tales evoluciones personales. Sin su consideración sería menos *inteligible* lo verdaderamente central en nuestro razonamiento: el profundo cambio de actitudes apreciable en la coyuntura de finales de siglo[33].

Lo que sí queremos enfatizar es que —en la línea de lo que aquí quiere analizarse: la actividad del Estado respecto a la cuestión social— para que los discursos o formulaciones ideológicas adquieran pleno sentido hay cuando menos que contrastarlos con la práctica concreta de sus autores, máxime si éstos ocupan puestos destacados de poder. Lo que, en el fondo, es remitir a la antigua y, por demás, primaria cuestión de las relaciones entre teoría y práctica, básica en ciencias sociales o, dicho según la añeja y acrisolada sentencia «por los hechos los conoceréis».

Ahora bien, junto a los partidos del *turno* que detentaban los mecanismos del Estado, existían otras fuerzas políticas con diferentes planteamientos y actitudes. Por ejemplo, las distintas fracciones republicanas que comenzarían a reestructurarse como partidos tras la apertura de 1881: los federales, progresistas y castelarinos. Pero, como ya hemos indicado en otro lugar, el conjunto de partidos republicanos configuraban un panorama en que predominaban las posturas aferradas a mantener las estructuras laborales vigentes. En tal panorama, las fracciones sociales más abiertas al cambio político, o bien mantenían programas con ingredientes de reforma social pero, en la práctica, distaban de defenderlos con consecuencia, como los federales—, o bien sus propuestas eran inaceptables, o incluso reaccionarias, caso de los progresistas[34].

Cierto que tales actitudes comenzaban a cambiar al final de los noventa y que diversas personalidades republicanas serán adalides de la reforma a principios del XX. Por entonces podrían confluir con las actitudes de una nueva fuerza obrera —el socialismo— que empezaba su consolidación nacional con los inicios del siglo.

[31] Idea recurrente en diversos escritos de Morato, véase Santiago Castillo, *Trabajadores, ciudadanía y reforma social en España: Juan José Morato (1864-1938)*, Madrid, Siglo XXI, 2005, 2 vols. Por ejemplo, Vol. II, pp. 400-403.

[32] Amplia noticia de esta campaña en Santiago Castillo, *Organización y propaganda del PSOE (1886-1895)*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid, 1983, vol. II, cap. IV, pp. 553-586. Un resumen en S. Castillo, «Estudio Introductorio», en *Reformas...*, *op. cit.*, pp. CXXXI-CXXXVI.

[33] Para una consideración amplia de los debates véase Feliciano Montero, «La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900. El debate académico y el debate político parlamentario», *Revista de Trabajo*, Madrid, núm. 59-60, 1980, pp. 119-165 y núm. 61-62, 1981, pp. 35-91.

La era del intervencionismo, 1900-1936

Hacia un nuevo marco de relaciones de trabajo

Cuando una sociedad acepta iniciar el camino de la legislación social o del trabajo, significa que empieza a abrirse camino en ella la consideración de que equiparar el trabajo a las demás mercancías conduce a situaciones de injusticia y de perturbación sociales que es necesario corregir. Tales situaciones se eliminan, o esperan eliminar, dispensando una protección particular a los intereses de los trabajadores a través de la tutela pública, consintiendo a los mismos la utilización de determinados medios de autodefensa colectiva, o, por último, combinando protección legal y autodefensa colectiva en distintas proporciones.

Ese *cambio* comienza a darse en nuestro país con el principio de siglo. Sólo a partir de entonces se inicia en España un verdadero y definitivo proceso de intervencionismo del Estado a través de la legislación social. Tal intervencionismo se basa, como resume Martín Valverde, en tres ideas básicas opuestas a otras tantas del liberalismo individualista:

[34] Santiago Castillo, «Todos iguales ante la ley... del más fuerte. La legislación laboral y los socialistas españoles en el cambio de siglo (XIX-XX)», *Sociología del Trabajo*, núm. 14, invierno 1991-92, pp. 149-176.

Frente al dogma liberal de la igualdad de los contratantes, la idea de la asimetría del contrato de trabajo a causa de la desigualdad de poder económico de patronos y obreros. / Frente al abstencionismo normativo del Estado, la intervención de éste para la protección del contratante débil en la relación individual de trabajo. / Frente al entendimiento directo de individuos en el mercado de empleo, la legislación social de forma incipiente y luego de forma decidida el derecho del trabajo, aceptan la dimensión colectiva de las relaciones laborales, admitiendo con más o menos amplitud la participación de las asociaciones y coaliciones profesionales en la fijación de las condiciones de trabajo [35].

La aparición de la legislación social en un país es, pues, síntoma de que se empiezan a poner *de hecho* en cuestión los principios del orden liberal en el ámbito de las relaciones de trabajo y su elemento clave, el contrato laboral como *civil de servicios*.

La legislación del trabajo, como señalan la mayoría de los tratadistas, comenzará por imponer a los empresarios unas condiciones mínimas a las que deben atenerse en sus relaciones con los empleados. Se presentará, en principio, como excepciones de las normas comunes de los contratos y de la regla general de no interferencia en el funcionamiento de los mercados. Con el tiempo estas excepciones adquieren tal importancia y extensión que se convierten en reglas dando lugar a la cristalización de un *nuevo tipo de contrato de trabajo* basado en valoraciones e ideas distintas de las que informaron el orden liberal.

Como hemos adelantado, en 1900, bajo un gobierno conservador, presidido por Silvela sucesor de Cánovas, Eduardo Dato ponía en vigor las dos primeras leyes sociales de importancia —sobre el trabajo de mujeres y menores y sobre accidentes de trabajo— que adquirirían rápido desarrollo y relativo cumplimiento. Atrás quedaban décadas de *proyectos* que no alcanzaron la sanción legal, e incluso una ley —la del trabajo de los niños de 1873— promulgada pero, como vimos, nunca aplicada. Pero, lo que era aun más importante, atrás empezaban a quedar también las actitudes de los responsables de un Estado que, como hemos visto, venían demostrando poder vivir sin sobresaltos en la contradicción de percibir con claridad la problemática de la cuestión social, conocer las tareas y vías de actuación posibles para *disminuir su gravedad o facilitar su solución* y... mantener, a la vez, una actitud de *inacción real* constante.

[35] A. Martín Valverde, *La formación...*, *op. cit.*, p. XXI.

Eduardo Dato, encargaba, asimismo, a la aún subsistente Comisión de Reformas Sociales formar la Estadística del Trabajo con la intención de sentar las bases de conocimiento necesarias para futuras normativas... Don Eduardo pretendía quebrar, también en esto, la otra línea, la de *actividad virtual*, la del *aparentar que hacemos*, de los responsables de un Estado entre los que no habían faltado gobernantes que *creaban en el papel* Servicios especiales de Estadística del Trabajo.

Con don Eduardo comenzaban por fin a tener vigencia *real* en España las tendencias intervencionistas del Estado en la cuestión social. El corto periodo que va de la promulgación de las leyes del trabajo de mujeres y niños y de accidentes del trabajo a la creación del IRS —1900-1903— iba a suponer una especie de trienio fundacional o de arranque de lo que en términos genéricos ha devenido en llamarse el proceso de reforma social en España.

Trienio en que empiezan a apreciarse cambios y confluencias en los planteamientos de sectores sociales tan diversos como los conservadores, los liberales y los socialistas en una dirección que, entre otras cosas, supone, si no el rechazo, sí una progresiva modificación de los principios del individualismo económico vigentes en las primeras etapas del capitalismo, como ya hemos visto.

A esas confluencias y a algunas de las iniciativas que se producen —propuesta de un Instituto del Trabajo por Canalejas, creación de la Sección de Industria y trabajo bosquejada por Marvá y puesta en marcha por Suárez Inclán— que se producen en el periodo, nos hemos referido ya en las páginas de esta revista [36].

No parece, pues, oportuno volver ahora sobre ellas. Bástenos aquí recordar cómo el *trienio* culminaba con la creación en abril de 1903 de un Instituto de Reformas Sociales que aun siendo obra de un gobierno conservador conllevaba características que Canalejas y sus colaboradores habían pergeñado también como básicas para su *non nato* Instituto del Trabajo.

El sincretismo de iniciativas anteriores y propias se plasmaba en los tres *fines* asignados al IRS y concretados en su primer reglamento: 1) Preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, con «libertad de iniciativa, si bien sometiendo sus propuestas a la aprobación del Gobierno». 2) Cuidar de la ejecución de las leyes de trabajo, organizando «los servicios de inspección y estadística en condiciones de la mayor eficacia». 3) Favorecer la acción social gubernativa en be-

[36] Santiago Castillo, «La Sección de Industria y Trabajo. Eslabón de la reforma social en España», en *Sociología del Trabajo*, núm. 54, primavera de 2005, pp. 127-161.

neficio de la mejora o bienestar de las clases obreras, pudiendo actuar «directa o indirectamente, como mediador, siempre que sea posible, ya para prevenir los conflictos, ya para resolverlos, conciliando los intereses encontrados».

El IRS tenía por tanto el doble carácter de Cuerpo consultivo, asesor y de apoyo del Gobierno y de Administración activa, es decir, con capacidad de iniciativa y decisión en las tareas de su exclusiva competencia. Para tales cometidos, a parte del personal técnico contratado, integraba el IRS una triple representación: la denominada técnica «de libre elección del gobierno», compuesta por 18 vocales y el presidente; la patronal y la obrera, ambas con seis miembros elegidos por las organizaciones legalmente constituidas en cada sector. A éstos se añadían tres vocales natos; los subsecretarios del Ministerio de Gobernación, Gracia y Justicia y el director general de Agricultura.

El Instituto funcionaría a través de tres secciones: de política y orden público, jurídica y relaciones económico-sociales. En esta última tenían cabida los vocales obreros y patronales en compañía del director general de Agricultura.

Por último, el Instituto se dotaba para cumplir los fines ya expuestos de una secretaría general y tres secciones técnico-administrativas —de Legislación e Información Bibliográfica, de Inspección y de Estadística— que tendrían a su frente un jefe técnico y los auxiliares que fuesen necesarios, nombrados por el propio Instituto previa acreditación de los conocimientos y aptitudes necesarias. La revocabilidad de los técnicos sólo sería factible tras expediente resuelto por el Instituto en pleno. Es decir, se buscaba para estos cargos la idoneidad de quien los desempeñase y la neutralidad o independencia en su trabajo, al sólo depender su permanencia de la correcta realización de sus tareas y no estar al albur de cada gobierno de turno.

Y ciertamente no fue pequeño el acierto al escoger como jefes de tales secciones a José Marvá, organizador clave de la Sección de Industria en 1902 y a A. Álvarez Buylla y Adolfo Posada, estrechos colaboradores de Canalejas en su proyecto de Instituto del Trabajo. Tampoco lo había sido el nombramiento de Gumersindo de Azcárate, antiguo secretario de la Comisión de Reformas sociales, como presidente.

De los técnicos de estas secciones saldrían pronto los primeros estudios sociológicos y de estadística social sistemática de nuestro país. Entre ellas la prosecución de las estadísticas anuales de accidentes de

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE – BIBLIOTECA C. P. S.

trabajo —iniciadas por la Sección de Industria— elaboradas ya de forma sistemática...[37].

Una de las labores más importantes del IRS residía en la discusión y elaboración de proyectos de ley. Y el primero que se discutiría no iba a carecer precisamente de importancia. Se trataba de unas *bases para un proyecto de ley de contrato de trabajo.* En tal discusión participaban plenamente los representantes obreros socialistas mostrando su voluntad negociadora y, aunque no viesen aprobadas las bases pese a los distintos proyectos presentados al parlamento durante décadas, dejaban claro que con ellos podría contarse en el futuro[38].

Por otra parte, a medida que la labor normativa del Estado progresaba, exigía nuevas funciones de control de la efectividad de su cumplimiento, que, en el caso español, consistirían en un conjunto articulado de organismos y mecanismos, entre los que cristalizará a partir de 1907 un Servicio de Inspección de Trabajo. Por último, también se abrirá paso la aplicación de la legislación del trabajo por parte de los tribunales a través de un conjunto de reglas orgánicas y de procedimiento, distintas de las que rigen el proceso civil ordinario. Las Leyes de Tribunales Industriales de 1908 y 1912, la de Consejos de conciliación y arbitraje industrial, de 1908, o la de Huelgas y coligaciones del año siguiente eran piezas clave en la construcción de un nuevo sistema jurídico de relaciones laborales.

Sistema que pronto denotaba claras insuficiencias respecto a la solución de los conflictos colectivos. Entre ellas la escasa operatividad de la ley de Consejos de Conciliación y Arbitraje Industrial y «la ambigua regulación de los límites de la huelga en la ley de 1909 que no aclaraba si las interrupciones de contrato derivadas de la misma eran o no incumplimientos contractuales del trabajador, de los que se podían derivar, en caso afirmativo, los consiguientes perjuicios en el plano de la relación individual de trabajo», con lo que se podía llegar, como se llegó, vía jurisprudencia a desvirtuar la libertad de huelga aparentemente reconocida por la ley de 1909. Aunque de más peso en tal fracaso sería «la carencia de reconocimiento jurídico suficiente de los pactos o convenios colectivos de trabajo.

---

[37] Para una visión global del IRS y las tareas por él desarrolladas, Juan I. Palacio Morena, *La institucionalización de la reforma social en España, 1883-1924. La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales,* Madrid, Ministerio de Trabajo, 1988.

[38] Para las vicisitudes de los proyectos de ley de contrato de trabajo y la significación de su retraso en llegar a ser ley, véase el análisis de A. Martín Valverde, *La formación...*, *op. cit.*

El legislador de la Restauración partía del presupuesto implícito de que la negociación colectiva era un recurso de emergencia que sólo tenía sentido como un mal menor en las situaciones de conflicto abierto, o para completar huecos o lagunas concretos de la regulación legal, y no como procedimiento habitual de determinación de condiciones de trabajo mediante el ajuste de los intereses contrapuestos de los empresarios y trabajadores.

Tales insuficiencias contribuirían, sin duda en alguna medida, como indica Martín Valverde al desbordamiento conflictivo que caracteriza al periodo histórico de 1917-1923, sin olvidar, claro está, la influencia determinante de otros factores, entre ellos «las actitudes y comportamientos de los actores sociales»[39].

El empeoramiento del clima social haría patente la necesidad de un cambio de modelo de relaciones laborales, a tal tarea se aplicarían las importantes reformas legislativas de la Dictadura y de la Segunda República. La primera, con los comités paritarios y la organización Corporativa Nacional. La República con los jurados mixtos competentes para elaborar las bases de trabajo en que se fijaban las condiciones mínimas a que se debían ajustar los contratos de trabajo del sector o industria correspondiente. Aunque en tiempos de la República, los jurados mixtos pronto actuaban dentro de un marco jurídico laboral ampliamente cambiado por la ley de contrato individual de trabajo y por la existencia de una pluralidad de cauces de la negociación colectiva. Las bases negociadas por los jurados coexistirían con los pactos colectivos de trabajo acordados fuera del marco de los jurados e incluso con los contratos colectivos de trabajo.

Como es sabido, por desgracia la enorme modificación en el sistema de relaciones laborales que supuso la República, no iba a imposibilitar —para algunos más bien lo provocaba— el conflicto civil que acabaría abruptamente con su experiencia.

Antes de pasar al análisis de la actuación específica del Estado en cuestión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, añadamos algunas notas sobre un nuevo aspecto que complementa el sistema cuyos rasgos venimos esbozando. Se trata del proceso de implantación de los seguros sociales en nuestro país.

Para ello volvamos a 1908 año en que se aprobaba la creación, en febrero, del Instituto Nacional de Previsión [INP] cuya reglamentación se aprobaba a finales de año.

[39] A. Martín Valverde, *La formación...*, *op. cit.*, pp. LXI-LXII. Sobre las actitudes y comportamientos, véase Ángeles Barrio, «La oportunidad perdida: 1919, mito y realidad del poder sindical», *Ayer*, núm. 63, 2006, pp. 153-184.

Organismo público, autónomo y descentralizado, al INP se le atribuían como fines: difundir e inculcar la previsión popular especialmente la realizada en formas de pensiones de retiro; administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente se constituya bajo este Patronato en las condiciones más beneficiosas para los mismos y, por último, estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación, con carácter general, por entidades oficiales y particulares.

Con anterioridad sólo existía lo preceptuado en la ley de accidentes de 1900, que era, como veremos más adelante en detalle, una ley *reparadora* no *aseguradora*.

La creación del INP iniciaba propiamente el camino hacia el seguro social en España, y lo hacía con arreglo al sistema de libertad subsidiada —dejando en libertad a los individuos para asegurarse, obligándose el Estado a auxiliar al que voluntariamente se ha asegurado—, lo que se plasmó pronto en un seguro de pensiones de retiro, basado en aportaciones voluntarias bonificadas por el Estado, complementándose con posterioridad con un seguro infantil de dote sobre la misma base técnica.

Pero tal situación no duraría mucho. La obligatoriedad del Seguro tenía pronto eco en España. Se planteaba ya en el Congreso Nacional de Economía de mayo de 1917, año en que una Conferencia de Seguros Sociales convocada por el Gobierno daba como fruto el Decreto de 11 de marzo de 1919 estableciendo el régimen obligatorio de retiro obrero que entraría en funcionamiento tras la publicación del Reglamento para su ejecución de 21 de enero de 1921. Se iniciaba así en España el Seguro Social obligatorio.

A finales de 1919 se aprobaba también por decreto el Plan de Seguros Sociales que el INP había sometido al Gobierno. Sin abandonar los seguros voluntarios, el plan significaba la adscripción de España a los impulsos que imprimirían los convenios internacionales y la doctrina y realizaciones de otros países.

En 1919 la 1ª Conferencia de la OIT aprobaba el convenio sobre maternidad. España ratificó el convenio, celebrando el INP otra Conferencia en Barcelona para estudiar su aplicación. El seguro obligatorio de maternidad se establecía por Real Decreto de 22 de marzo de 1929 y Reglamento de 29 de enero de 1930. Era el segundo seguro obligatorio en establecerse, y el primero de tipo contributivo en España.

Se trataba, pues, de los primeros pasos de los seguros sociales obligatorios. La Segunda República, sobre todo en el bienio de Largo

Caballero en el Ministerio de Trabajo, iba a su vez, a dar un nuevo impulso a la legislación social y a replantearse los seguros sociales. Como veremos, las ratificaciones de convenios internacionales darían origen al decreto de 12 de julio de 1931 que extendía la legislación sobre accidentes de trabajo a los trabajadores agrícolas, y a la ley de Bases del 4 agosto de 1932 y el Reglamento de 31 de enero del año siguiente, modificando la legislación sobre accidentes en la industria.

Tres eran, pues, los seguros sociales obligatorios vigentes al iniciarse la guerra civil española. Para entonces los gobiernos republicanos llevaban varios años preparando un proyecto de unificación de dichos seguros. Pero la contienda obviamente pospondría el tema [40].

Concepto y contenido legal del accidente del trabajo

Tres son las situaciones consideradas por nuestra legislación respecto a los accidentes del trabajo, escribía el profesor García Oviedo:

> 1ª. La de antes de sobrevenir, para evitarlos. 2ª. la que se produce inmediatamente después de ocurrir, para que la víctima reciba la debida asistencia médico farmacéutica y la indemnización en metálico y la 3ª. la que se da en los casos de incapacidad permanente, para ver el medio de lograr en el obrero mutilizado una readaptación o reeducación profesional [41].

A las tres situaciones dedicaremos algún espacio en este apartado, aunque, por razones de método invertiremos en nuestra exposición el orden de las dos primeras.

Como ya hemos indicado, 1900 significaba el arranque del intervencionismo científico en las cuestiones sociales y, como elemento estelar de tal arranque, se hallaba la ley de accidentes.

Con la ley de 30 de enero, nuestro país se sumaba al grupo de naciones que aceptaban la teoría del riesgo profesional y se decidían a incorporarla a su derecho positivo. España era, en concreto, el octavo país europeo que incorporaba a su derecho positivo la nueva teoría. Con anterioridad lo habían hecho: Suiza (leyes de 1877 y 1881),

[40] Para todo lo referente a seguros sociales en los años veinte-treinta, véase Josefina Cuesta, *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1988; Mercedes Samaniego, *La unificación de los seguros a debate. La Segunda República*. Madrid, Ministerio de Trabajo, 1988.

[41] C. García Oviedo, *Tratado...* [1934], *op. cit.*, p. 393.

Alemania (leyes de 1884 a 1887); Austria (1887 y 1894), Noruega (1894), Dinamarca, Italia y Francia (leyes de enero, marzo y abril, de 1898 respectivamente).

¿Qué suponía la aceptación del principio del riesgo profesional?

La expresión más elemental de la teoría del riesgo profesional «puede reducirse a estas proposiciones: *inherencia del riesgo* a la industria considerada en sí misma, responsabilidad atribuida *a priori* al patrono o empresario como representante de aquella, sin necesidad de prueba alguna directa o inversa de la existencia de culpa, falta de precaución ni otra alguna, correlación exacta y taxativamente determinada del daño a la indemnización» [42].

La responsabilidad derivada del accidente radica, pues, en la industria misma que en su esencia constituye una causa de peligro, de riesgo, con total independencia de las medidas precautorias que puedan adoptarse. La eventualidad de accidentes durante el ejercicio de las funciones y actividades profesionales, no es sino una consecuencia natural y lógica de la industria, al igual que puedan serlo en su ordenación y marcha, el acopio de materias primas, la obtención de los productos elaborados y la reposición por desgaste de la maquinaria. Y así como tales adquisiciones, ventas o sustituciones, son actividades propias de la empresa, con una clara repercusión económica en la marcha de la misma, y que en una buena ordenación interna deben ser no sólo tenidas en cuenta, sino debidamente valuadas, así también, debe el patrono responder de los accidentes, que de este modo, y salvando siempre la personalidad del trabajador, deben ser tenidos en cuenta como una realidad personal y económica de la explotación. Postura reforzada más aún por el hecho de que siendo el empresario el mismo beneficiario económico del trabajo del operario, debe ser, por análogo motivo, el que soporte la carga económica —un gasto más de la explotación— que los accidentes llevan consigo [43].

La teoría del riesgo profesional trae como consecuencia lógica el aseguramiento obligatorio de este riesgo —al menos en sus manifestaciones más gravosas, los casos de muerte y de incapacidad permanente— camino seguido por la mayor parte de las legislaciones de los países industriales.

[42] H. González Rebollar, *Ley de accidentes...* [1903] *op. cit.*, p. 200.

[43] M. Hernáinz, *Accidentes del trabajo...* [1945] *op. cit.*, pp. 14-15. También Alejandro Gallart Folch, *Derecho español del Trabajo*, Madrid, 1936, pp. 279-280; Ricardo Oyuelos, *Tratado de legislación y jurisprudencia de accidentes del trabajo*, Madrid, 1906², pp. 449-458; etc.

En resumen, poco hay, pues, de común entre la teoría de la culpa que hemos expuesto en apartado anterior y la del riesgo profesional en que se basan las legislaciones sobre accidentes. Con dichas leyes, los jueces no estaban llamados a investigar si se había o no cometido una falta, su papel se circunscribía a establecer el daño sufrido y a asegurar la indemnización forzosa en vista de los cálculos cuyos datos por ley se le imponían.

La ley de accidentes de 1900 suponía, pues, un salto cualitativo en el derecho positivo español. La ley «introduce en nuestra patria —como diría González Rebollar, en 1903— la teoría del riesgo profesional, sin precedente alguno en la doctrina de nuestros jurisconsultos ni en los debates de nuestras asambleas científicas y legislativas» [44]. Salto cualitativo dado además con una sorprendente rapidez:

> El proyecto, fechado en 30 de noviembre de 1899, fue presentado al Senado, leído el 2 del mes siguiente y dictaminado el día 15, poniéndose a discusión el 22. La Comisión introdujo en su texto algunas modificaciones importantes [...] En una sola sesión fue aprobado el proyecto y, comunicado al Congreso en 4 de enero de 1900, se puso a debate el día 17, votándose en la misma sesión con algunas enmiendas, siendo aprobado el texto del Congreso por ambas Cámaras el 27 y sancionado como Ley el 30 del mismo mes [45].

Rapidez que conllevaba, por otra parte, la inclusión de una serie de mejoras en el primitivo texto, entre ellas las relativas a la definición del concepto de accidente. Es decir, un resultado rápido y brillante que, además, introducía aspectos novedosos para la época. La ley «ha sabido recoger con más pureza que las de otros países el principio que informa su razón de ser», escribía Ossorio y Gallardo, que añadía: «En España, de un solo golpe, se ha ido más allá que otras muchas naciones muy discutidoras y estudiosas de esta legislación» [46].

Incluso se llegaba a afirmar que la ley española traducía y consagraba la nueva noción de riesgo profesional, con tal rigor que «aventaja en este punto a las leyes francesa e inglesa que le sirvieron de modelo» [47].

[44] H. González Rebollar, *Ley de accidentes...*, *op. cit.*, p. 268.

[45] Rafael García Ormaechea, *Jurisprudencia...*, *op. cit.*, Madrid, 1935, p. 12.

[46] A. Ossorio y Gallardo, *Accidentes del trabajo*, Madrid, 1902², pp. 8 y 19. Aunque existían precedentes de defensa de la teoría del riesgo entre los españoles, e incluso uno de los proyectos anteriores de ley de accidentes se basase en tal principio, como los autores citados resaltan, no se había dado en nuestro país como sí había ocurrido en otros como Francia, Bélgica o incluso Italia una amplia discusión académica sobre el tema.

Y no carecían de argumentos estos autores. No todas las leyes sobre accidentes de trabajo establecían en su articulado una definición de accidente. E incluso cuando lo hacían, lo fijaban en las lesiones producidas «por una acción exterior, de índole mecánica, realizada de una forma súbita y violenta». Lo esencial era la rapidez o contundencia—, o bien basaban el concepto en la confluencia de ciertas condiciones de lugar y tiempo: que se produjeran en el lugar y horario de trabajo.

La singularidad de la ley española iba a estribar en prescindir de criterios como el de forma súbita, o los de sitio y hora en que se produjese la lesión y establecer el criterio de que la producción de ésta pudiese reputarse como efecto o consecuencia directa del trabajo que se realizaba. Es decir, realzando que el accidente viene claramente determinado por la neta e íntima relación que hay entre la causa (el trabajo) que lo origina y el efecto (lesión) que aquella ha producido.

La ley española de 1900 determinaba como accidente de trabajo *«toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena»*.

La bondad de tal definición iba a quedar patente al permanecer prácticamente inalterable en las distintas modificaciones legales hasta nuestros días.

Completando dicha definición tendríamos que, para determinar la responsabilidad del patrono, el artículo segundo se refería a los accidentes ocurridos a sus operarios con *motivo y en el ejercicio* de la profesión o trabajo que realicen, y los artículos 4.° y 5.° agregaban una nota que integra la noción legal del accidente con referencia a los efectos que debe producir para considerarle como origen de la responsabilidad característica del riesgo profesional. La necesidad de que se produzca una incapacidad para el trabajo, absoluta o parcial, temporal o perpetua, o la muerte del obrero [48].

Tal definición permitía la posibilidad de considerar las enfermedades profesionales dentro del ámbito de aplicación de la ley, como tras

[47] Afirmación de González Rebollar que aportaba varios ejemplos comparativos, *Ley de accidentes...*, *op. cit.*, pp. 280-281.

[48] Se establecía un elenco de incapacidades reguladas: absolutas o parciales temporales o perpetuas originando tanto la asistencia médica y farmacéutica hasta que el obrero se hallase en condiciones de volver al trabajo o se declarase la incapacidad, como el pago de la mitad de su jornal diario durante el trascurso de dicho periodo.

algunas sentencias iniciales en contra, acabaría quedando patente a través de la interpretación judicial y muy especialmente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Hasta tal punto que, como veremos, en el sentir de destacados juristas, sería innecesaria la existencia en nuestro ordenamiento de una ley específica sobre dichas enfermedades profesionales. Pero sobre ello volveremos en epígrafe específico.

Dentro de la amplitud y apertura de la definición de accidente de la ley de 1900, irían cristalizando algunas concreciones. Una de ellas que venía siendo tenida en cuenta vía jurisprudencia acabaría plasmándose en precepto legal en la nueva ley de 1922 que, en su artículo 2, junto, al mantenimiento de la fuerza mayor extraña al trabajo como eximente de responsabilidad patronal, se indicaba taxativamente que:

> La imprudencia profesional, o sea la que es consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo, no exime al patrono de responsabilidad.

La inclusión de los accidentes en que mediase imprudencia profesional entre los indemnizables, era una reivindicación añeja entre los trabajadores. Figuraba ya en la moción de reforma de la ley de 1900 que los vocales obreros del IRS, con el abogado García Ormaechea como redactor, habían realizado en 1904. Una sentencia del Tribunal Supremo había equiparado la imprudencia profesional a la fuerza mayor, «conceptos en un todo opuestos», como argumentaban los obreros. Si la fuerza mayor, única excepción de la responsabilidad patronal es por completo independiente del trabajo mismo», la imprudencia profesional, seguían argumentando,

> vive, por el contrario, unida al trabajo que el obrero realiza: es habitual y forzosa a toda profesión y oficio; no es consecuencia de la voluntad del obrero, sino efecto del hábito en la labor; nace del contacto diario y forzoso con el peligro existente en el manejo de las máquinas y en el ejercicio de todo trabajo. Lejos de ser causa de excepción de la responsabilidad del patrono, la imprudencia profesional es el caso a que esa responsabilidad corresponde; la Ley de accidentes, fundada en el principio del riesgo industrial, se ha promulgado, en efecto, para beneficiar a los que lo corren al poner su esfuerzo al servicio de la industria y del lucro ajenos [49].

[49] IRS, *Moción proponiendo modificaciones y adicciones a la Ley de Accidentes del Trabajo que presentan al Instituto de Reformas Sociales los vocales elegidos por la clase obrera*, Madrid, 1904, p. 7.

Que el espíritu de los legisladores había ido en esa dirección, lo evidenciaba el Reglamento de aplicación de la ley de 1900 al ordenar en su artículo 57 la prevención de los riesgos propios de cada trabajo y también de las imprudencias «que son consecuencia forzosa de la continuidad de las manipulaciones que ofrecen peligro».

Tras tales razonamientos, proponían, en 1904, se adicionase a la ley un texto prácticamente idéntico al que 18 años después acababa siendo incorporado, como venimos viendo, a la ley de 1922. Para entonces, el concepto de accidente producido por la imprudencia profesional había ido precisando sus contornos. Podía definirse como

> daño corporal que sufra el operario por causa de un acto relacionado con el trabajo en el que no puso toda la precaución exigida por la naturaleza del acto mismo, por imprevisión del resultado, impericia en la ejecución o familiaridad con el riesgo que entraña [50].

Todas estas manifestaciones: falta de precaución, imprevisión del resultado, impericia o inhabilidad o torpeza, familiaridad con el riesgo, podían ser invocadas como motivo de indemnización. «La ley exige solamente que sean consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo, luego, probada la repetición de actos, con identidad de contenido, que constituye el hábito en un trabajo, el accidente será indemnizable cualquiera que sea el motivo de la imprudencia», con un solo límite: el dolo, o los actos que sin ser deliberadamente maliciosos, puedan calificarse de insensatos.

La interpretación quedaba obviamente en el terreno de los jueces, pero el espíritu con que el legislador añadía este precepto a la ley de accidentes se hacía patente en la intervención del ministro de Trabajo al discutirse el proyecto. Para el Sr. Martos, la imprudencia profesional se admitía en la ley por considerarse que

> el acto imprudente del obrero le lleva siempre a producir una mayor energía y, por tanto, a dar un mayor rendimiento a su actividad; y es natural, que si por dar ese mayor rendimiento vive en un ambiente, en una situación de imprudencia, aquella imprudencia no sirva para beneficiar al patrono, sino que sirva para amparar al obrero, ya que de ella se beneficia el patrono.

[50] Antonio Rodríguez Martín y Salvador Alarcón Horcas, *Accidentes del trabajo. (Teoría y práctica de la responsabilidad). Comentarios [...] a la ley de 10 de enero de 1922, Reglamento de 29 de diciembre del mismo año[...]*, Madrid, Reus, 1923, p. 132.

El criterio era tan extenso, continuaba el ministro, porque siendo la industria y la máquina quienes producían el riesgo, son ellas que lo causan «las que deben responder, y se ha salvado todo el caso fortuito, quedando sólo en la ley común aquellos casos de culpa personal, personalísima, de obreros o de patronos, que puedan generar una responsabilidad que se salga de la ley de accidentes».

En consonancia con esto, el reglamento de desarrollo de la ley (29 de diciembre de 1922), dejaba claro, en su artículo 4, el ámbito del concepto de accidente con derecho a reparación:

> El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo en que se produzca el accidente.
>
> Deberá entenderse existente fuerza extraña, cuando sea de tal naturaleza que ninguna relación guarde con el ejercicio de la profesión de que se trate.
>
> La imprudencia profesional, o sea la que es consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo y derivada de la confianza que éste inspira, no exime al patrono de responsabilidad.

Delimitado lo que la ley reconocía como accidente de trabajo y, por tanto, susceptible de indemnización, pasemos ahora a considerar brevemente cómo afrontó la legislación la cuestión referente a hacer efectiva la responsabilidad patronal ante los accidentes.

La ley de 1900 regulaba el seguro de accidentes del trabajo en su artículo 12 y por varias disposiciones administrativas que proveían a su desarrollo. Como indicara, López Núñez, en dicho artículo se determina el carácter de este seguro, fundado en los tres principios de: *libertad* del patrono para contratar el seguro, *sustitución* de las obligaciones patronales en una entidad aseguradora, e *intervención* del Estado para garantía del derecho del obrero.

Se establece en efecto en aquel artículo que los patronos podrán sustituir las obligaciones de indemnización definidas en los artículos 4, 5 y 10 por el *seguro, hecho a su costa, en cabeza del obrero* de que se trate, de los riesgos a que se refiere cada uno de dichos artículos respectivamente, o todos ellos, en una Sociedad de Seguros, debidamente constituida que sea de las aceptadas para este efecto por el Ministerio de la Gobernación; pero siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que le correspondiera con arreglo a esta ley.

Declarada así, sobre el seguro de accidentes del trabajo, «la acción tutelar del Estado, que informa la legislación social moderna, era preciso reglamentarla, estableciendo un sistema de prudentes garantías con arreglo al cual pudiera llevarse a la práctica la sustitución de obligaciones impuestas por la ley al patrono, como responsable ante ella del riesgo profesional» [51].

Bien es verdad que tal sistema tenía amplios problemas y que prácticamente desde la promulgación de la ley, hubieron propuestas de distinto signo —patronales, obreras, de las sociedades mercantiles dedicadas al seguro— pidiendo la modificación de algunos de sus aspectos. Aspectos que sólo empezarían a cristalizar en soluciones legales con el texto de 1922.

La ley de 1922 seguía manteniendo la voluntariedad del seguro y regulando las entidades que podían llevarlo a cabo, e introducía la novedad de un Fondo Especial de garantía a cuyo cargo habría de correr el pago inmediato de la indemnización declarada por decisión judicial o arbitral, en el caso de que el patrono o alguna de las entidades aseguradoras dejasen de satisfacer la indemnización motivada por la muerte de un obrero o por su incapacidad permanente para todo tipo de trabajo. Para este efecto, corresponderían al organismo los derechos para reclamar, reconocidos al obrero víctima del accidente [52].

La ley de accidentes de 1922 se promulgaba en un horizonte de cambios internacionales en esta materia. La participación de España en la OIT desde sus comienzos y la adhesión a los distintos convenios internacionales que de ella irían emanando, obligarían a modificar sustancialmente la legislación española. Necesidad de adaptación y coyuntura social favorable, propiciada por la segunda República, llevarían a una radical transformación de la normativa de accidentes a comienzos de los años treinta.

Diversas circunstancias motivaron las modificaciones legales que se introdujeron en materia de accidentes desde 1931. El 9 de mayo de este año, el Gobierno de la República ratificaba el Convenio adoptado en la III Conferencia Internacional (octubre de 1921), lo que obligaba a declarar aplicable a la agricultura la ley española de accidentes de 1922. Para ello se establecía la correspondiente *adaptación* por Decreto de 12 de julio siguiente, elevado a ley por la de 9 de septiembre del mismo año.

---

[51] Álvaro López Núñez, *El seguro obrero en España*, Madrid, IRS, 1908, pp. 9-10.

[52] El Fondo de garantía había de encargarse de poner a salvo de posibles insolvencias, las indemnizaciones por accidente de trabajo, pero en 1932 aún no se había puesto en marcha ni se habían recaudado las cuotas —«un recargo anual de 10 cts. sobre la contribución»— que la ley de 1922 preceptuaba. Para darle viabilidad se establecerían nuevas reglas en la ley de 6 de julio de 1932.

El decreto ley de bases de 12 de julio de 1931 establecía por primera vez en nuestro régimen legal una aplicación a la agricultura, ampliamente extendida de las disposiciones sobre accidentes del trabajo.

Por otra parte, la VII Conferencia Internacional del trabajo había aprobado en junio de 1925 un convenio relativo a la reparación de accidentes, mediante rentas y seguro obligatorio (con exclusión de los agrícolas, respecto a los cuales seguiría en vigor el convenio adoptado anteriormente) y una recomendación sobre el importe mínimo de las indemnizaciones. España se adhería al convenio en 1928 y lo ratificaba en 22 de febrero de 1929. Hubo, pues, que adaptar la ley de 1922 a los acuerdos. A este fin se dictó la ley de 4 de julio de 1932 que establece las bases para la refundición del texto legal, autorizando al Ministerio de Trabajo para publicar el nuevo texto cosa que se hizo por decreto del 8 de octubre de 1932 con el título de Texto refundido de la legislación de accidentes de trabajo en la industria. Título insuficiente dada la órbita de acción de la ley, ya que en ella están comprendidas, además de las industrias de toda clase, un extenso sector de empresas mercantiles, una parte de las explotaciones agrícolas, forestales y pecuarias, algunas entidades que no tienen finalidad lucrativa, como el Estado, Diputaciones, Municipios y otras de carácter oficial, y las de carácter benéfico, y, en general, toda clase de trabajos en los cuales se de la relación de asalariado a patrono.

Ante tal inadecuación del título al ámbito de sectores que la regulación de la ley abarcaba, cabría mejor haberla denominado Ley general de accidentes del trabajo [53].

Tanto la nueva legislación sobre la agricultura como la refundición sobre la Industria imponían el seguro obligatorio de accidentes (en el caso de la industria, limitado a los casos de muerte y de incapacidad permanente). Proveyendo a la creación de los organismos necesarios para su funcionamiento, como la *Caja Nacional de Seguros* administradora del *Fondo de Garantía* que serviría de caución a favor del obrero contra la insolvencia del patrono, de la Mutualidad, o de la Compañía aseguradora en los casos de accidentes productores de muerte o de incapacidad permanente.

[53] Así lo expresaba R. García Ormaechea, *Jurisprudencia..., op. cit.*, p. 23.

La consideración de la enfermedad profesional

La enfermedad profesional es uno de tantos riesgos del trabajo en determinadas profesiones. El obrero que maneja substancias tóxicas, o que actúa en un ambiente insalubre, está expuesto, no sólo a los accidentes que son comunes a todos los trabajos sino, además, a la influencia mórbida de las industrias particularmente nocivas [54].

La aplicación del principio de riesgo profesional, a esos efectos, es incuestionable. Y todavía más imperiosa que en los accidentes comunes, porque en estos queda un margen de azar, una posibilidad indeterminada, respecto a quienes han de resultar víctimas del trabajo, ya que el acontecimiento que los ocasiona tiene siempre en ellos un carácter anormal, mientras las enfermedades profesionales son forzosa consecuencia del trabajo ordinario y afectan a cuantos lo realizan, siendo fatal su manifestación al cabo de un periodo, mayor o menor, de ejercicio profesional. Si en los accidentes puede decirse que rige lo imprevisto, en las enfermedades cabe hablar de lo previsto.

Aun siendo evidente que la enfermedad profesional constituye un riesgo del trabajo, la admisión de este principio en las legislaciones positivas tropezó con dificultades.

En la mayor parte de las legislaciones prevaleció, como ya hemos avanzado en el epígrafe anterior, un concepto de accidente limitado a los producidos de forma traumática. Tal concepción venía favorecida por consideraciones relativas a la responsabilidad económica del daño. Las leyes establecían que la obligación del patrono consistía, en general, en abonar a la víctima una cantidad en compensación de la incapacidad resultante por el accidente producido al trabajar el obrero a su servicio. Como las enfermedades profesionales tienen un periodo de incubación, anterior en muchos casos a su manifestación externa, podía considerarse injusto que el último patrono cargase con la indemnización de una enfermedad que el obrero podía haber contraído prestando servicio anterior a otros patronos, a todos los cuales debiera afectarles la responsabilidad. Algunos países como Alemania habían obviado el problema instaurando el seguro obligatorio de accidentes comprendiendo en él la enfermedad profesional. Pero en

[54] Este apartado arranca con consideraciones basadas en lo fundamental en argumentos de Rafael García Ormaechea, *Jurisprudencia..., op. cit.*; *El accidente de trabajo y la enfermedad profesional*, Madrid, INP, 1933; *La enfermedad profesional*, Madrid, INP, 1933.

general primaron las definiciones restringidas de accidente y la enfermedad profesional fue tratada por variados caminos legislativos.

Así, por las fechas en que la OIT iba a aprobar un Convenio Internacional (1925) sobre el tema, la situación era de lo más diversa: había países en que la enfermedad profesional se comprendía en un seguro genérico de enfermedad (Austria, Checoslovaquia, Hungría) en otros existía legislación específica sobre enfermedades profesionales con separación de la de accidentes de trabajo (Suiza, Inglaterra, Francia...) en base a una relación de las protegibles. Por último se encontraban los que, en menor número y con España a la cabeza en cuanto a cronología (1900) comprendían conjuntamente accidente y enfermedad profesional bajo un mismo concepto: Argentina, 1915; Brasil, 1919; Portugal, 1919; Ecuador, 1921.

En efecto, como ya hemos analizado, la definición de accidente del trabajo en nuestra legislación permitía, desde la primera norma de 1900, la posibilidad de considerar la enfermedad profesional dentro del ámbito de aplicación de la ley. Esta daba «una amplitud tal a la delimitación del accidente, que permitía, con toda corrección doctrinal, comprender en el texto legal español, el concepto genérico de la enfermedad profesional» [55].

Así lo entendieron los tribunales de Justicia. El Tribunal Supremo desde la primera vez que se pronunció sobre el tema (julio de 1903, causa por intoxicación plúmbea) iría sentando jurisprudencia en decenas de sentencias —64 hasta junio de1931— en esta dirección.

Con este telón de fondo de la legislación, España ratificaba, por ley de 8 de abril de 1932 el Convenio adoptado en la Conferencia Internacional de Ginebra de 1927, relativo a la reparación de determinadas enfermedades profesionales: el saturnismo —intoxicación por plomo, sus aleaciones y compuestos—, el hidrargirismo —mercurio, sus amalgamas y sus compuestos—, y la infección carbuncosa.

La adhesión al Convenio, en principio, no suponía modificación alguna en la legislación española. A los efectos producidos por estas enfermedades profesionales explícitamente reconocidas con el convenio, se le aplicaría la normativa que se aplicaba vía ley de accidentes a cualquier enfermedad profesional: en función de la incapacidad que se produjese.

Antes de ratificarse el Convenio, las enfermedades por él consideradas se indemnizaban en España, como toda enfermedad profesional, según la ley de 1922, con un año, año y medio y dos años de salario la incapacidad permanente o muerte del obrero, a más de la asistencia médica y farmacéutica, y el pago de tres cuartas partes del jornal durante el periodo de curación.

[55] M. Hernáinz, *Accidentes...* [1945] *op. cit.*, p. 514.

Ahora, tras ser ratificada la adhesión española al Convenio, las indemnizaciones estribarían en la entrega de un capital por el servicio de una renta vitalicia, mediante el seguro obligatorio en caso de incapacidad permanente, con arreglo a las diversas calificaciones de dicha incapacidad o en caso de muerte a sus derechohabientes. Pero este cambio no era debido al Convenio sino a lo estipulado en la nueva norma vigente en cuanto a la reparación de accidentes en nuestro país, el llamado *Texto refundido de la legislación de accidentes del trabajo en la Industria* de 8 de octubre de 1932.

Es decir, la firma del Convenio internacional no obligaba en el tratamiento de estas específicas enfermedades profesionales a nada nuevo que no hubiera de hacerse ya por ley interna con todas las enfermedades profesionales. Por ello, García Ormaechea podía retóricamente preguntarse ¿constituye el convenio una innovación en la legislación española? Y darse un tajante no como respuesta.

No obstante, pese a la claridad de la normativa española, siempre hubo quienes consideraron que accidente y enfermedad debían ser tratados en leyes diferentes. Así, el mismo IRS aprobaría en 1910 por mayoría, con la oposición de los vocales obreros, realizar un informe para un proyecto de ley de enfermedades profesionales, o elaboraría diez años después, a petición del Gobierno un proyecto de bases, que el ministro de Trabajo pretendía adicionar a su proyecto de reforma de la ley de accidentes que acabaría —sin tal añadido— en la ley de 1922. En marzo de 1934, era el Consejo de Trabajo el que aprobaba un proyecto de bases para la aplicación del Convenio de Ginebra ampliando substancialmente el numero de las enfermedades reconocidas como profesionales en dicho Convenio.

Los partidarios de la legislación específica tendrían por fin éxito dos años después. El 15 de julio de 1936 se publicaba la ley de bases referente a enfermedades profesionales, aprobada dos días antes... Pero la ley no tendría vigencia práctica por la fecha en que se aprobó, la víspera del inicio de la guerra civil, y por ser una ley de bases que exigía para su entrada en vigor la previa modificación de otras normas y un desarrollo reglamentario que la ley pretendía se hiciese antes del 1 de enero de 1937 en que tenía prevista su definitiva entrada en vigor.

Junto al amplio cuadro de enfermedades que declaraba como profesionales, la ley estipulaba en su base XII que tal lista «no obstará

para que los tribunales puedan, como hasta el presente, aplicar a manifestaciones de otras enfermedades derivadas directa, indubitada y principalmente del ejercicio de una profesión, la protección legal establecida para los accidentes del trabajo».

Se mantenía, pues, la interpretación que desde principios de siglo venía asentando la jurisprudencia del Tribunal Supremo ya mencionada.

La prevención, seguridad e higiene en el trabajo

La ley de 1900 se dirigía prioritariamente a paliar las consecuencias adversas del riesgo profesional para el trabajador. Pero a la par serviría también para fundamentar las obligaciones de los empresarios en materia de prevención.

Al riesgo profesional que está en la base del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional, de los daños a la persona del trabajador, observado desde una dimensión preventiva, se le denominará *seguridad e higiene en el trabajo*. Tales términos aparecen ya en la ley de 1900. A partir de ella, junto a la responsabilidad por acaecimiento de un accidente de trabajo se irá configurando una obligación progresivamente acentuada de prevenirlo. De tal modo que se obligará a la adopción de medidas de prevención posibles y racionales cuyo cumplimiento puede ser así exigido antes de que el accidente se produzca o de que se manifieste la enfermedad profesional [56].

La obligación de prevención del empresario configurará su contenido fundamentalmente a través de una amplia regulación estatal, pero ya desde el primer texto de comienzos de siglo, como venimos indicando, se daba simultáneamente la consideración de la reparación y la *prevención* de accidentes.

Ley y reglamento de 1900, establecían un amplio deber de protección para el empresario. El reglamento estipulaba el deber general de los patronos de emplear todas las medidas posibles de seguridad e higiene del trabajo en beneficio de sus obreros (Art. 53), enumeraba algunas de ellas: para talleres y obras, pozos y zanjas, maquinaria elevadora y de transporte... añadiendo y «en general todas las de uso y práctica corriente» (Art. 54), y especificaba también como obligatorias las que con arreglo al adelanto de las ciencias y de la tecnología, racionalmente y en armonía con las ya usadas, pudieran irse adicionando (Art. 55); estipulaba que la adición de mecanismos preventivos para disminuir los riesgos del trabajo debían aplicarse con la mira de defender también al obrero contra las imprudencias que son «consecuencia forzosa de la continuidad de las manipulaciones que ofrecen peligro» (Art. 57); declaraba como faltas de previsión el empleo de máquinas y aparatos en mal estado, la ejecución de una obra o trabajo con medios insuficientes de personal o material y la utilización de personal inepto en obras peligrosas sin la debida dirección (Art. 59); se declaraba la responsabilidad patronal por incumplimiento de las medidas que dictase el Gobierno respecto a la aplicación de aparatos y mecanismos especiales destinados a la seguridad de los operarios (Art. 56)...

Además, junto a los aparatos *preservativos*, se declaraban también de necesidad los reglamentos de policía e higiene en uso en los talleres bien organizados y las disposiciones especiales que el Gobierno dictase sobre el tema (Art. 58); las faltas de prevención eran objeto de concurrente responsabilidad penal, civil y administrativa y aumentaban en una mitad las prestaciones económicas que como indemnización hubieran de abonarse en caso de accidente (Art. 64 del reglamento y 5, 5° de la ley).

La ley establecía, por su parte, la constitución de una *Junta Técnica encargada del estudio de los mecanismos preventivos inventados hasta hoy para prevenir los accidentes del trabajo* (Art. 6). Dicha Junta no estaba prevista en el proyecto de ley Dato, es decir fue introducida en la discusión parlamentaria. Su composición era de tres ingenieros, dos pertenecientes a la Junta de Reformas Sociales —fueron nombrados en marzo, José Echegaray y Alberto Bosch— y uno a la Real Academia de Ciencias Exactas —Lucas Mallada— además de un arquitecto —el Gobierno designó a Lorenzo Álvarez Capra.

A la Junta se le encomendaba (Art. 7) la redacción de *un catálogo de los mecanismos que tienen por objeto impedir los accidentes del trabajo*, para elevarlo al Ministerio de la Gobernación en el término de cuatro meses.

El *Catálogo* quedaba aprobado por Real Orden firmada, como la ley, por Eduardo Dato, con fecha de 2 de agosto de 1900. Se dividía en seis secciones que hacían referencia a talleres, fábricas y canteras; construcción en general; construcción de edificios; minería; producción y transporte de la electricidad; almacenes y depósitos [57].

[56] J.J. González Sánchez, *Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 79 y 92.

[57] Una reproducción reciente de dicho catálogo en A. Martín Valverde, y otros, *La formación...*, *op. cit.*, pp. 148-150.

Elaborado el catálogo, competía al Gobierno, de acuerdo con la Junta técnica establecer, «en los reglamentos y disposiciones que se dicten para cumplir la ley, los casos en que se deben acompañar a las máquinas los mecanismos protectores del obrero o preventivos de los accidentes del trabajo, así como las demás condiciones de seguridad e higiene indispensables a cada industria» (Art. 8).

A la Junta técnica se le encomendaba, además, la tarea de formar un Gabinete de experiencias, en que se conservasen los modelos de los mecanismos ideados para prevenir los accidentes industriales, y en que se ensayasen los mecanismos nuevos, para incluir en el catálogo los que recomiende la práctica» (Art. 9).

En el reglamento de aplicación de la ley se especificaba que la Junta había de dar la mayor publicidad posible al conocimiento de los nuevos mecanismos que se inventasen, así como a los experimentos de los que se ensayasen en sus gabinetes, para que la inclusión en el Catálogo y la declaración de necesidad de su empleo estuviesen rodeadas de las mayores garantías de acierto (Art. 65).

La Junta, por último, tenía que reglamentar «el servicio de Museo y Gabinete de experimentación, en relación con los industriales y constructores, para los fines de la prevención de accidentes y facilitando el conocimiento y empleo de los mecanismos especiales de seguridad» (Art. 66).

Se trataba de museos o gabinetes cuyos fines, como resumiría Marvá, eran:

> investigar y dar a conocer los aparatos, procedimientos y disposiciones que permiten prevenir los accidentes del trabajo y hacer las instalaciones industriales tan acomodadas como sea posible a las leyes higiénicas.

Todo ello porque,

> uno de los medios más seguros de convencer a los incrédulos consiste en colocarles frente a la realidad, en hacerles funcionar a su vista las máquinas con sus aparatos preventivos, para que todo el mundo se convenza de su utilidad [58].

[58] José Marvá y Mayer, *Museos de Higiene y Seguridad en el trabajo. Descripción de los más importantes de Europa por...* Madrid, IRS, 1907, pp. 8-9. El folleto de Marvá era el producto de un viaje de estudio que como jefe de la Sección 2ª del IRS había realizado «para enterarme de la organización, instalación y servicio de esta clase de establecimientos en Francia, Bélgica, Holanda y Alemania cuyos países he visitado en septiembre y octubre de 1906», con vistas a preparar la instalación del Museo por el IRS como preceptuaba la ley de 1900, aunque hasta entonces aún «no se ha hecho nada en tan importante punto».

Eran, pues, funciones de estímulo de la prevención, estudio y catalogación de los mecanismos preventivos, difusión y publicidad de los mismos y asesoramiento de la acción gubernativa.

Completando estas cuestiones, el Reglamento de 1900 establecía el parte detallado de lesiones y el parte de alta. Con los datos que debían enviársele, el Gobierno elaboraría las Estadísticas de accidentes del trabajo que habrían de publicarse anualmente en *La Gaceta de Madrid* (Art. 47) [59].

La primera estadística oficial de accidentes sería la referente a los acaecidos en 1901-1902 y que, bajo el título de *Memoria relativa a la Estadística [de accidentes] del trabajo publicada por la sección de Industria y Comercio del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas*, aparecería en la *Gaceta* en abril de 1903 [60].

En la presentación del estudio, se expresaba que, si bien «el Estado no puede en absoluto evitar los accidentes [...] sí puede contribuir a que sea menor el número de ellos».

> Esto requiere un detenido estudio al que debe preceder otro no menos minucioso acerca de las causas que originan dichos accidentes. Base de este estudio ha de ser la estadística de accidentes del trabajo, y con ella a la vista puede conocerse qué clase de industrias han ocasionado mayor número de desgracias, cuáles de entre ellas son las que ofrecen más riesgo y en qué condiciones se hallaba el obrero víctima de un accidente al ocurrir éste. Así, con datos exactos, puede llegarse a establecer una buena reglamentación, que tenga por objeto precaver los accidentes y evitar muchos de los riesgos y peligros que constantemente amenazan al obrero.

Al ser la primera estadística de esta índole que se llevaba a cabo en España y no estando aún organizada la Inspección de trabajo, los datos, como temían sus recopiladores, no reunían «toda la exactitud deseada». Entre las causas estaban la negligencia patronal para facilitar los partes, el desconocimiento de sus derechos por los obreros, la falta de personal en las dependencias oficiales para recoger y reenviar los datos... Como ellos mismos indicaban, la lucha por la consecución de datos cada vez más amplios y exactos no hacía sino comenzar. Durante décadas, perfeccionar la obtención de datos sería una obsesión

[59] Reales Ordenes de 5 de agosto y 30 de noviembre de 1900 que establecían el libro de registro de accidentes, estadística y partes de los mismos.

[60] La *Sección* confeccionaba y distribuía a su vez el cuestionario para mejorar la recogida de datos para años posteriores. Para todo lo referente al organismo realizador de la estadística, véase S. Castillo, «La Sección de Industria..., art. cit.

entre los encargados de las siguientes Estadísticas, primero el IRS que, creado pocos días después de ver la luz esta estadística, se encargaría de realizar las siguientes, labor que, una vez desaparecido el Instituto, se continuaría desde el Ministerio de Trabajo.

Perfección en la recogida de datos que se haría sobre los aspectos básicos que ya aparecían marcados para el análisis en aquella primera estadística: junto a la separación por sexos y edades de los accidentados, se recogía la hora en que los accidentes se producían «para poder deducir si la organización del trabajo estaba hecha en forma que proporcionara al obrero la suficiente tranquilidad, lo mismo al comenzar la jornada que durante ella y al terminarla». Se clasificaban las industrias «con objeto de determinar el coeficiente del *riesgo profesional*, en cada una de ellas», considerando para ello el número de obreros empleado en cada una de sus ramas. Completaba el trabajo, por último, un estudio de las causas de los accidentes, la importancia de éstos, daños causados e indemnizaciones recibidas por los obreros accidentados o sus derecho-habientes.

Estaba en marcha ya la Estadística de accidentes que, a parte de ser la primera que con carácter seriado se hacía en España —la de huelgas se comenzaría dos años después— sería un poderoso instrumento de trabajo con el que el Estado se dotaba a sí mismo y a la sociedad para poder afrontar el problema[61].

Un problema cuya necesidad de tratamiento parecía estar muy claro para los gobernantes de la época. Habían ordenado el inicio de la estadística de accidentes y paralelamente mandaban que se abriese una información para, a través de los alcaldes, vía gobernadores civiles, recoger de los propietarios o responsables de las fábricas o talleres existentes en cada localidad y en el plazo más breve posible, «los datos indispensables» sobre «las medidas adoptadas en toda clase de industrias para la seguridad e higiene general en las fábricas y talleres». Para ello, la Sección de Industria, elaboraba y cursaba en febrero de 1902 un amplio y detallado cuestionario que abarcaba tres grandes apartados: Higiene y salubridad general de los talleres; precauciones en fabricación y precauciones para caso de incendio.

[61] Porque las estadísticas, no sólo servían para calibrar la cuantía de los problemas. Iban a servir entre otras cosas para mostrar el incumplimiento de la legislación social sobre el trabajo de menores y mujeres, o pondrían en evidencia cómo las estadísticas mineras del propio Ministerio de Fomento daban mayor número de accidentes para este sector que los que recogía la estadística general de España... Para todo esto véanse los artículos de Juan José Morato sobre estadísticas sociales en S. Castillo, *Trabajadores, ciudadanía...*, *op. cit.*, tomo I.

El objetivo último de la investigación era, según el marqués de Vadillo, ministro ordenante de la encuesta, poder reglamentar de una manera precisa detallada y clara las condiciones en que los trabajos debían llevarse a cabo y los procedimientos que debían tenerse presentes para que esos trabajos, aparte de producir los beneficios esperables, se verificasen

> rodeando al obrero de todas las precauciones, de todos los cuidados que puedan asegurar la integridad física de su organismo y la normalidad de sus funciones, protegiéndole en muchos casos hasta contra las consecuencias que su desconocimiento de los peligros que en ocasiones corre y su falta intuitiva, y pudiera decirse en muchos casos habitual, de cuidado y de precaución, pueden tener, con perjuicio evidente de su salud y hasta de su vida.

El fin era adquirir un conocimiento de lo ya establecido en las fábricas, de las medidas de higiene ya existentes, o de la carencia de ellas, «coleccionar estos datos, compulsarlos, y con ellos a la vista, proponer las disposiciones necesarias [...] ampliando o modificando, según los casos, lo que en la actualidad se haga o fijando lo que debe hacerse». Se empleaba la encuesta como procedimiento excepcional de una información que se suponía que en el futuro habría de obtenerse de forma ordinaria y «en corto plazo» a través de la inspección del trabajo cuando esta se constituyera.

Se iniciaba así una senda que sería transitada indistintamente por los gobiernos de ambos partidos del turno. Así en esta misma línea de sensibilidades, Rafael Gasset y Chinchilla ministro de Fomento del nuevo gobierno entrante en julio de 1903 se estrenaba a los pocos días ordenando abrir una información sobre si el trabajo ferroviario se realizaba en condiciones de fatiga fisiológica y mental —moral la llamaba él— adecuadas.

Gasset se preguntaba si los servicios ferroviarios contaban con «el necesario personal para que cada agente disfrute del indispensable descanso». La pregunta no parecía arbitraria. La enseñanza que se desprendía, según él, de las tragedias ferroviarias era que:

> Pobres, pobrísimos empleados, resistiendo el sueño, el frío, el calor, en la larguísima faena, desempeñando las más diversas y aún opuestas funciones, sin reparación conveniente a la fuerza muscular, sin reposo adecuado a una saludable lucidez de espíritu, han dado más de una vez, con la confesión de su aturdimiento y con la declaración de su forzosa impericia, la clave de tremendas catástrofes.

Opinaba el ministro que, por encima de cualquier otra consideración, «el interés de conservación por la máquina humana» no podría ser inferior al inspirado «por la locomotora y el rail, la traviesa, el puente, el hilo telegráfico».

Exígese que el material de una obra, el acero del que están formadas las vigas de un puente no *trabaje*, sino dentro de límites prudentes y siempre muy inferiores a la resistencia de que es capaz, a fin de asegurar a todo evento la seguridad de la construcción; y para lograr tal resultado y para evitar que abusivamente se someta el metal a esfuerzos excesivos que pudieran causar la ruina de la obra, velan las Leyes, los Reglamentos, las Autoridades, los empresarios ¿Cómo olvidar entonces la fatiga fisiológica y moral del obrero, sometido a las más altas presiones del trabajo y convertido por ellas en un ser inconsciente, e irresponsable, capaz de ocasionar, en un instante de agotamiento nervioso, o de absoluto vacío mental, el más grande de los desastres?

En consecuencia, Gasset ordenaba que con lo ya disponible y recogiendo nuevos datos sobre el tema, se procediese a un estudio «detenido y completo» del personal ferroviario con responsabilidades en la seguridad de la explotación, su capacidad y aptitud, horas de trabajo y si éstas permitían estimar que «disfrutan del descanso indispensable para el buen desempeño de su cargo», todo ello para tomar, en su caso, las medidas necesarias de regulación del trabajo en condiciones de moderación, de prudencia, de posible responsabilidad» [62].

La información era una iniciativa concreta que pretendía responder ante la alarma social provocada por recientes catástrofes ferroviarias, a la vez era muestra del espíritu personal del nuevo ministro que se planteaba renovar su ministerio para potenciar la creación de «una verdadera estadística» social; pero confluía así mismo con el nuevo espíritu de preocupación por los accidentes, sus causas y modos de disminuirlos.

Un espíritu que se reforzaría desde el año siguiente en que el IRS. actuaría como proponente de los proyectos normativos pertinentes tras la discusión de las representaciones —patronal, obrera y del Estado— que en él tenían asiento. Pocos años después, y dependiendo del IRS, la Inspección de Trabajo con sus informes específicos y sus memorias anuales de actuación sería a su vez productora constante de información apegada al terreno sobre la situación en las fábricas y talleres en cuanto a condiciones de trabajo en general y, como un integrante básico de tales condiciones, lo referente a la seguridad e higiene en ellos existente.

[62] R. O. de 31 de julio de 1903, *Gaceta de Madrid*, 3-VIII-1903.

El reconocimiento legal de la función preventiva que instauraba la ley de 1900, se reforzaría con la nueva ley de accidentes de 1922 y su reglamento de aplicación.

En dicha ley, se daban interesantes atribuciones en este orden al IRS que debía elevar al gobierno la propuesta de los reglamentos y disposiciones que estimase convenientes «para hacer efectiva la aplicación de los mecanismos y demás medios preventivos de los accidentes de trabajo y las medidas de seguridad e higiene que considere necesarias» (Art. 17) y se le encomendaba la inspección de cuanto se refería a la ley y reglamentos de que se estableciesen y en general en todos los trabajos e industrias sometidos a la ley (Art. 18).

Se establecían, asímismo, sanciones para las infracciones de los reglamentos de prevención, correspondiendo su señalamiento a los Inspectores de Trabajo y la imposición de multas y su exacción se declaraban competencia de los jueces de primera instancia (Arts. 19 y 20).

Con la ley de 1922, España se reafirmaba en la línea general de valoración de la acción preventiva que ya se iniciara a comienzos de siglo. Línea que se mantendrá en el texto refundido de la ley de accidentes de 1932 y en su reglamento de aplicación de enero del año siguiente que recogían en lo tocante a prevención, los preceptos de la normativa —ley y reglamento— de 1922 [63].

No obstante, junto al tema de la normativa general sobre accidentes, coexistían otras cuestiones en las que el Estado no parecía obtener nota alta. Se trataba de su propia actuación como empresario. La importancia en estos temas de la ejemplaridad de la acción del Estado, era evidente. Como indicaban dos tratadistas de la época al comentar la ley de 1922, el Estado hacía flaco favor a la lucha contra los accidentes no dando ejemplo en la aplicación de la prevención en sus empresas. Refiriéndose en concreto a las minas de Almadén y al tema de la prevención y/o disminución de las intoxicaciones mercuriales y sus efectos, se hacían eco de la valoración fuertemente negativa que en sus conclusiones había establecido el —que sería primer— Congreso Nacional de Accidentes del Trabajo, celebrado en Zaragoza, va-

[63] El reglamento de enero de 1933 agrupaba en sus artículos 44-48 el contenido en su práctica literalidad de los artículos 57 a 66 del reglamento de la ley de1922 que, a su vez, recogían los preceptos relativos a prevención de accidentes de la norma de 1900.

loraciones que el propio Boletín del IRS había reproducido en sus páginas[64].

Ciertamente que también había otros aspectos que podían evidenciar, cuando menos, un desapego de los distintos Gobiernos por el tema. Por ejemplo, recordemos el mandato legislativo de recopilar las novedades, experimentar con ellas y establecer museos de exposición de experiencias, que aparecía en la ley de 1900. La ley de 1922 volvía a recogerlo, ordenando el establecimiento, ahora como dependencia del IRS, de un gabinete de experiencias en que, por un lado, se conservasen para formar un Museo los modelos de mecanismos ideados para prevenir los accidentes del trabajo y, por otro, se ensayasen mecanismos nuevos (Art. 21).

En la década de los veinte, cabía pensar en principio que de los preceptos se pasaba a la realidad. En tal dirección parecía encaminarse la iniciativa del «Anteproyecto de creación del Museo de Higiene y Seguridad en el Trabajo», elaborado por don José Marvá que en octubre de 1926 se sometía a informe de la Comisión Permanente del Consejo de Trabajo que lo aprobaba subrayando que «la firma de quien lo suscribe» era garantía de su «acierto». Tal acuerdo daría pie a la RO de 13 de febrero de 1928, encargando a la Inspección General del Trabajo —dirigida por Marvá— los estudios necesarios para la instalación y reglamentación del Museo de Seguridad e Higiene en el Trabajo que ha de instalarse en el Ministerio de Trabajo y Previsión, disponiéndose de un local adecuado en el nuevo edificio que se ha destinado para ello.

Al año siguiente se comisionaría a don Rudesindo Montoto y Barral, oficial técnico de la Inspección de Trabajo, para visitar los museos más importantes de Europa —Turín, Múnich, Berlín, Francfort, Amsterdam, Bruselas y Londres [París lo había visitado el año anterior]— y elaborar una memoria que estaría en la base del proyecto que Montoto, junto al auxiliar técnico Federico García Vigil, presentaba en julio de 1930 y que se publicaba ese mismo año[65].

Sin embargo, tampoco esta vez el museo se trocaría en realidad. La ley de 1932 y el Reglamento de 1933 habrían de volver sobre el tema en parecidos términos que la ley de 1922.

Con similar falta de fortuna, los preceptos del Catálogo establecido en agosto de 1900 no se actualizarían siguiendo intocados durante

[64] A. Rodríguez Martín y S. Alarcón Horcas, *Accidentes del trabajo..., op. cit.*, pp. 428-429.

[65] Ministerio de Trabajo, *Proyecto de Museo de Seguridad e Higiene del Trabajo*, Madrid, Minuesa de los Ríos, 1930.

todo el periodo. Y esto pese a las solicitudes de actualización periódica que comenzaron a cursarse prácticamente desde su promulgación.

Bien es verdad que junto a lo contenido en las leyes y reglamentos de accidentes de trabajo y junto a lo prescrito en el Catálogo, el Estado había ido dictando otras abundantes disposiciones legales de carácter preventivo cuya principal característica era referirse a casos o peligros concretos o propios de un determinado tipo de industrias.

Algunos ejemplos: RD de 23 de enero de 1916 dictando medidas de previsión de accidentes relacionados con la seguridad de los andamios; el Reglamento de 17 mayo de 1919, de instalaciones eléctricas que establece las reglas técnicas y condiciones generales de las instalaciones en fábricas de producción y estaciones centrales, en líneas de conducción de energía eléctrica y en aplicaciones a tranvías y demás servicios; los reglamentos de 1920 y 1925, referentes a la fabricación de explosivos; los Decretos de 19 de febrero de 1926 y de 28 de mayo de 1931, sobre el empleo de la cerusa en la pintura así como del sulfato de plomo y los productos que contengan sus pigmentos; RD de 28 de mayo de 1930 sobre medidas de seguridad en limpieza de pozos negros; Reglamento de 5 de julio de 1933 sobre instalaciones eléctricas receptoras y el de 5 de diciembre de verificaciones eléctricas y de seguridad en el suministro de energía o el Reglamento de policía minera y metalúrgica aprobado por decreto el 23 de agosto de 1934...[66].

Por otra parte, la concreción de las condiciones de trabajo en general y los aspectos directamente influyentes en la prevención y en la seguridad e higiene en el desempeño del mismo empezarán a ser tratados directamente entre patronos y obreros, con la negociación colectiva, ya en los años veinte, pero sobre todo en los treinta.

Por último, no debe olvidarse que se dieron toda otra serie de leyes —por ejemplo las referentes a la regulación del trabajo de mujeres y menores— que comportaban gran número de medidas de seguridad e higiene. A comenzar por la ley de 13 de marzo y reglamento de 13 de noviembre de 1900 sobre trabajo de mujeres y niños —segunda de las leyes sociales promulgadas en nuestro país—, que regulaba edades mínimas para ingresar en el trabajo, fijaba jornadas máximas según edades, sexo y sectores; prohibía ciertos tipos de trabajos en industrias peligrosas o insalubres...

[66] Para estas y otras normativas del periodo M. Hernáinz, *Accidentes... op. cit.*, p. 432; y Álvaro García Ormaechea, *Legislación de accidentes del trabajo en la Industria y en la Agricultura, recopilada y anotada por...* Madrid, Minuesa de los Ríos, 1936, pp. 369-388.

Junto a esta ley tendría especial relevancia el RD de 25 de enero de 1908 por el que se prohibía «en absoluto» el trabajo a los niños de ambos sexos menores de 16 años y a las mujeres menores de edad en una amplia serie de industrias y que será explícitamente referenciada en el articulado de la ley de accidentes de 1922 y en el de su reglamento de aplicación.

Sin duda, en este mismo orden de cosas habría que considerar leyes como la denominada de la silla de febrero de 1912, o la de 11 de julio del mismo año, que prohibía el trabajo industrial nocturno de las mujeres.

Así mismo cabe tener en cuenta las normas sobre jornada y descanso que, como apunta González Sánchez, tenían «un marcado carácter preventivo de la salud de los trabajadores y deben ser consideradas [también] como disposiciones de seguridad e higiene». Legislación que en sus hitos más importantes podría ir desde la fijación de la jornada minera en diciembre de 1910 al establecimiento con carácter general de la jornada de 8 horas en 1919-1920.

Todo este conjunto de bloques normativos, cuya espina dorsal era la ley de accidentes en sus sucesivas plasmaciones desde 1900 a 1935, conformaban un marco que progresivamente iba adquiriendo una mayor importancia como elemento fundamental de las relaciones laborales: la necesidad de mejorar la seguridad e higiene en el trabajo.

No cabe duda que la normativa estatal actuaba como motor de enraizamiento y desarrollo de esa concepción de la prevención y la seguridad e higiene en el trabajo. Por un lado, adaptando lo que juristas, médicos, sociólogos o técnicos iban concluyendo de sus estudios y/o experiencias. Por otro, y en no pocas ocasiones, posibilitando o fomentando directamente esos trabajos a través de instituciones públicas. Ejemplos emblemáticos de esto último serán el Instituto de Reeducación y las Clínicas del Trabajo a las que nos referiremos en el apartado final de este artículo.

En todo caso, la elaboración científica y el desarrollo técnico del tratamiento de las cuestiones a que en este apartado hacemos referencia, habían llegado a ser en los años treinta del novecientos objeto convergente de atención de ciencias muy diversas —fisiología, psicología, sociología— con la consideración de un complejo y diversificado número de aspectos[67].

[67] Para una visión de la gestación de esa confluencia de ciencias y de los progresivos frutos de ella en Europa y EEUU, véase especialmente Georges Friedmann [1947] *Problemas humanos del maquinismo industrial*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1956. Para los contornos ideológicos del periodo, véase del mismo autor, [1936] *La crisis del progreso. Esbozo de la historia de las ideas (1895-1935)*. Barcelona, Laia, 1977.

Como ejemplo de la riqueza de perspectivas de aproximación ya existentes en los años treinta, no nos resistimos a reproducir, como colofón a este apartado en la p. 68, el cuadro de los «medios de prevenir los accidentes de trabajo» con que sintetizaban los temas de que trataba su, por otra parte, excelente libro dos autores de la época[68].

En nuestro país tales enfoques no sólo no se desconocían, sino que la obra escrita y la práctica de personas como el psicotécnico José Mallart, el ingeniero César de Madariaga o el médico Antonio Oller muestran que esas perspectivas de enfoque a que venimos aludiendo para el resto del mundo, también se profesaban en España. Y, como veremos, desde instituciones del Estado.

Estado e instituciones singulares

El Instituto de Reeducación Profesional de Inválidos y las Clínicas del Trabajo

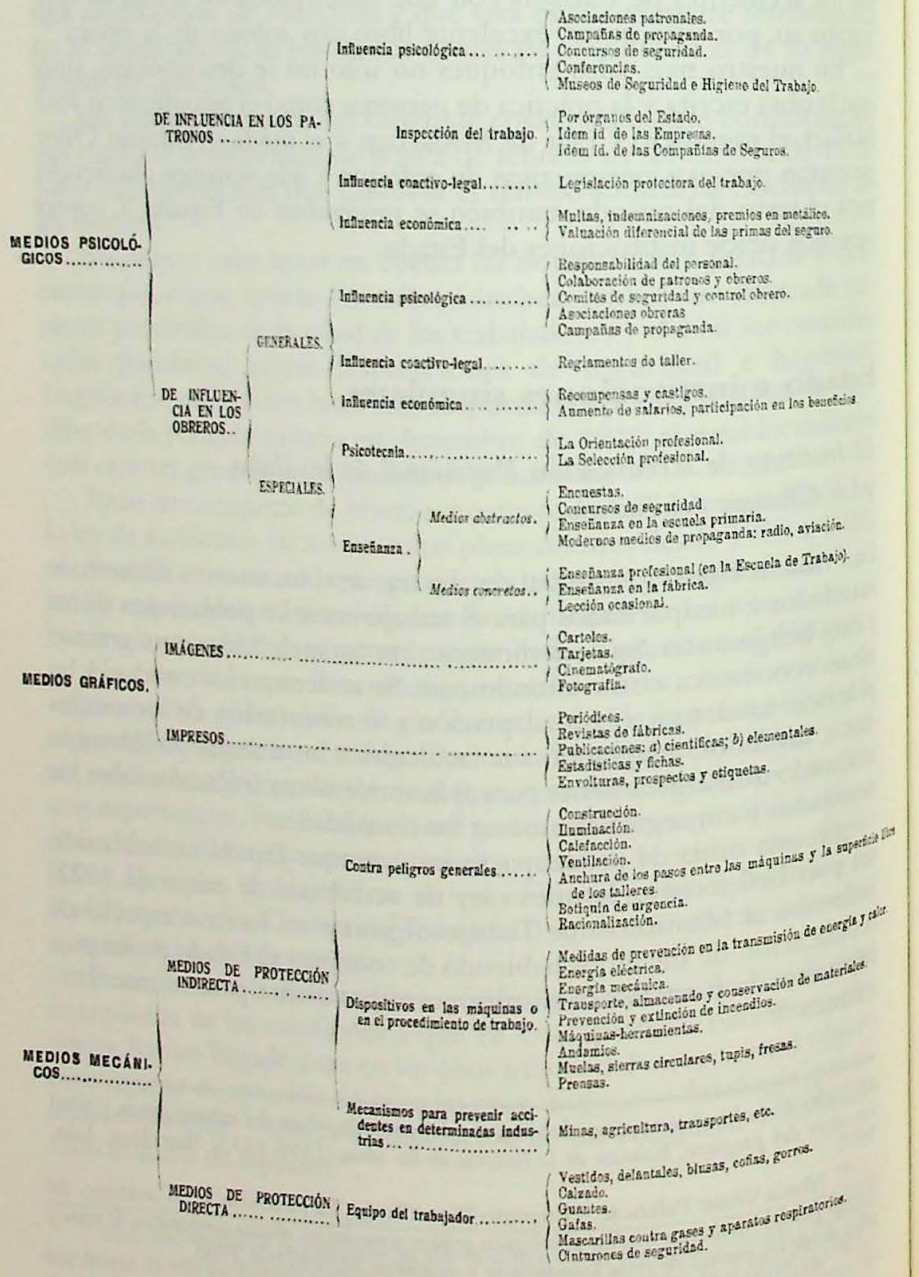
La Primera Guerra Mundial dejaba tras de sí un enorme número de mutilados e incapacitados para el trabajo entre las poblaciones de los países beligerantes. Su sostenimiento era tan ineludible como gravoso tanto económica como moralmente. Se aceleraron los estudios y las prácticas tendentes a la readaptación y/o reeducación de los mutilados e inválidos, adaptando sus facultades a los trabajos posibles y/o actuando quirúrgicamente para aplicar miembros artificiales sobre los mutilados y conseguir así nuevas funcionalidades.

En esta onda de preocupaciones, y aunque España no había sido un país beligerante, la nueva ley de accidentes de enero de 1922, ordenaba al Ministerio de Trabajo organizar un servicio especial de reeducación de inválidos habiendo de consignar el Estado en sus presupuestos la partida económica correspondiente para su mantenimiento[69].

[68] María Véase Palancar y Eugenio Pérez Botija, *La prevención de los accidentes del trabajo por los modernos medios psicológicos gráficos y mecánicos; eficacia comparativa de unos y otros desde los puntos de vista humanitario y económico*, Madrid, INP, 1933.

[69] Artículos 23 y 24 de la ley de 1922.

Diversos medios de prevenir los accidentes del trabajo.



El mandato se pondría en ejecución con el decreto de 4 de marzo de ese mismo año por el que se creaba un Instituto de Reeducación Profesional de Inválidos del Trabajo cuyo fin era «la restauración total o parcial de la capacidad de trabajo de los inválidos para que puedan atender por sí mismos a su subsistencia». Organismo adscrito al Ministerio de Trabajo aunque con organización autónoma, al Instituto se le asignaban como funciones propias la readaptación funcional, la reeducación profesional y la tutela de los reeducados.

En cuanto a readaptación, se estipulaba que el Instituto debía organizar «una clínica de readaptación funcional destinada a restaurar hasta el máximo posible la capacidad fisiológica de los inválidos en relación con el trabajo a que han de dedicarse, dotándola de cuantos elementos terapéuticos y quirúrgicos puedan ser necesarios o útiles a los fines de la institución dentro de los recursos de que se disponga».

La clínica tendría, así mismo, que disponer de un servicio público y gratuito de consultorio y en anejo un servicio de ortopedia y prótesis que constituiría a la vez taller de aprendizaje y de trabajo productivo para los obreros reeducados y para el Instituto.

Respecto a la reeducación profesional, el Instituto debía practicarla en talleres organizados para ello en que se impartiría enseñanza profesional reglada «en referencia no sólo a la serie de trabajos de una misma profesión, sino a los grupos de profesiones que determinará el reglamento». Siempre que fuese posible, se procuraría que el inválido reaprendiese la profesión a la que con anterioridad se había dedicado, y si no se le aplicaría al trabajo que fuese compatible con su capacidad funcional.

Por último, en cuanto a la tutela social de los reeducados, la atención debía dirigirse preferentemente a gestionar y facilitar por cuantos medios estuviesen a su alcance su colocación en aquellos centros que fueran propicios a su habilidad profesional [70].

No entraremos aquí en la historia institucional del Instituto y de sus órganos de administración y gestión con los diversos cambios sufridos durante el periodo [71].

[70] Para estas tres funciones véanse los artículos 9, 10 y 13 del Decreto de 4 de marzo de 1922.

[71] Para ello, son sumamente útiles las *Memoria [s] del Instituto de Reeducación Profesional de Inválidos del trabajo*. Madrid, Publicaciones del..., 6 volumenes correspondientes a los años años 1924-1929. Véase también León Martín Granizo y Mariano González Rothvoss, *Derecho Social*. Madrid, Reus, 1932, pp. 114-124; Ángel Bachiller Baeza, *La Medicina Social en España. (El Instituto de Reeducación y la Clínica del Trabajo, 1922-1937)*, Valladolid, Universidad, 1985.

Sí nos interesará, sin embargo, resaltar que el Instituto de Reeducación al cumplir las labores que le estaban encomendadas desbordó ampliamente los campos propiamente atribuibles a la reeducación profesional, y todo ello gracias a las relevantes personalidades que estuvieron a su frente o que colaboraron en sus servicios. Repasemos brevemente estos últimos extremos.

Tres meses después de creado, se le asignaba al Instituto parte de los locales del Asilo de Inválidos del trabajo fundado en 1887. El Instituto se ubicaría en el llamado Palacio Nuevo en la finca de Vista Alegre, en Carabanchel bajo. Dadas las necesidades de adquirir material adecuado para la preparación de la Clínica y los talleres del Instituto, el doctor Antonio Oller y César de Madariaga, a quienes enseguida nos referiremos, viajaban por Europa —Suiza, Austria, Alemania— para adquirirlo. Con emplazamiento y material, el Instituto comenzaría su andadura de forma inmediata aunque hasta 1926 no tuviese organizados todos los servicios y toda su actividad interna.

La estructura de funcionamiento adoptada descansaba sobre tres secciones: administrativa —de cuyo análisis aquí prescindiremos—, médica y técnica, a las que dedicaremos las siguientes consideraciones.

De la dirección de la sección médica se encargaría el doctor Antonio Oller formado en España y con experiencia en Clínicas alemanas, experto en cirugía restauradora y especialista en Medicina de accidentes del trabajo que, a poco de tomar posesión, exponía los amplios conocimientos que tenía sobre la situación de la reeducación profesional tanto en España como en el extranjero y sus concepciones sobre un tema en que consideraba fundamental, por supuesto, la labor reparadora de la cirugía pero coordinada necesariamente con los aspectos sociológico-psicológicos que aportaba la perspectiva de la orientación profesional [72].

Poco tiempo sería necesario para mostrar que la elección del doctor Oller había sido acertada. En los años siguientes estará en el centro tanto de la práctica de la Medicina del trabajo en España, desde la Clínica del Instituto de Reeducación primero y desde la Clínica del

[72] A. Oller, «Estado actual de la reeducación profesional de inválidos del trabajo en España y en el extranjero», en *Los Progresos de la Clínica*, Madrid, 1923, tomo XXV, pp. 178-192. Sobre la vida y obra del doctor Oller, véase Ángel Bachiller Baeza, *Historia de la Medicina del Trabajo en España: la obra científica del profesor Antonio Oller Martínez*, Valladolid, Universidad, 1984, para su actividad en el Instituto, *idem*, *La Medicina social ..., op. cit., passim.*

trabajo del INP después, profesando desde una de las primeras cátedras de Medicina del trabajo, elaborando y publicando uno de los primeros manuales de conjunto en la materia, o siendo elemento fundamental en la puesta en marcha de la primera Sociedad Española de Médicos del trabajo constituida en 1935 de la que será primer presidente [73].

No menos acertada iba a ser la elección del responsable técnico. La dirección técnica conllevaba la organización de la enseñanza profesional y el aprendizaje para la reeducación de los obreros, así como los servicios de orientación profesional. De ella se encargaría a César de Madariaga y Rojo, ingeniero, que habiendo sido becado (1917-1918) para realizar estudios en Inglaterra e Irlanda por la Junta de Ingenieros y Obreros Pensionados en el Extranjero, dos años después pasaba a ser Inspector Jefe de dicha Junta en cuya representación había formado parte del Consejo de fundación del Instituto. Madariaga asumiría pronto cargos políticos: la Dirección General de Comercio, Industria y Seguros (1927-1928), el mismo cargo en Previsión y Corporaciones (1928-1929) y la Inspección General de Previsión, 1929-1930. Desde ellos desempeñaría un papel fundamental como elemento clave en la elaboración del Estatuto de Formación Profesional, 1928, con la colaboración de Mallart y J. Germain, que trabajaban con él en el Instituto. Su dominio de esta temática así como de la de Reeducación profesional se plasmarían en dos libros que aún siguen siendo emblemáticos [74]. Sus conocimientos sobre aspectos como la orientación profesional, la psicotecnia, o los métodos de organización científica en general eran así mismo notorios publicando un amplio número de artículos y de libros sobre el tema [75].

El Director médico, tenía a su cargo y responsabilidad todos los servicios de la Clínica del trabajo. El personal facultativo se nombraba libremente o por concurso por periodos renovables de dos años. La Clínica del trabajo se ocupaba del reconocimiento médico de los solicitantes de reeducación, de la asistencia y consulta de todo invá-

[73] Véase Doctor A. Oller, *Medicina del Trabajo*, Madrid, J. Morata, 1934. Una valoración médica de tal libro en A. Bachiller Baeza, *Historia...*, pp. 83-88.

[74] Madariaga, César de, *La reeducación profesional*. Madrid, Aguilar, 1931; Madariaga, C. de, *La formación profesional de los trabajadores*. Madrid, Aguilar, 1933.

[75] Por desgracia, el papel de Madariaga está aún por valorar. En la actualidad, preparamos un estudio sobre este personaje y su obra. Una buena ubicación y análisis de su figura en Juan José Castillo «¿Ha habido en España organizadores de la producción? Entre dos congresos de Ingeniería, 1919-1950», en S. Castillo (ed.), *El trabajo a través de la historia*, Madrid, 1996, pp. 233-264.

lido que lo solicitase, aún cuando no fuese su propósito ser reeducado, de asistencia y vigilancia periódica de los obreros expuestos a determinadas enfermedades profesionales, de la asistencia médica de los reeducandos internos, de la reeducación funcional de todos los trabajadores que la necesitasen, de las intervenciones quirúrgicas, de las informaciones de carácter médico que solicitasen las demás secciones, de la investigación y estudio de los problemas médicos de la invalidez y de la enfermedad profesional, de la redacción de los dictámenes que privada u oficialmente fuesen solicitados al Instituto en relación con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales [76].

La sección médica estaba en relación constante con la técnica para facilitarle los datos necesarios para la aplicación de métodos de reeducación profesional adaptados a cada individuo.

La sección técnica se ocupaba de la investigación de la profesión más adecuada para el inválido, del estudio y de la aplicación de métodos de reeducación profesional y de aprendizaje, de la gestión industrial de los talleres y explotaciones, del estudio y la construcción del material ortopédico especial para los trabajadores y de la propaganda y la divulgación

La sección constaba de tres departamentos: La Oficina de Orientación Profesional y Laboratorio psicotécnico; Escuela de reeducación; talleres y explotaciones.

Los exámenes médicos de admisión se complementaban con una ficha antropomédica acorde en todo lo posible, tras el Estatuto de Formación Profesional 1928, con la ficha general adoptada por el Servicio Público de Orientación Profesional. Durante el periodo de readaptación se sometía a los inválidos a los exámenes psicotécnicos, médico, de orientación..., para intentar orientar preferentemente hacia los oficios anteriormente ejercidos, o hacia otros en consonancia con las actitudes reveladas o en su defecto a actividades de industria familiar o doméstica. Todo ello tras concienzudo análisis de capacidades, actitudes, etc., en el plano individual, pero, a la vez, de análisis discretos y cuidadosos del medio familiar y social en

[76] Para ello contaba con los siguientes servicios: Consultas clínicas; enfermería e internadio; salas de recuperación terapeútica y sala de operaciones; laboratorios de diagnóstico análisis e investigación; clínicas de enfermedades profesionales y Clínica ortopédica. Véase C. Madariaga, *La reeducación ..., op. cit.*, pp. 351-352. Para una descripción de las dependencias, despachos, la práctica operativa del doctor Oller, así como las estadísticas de servicios realizados en fisioterapia, etc., A. Bachiller, *La Medicina..., op. cit.*, pp. 17-22.

que se desarrolla la vida del individuo como factor importante para su reeducación.

Sección médica y técnica trabajaban de consuno para, comprobando y rectificando sobre resultados, obtener el efecto más satisfactorio sobre cada caso concreto de reeducación. Se mezclaban la educación física con la enseñanza para elevar el nivel intelectual y con las enseñanzas prácticas de taller...

En tales tareas el Instituto se beneficiaba de la creación en su seno ya en 1923 de una Sección de Orientación Profesional que por el Estatuto de Enseñanza Industrial de 1924 obtendría la categoría de Instituto de Orientación Profesional de Madrid, 1927, con igual rango que el del único por entonces existente en Barcelona, desde 1919, pasando ambos a tener bajo su égida a los Institutos que se irían creando en el resto de España... el Instituto de Madrid, pasaría en 1930 a denominarse Instituto Nacional de Psicotecnia [77].

Es decir, de la sección de O. P. del Instituto de Reeducación saldría el embrión de la organización de organismos de O. P. en nuestro país y su institución central más importante. En aquella sección hicieron sus primeras armas personas que pronto iban a tener un papel relevante en la psicología aplicada y la psicotecnia entre otros campos de dedicación. Entre ellos citemos a Mercedes Rodrigo, Pedro Roselló, Antonio Melián, el doctor Germain o José Mallart. Todos ellos con amplia obra y muy larga trayectoria en las décadas siguientes a este trabajo [78].

Por las personalidades que lo integraban y por la labor realizada, el Instituto tuvo una amplia proyección nacional e internacional recibiendo visitas de personalidades como Albert Thomas, director de la OIT, o el psicólogo Claparède, enviando delegados o comisionando en viaje de estudios a innumerables Congresos y Conferencias sobre accidentes, orientación, formación o enfermedades profesionales, reeducación de inválidos, fisioterapia... a sus técnicos: Oller, Madariaga, Mallart, Melián, Mercedes Rodrigo [79].

[77] Para estas evoluciones véase Josep R. Tomás y J. Estivill, «Apuntes para una historia de la organización del trabajo en España, 1900-1936», en *Sociología del Trabajo*, núm. 1, 1979, pp. 17-43.

[78] Algunos con una dilatada vida y obra en diferentes disciplinas. Véase, por ejemplo, A. Lozano y Mª. Belén Llorente «Los pioneros de la Organización científica del Trabajo en España: José Mallart, 1897-1989», en S. Castillo y R. Fernández (coords.), *Campesinos, artesanos y trabajadores*, Lleida, Milenio, 2001, pp. 605-618.

[79] Una enumeración de congresos y participaciones en A. Bachiller, *La Medicina..., op. cit.*, pp. 32-38.

Destaquemos, por último, la labor de divulgación de ideas no sólo sobre la orientación profesional o la reeducación de inválidos sino sobre todos los aspectos que cabe integrar en términos tan amplios ya para la época como el de Organización Científica del Trabajo. En este sentido de pluralidad de temáticas y enfoques, son proverbiales los artículos publicados en su revista *Reeducación Profesional* y en las memorias del Instituto [80].

Pluralidad de temas y enfoques que serán básicos también en la revista *Medicina del Trabajo e Higiene Industrial* que bajo la dirección de Oller y Madariaga publicaría el Instituto de 1930 al 33 [81].

El Instituto en todo caso y para lo que aquí más nos concierne, entraba en una cierta decadencia producto de la emancipación de aquella su primitiva sección de Orientación Profesional y, sobre todo, a raíz del desgaje de su Clínica de Reeducación. Como efecto de la ley de accidentes del trabajo en la industria de 8 de octubre de 1932 y del reglamento de aplicación de 31 de enero de 1933, al Instituto de Reeducación Profesional se le enajenó una de las funciones que tenía respecto a los accidentados de la industria y se le obligó a una reorganización por la que cedía al Instituto Nacional de Previsión para la instalación de su Clínica del Trabajo gran parte de su material [82]. Pero no era sólo su material. También cedía su valor médico más preciado, el doctor Oller, que pasaba a dirigir los Servicios médicos de la Caja de Seguros de Accidentes ya que se le había encargado de crear la Caja Nacional de Accidentes del trabajo del INP. Dicha Caja establecería que la readaptación funcional de los accidentados y la revisión de las incapacidades laborales se realizaran a

[80] Véanse, como ejemplo, los dos folletos-libros publicados por el Instituto a modo de misceláneas: *Organización Científica del Trabajo. Extractos de la revista «Reeducación Profesional»*, Madrid, Publicaciones del IRP, 1928. *Orientación profesional. Extracto de las «Memorias del Instituto»*, Madrid, Publicaciones del IRP, s. a., pero 1928.

[81] La revista tenía como subtitulo el siguiente enunciado: Accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, Cirugía restauradora, Fisioterapia, Prótesis, Fisiología y Psicología del trabajo, Higiene industrial y Prevención de accidentes. Una enumeración de autores y títulos de los setenta artículos publicados en la revista, en A. Bachiller, *La Medicina...*, *op. cit.*, pp. 93-97.

[82] Las actividades del IRP quedaron reducidas a la función meramente reeducativa de los inválidos absolutamente inaptos para su oficio al no tener cabida sobre ellos la readaptación. Inválidos que por ley tenían ya una pensión vitalicia y no estaban legalmente obligados a la reeducación. Al Instituto se le buscarían nuevas funcionalidades de reeducación sobre todo tipo de personas inválidas por defectos congénitos o enfermedades y se le daría, decreto de junio de 1933, la nueva denominación de Instituto Nacional de Reeducación de Inválidos.

través del INP. Para ello se creó la Clínica del Trabajo del INP que comenzaría a funcionar el 1 de abril de 1933 con Oller como creador ejerciendo como director, además de como jefe de la Sección de Fisioterapia y Rehabilitación, cargos que desempeñaría hasta su muerte en 1937 [83].

[83] Para un detallado elenco de lo que es un salto de escala en los servicios ofrecidos por el Estado que la Clínica iba a suponer, y de la nueva concepción del problema de la reparación de los accidentes que los seguros obligatorios estaban imponiendo, véanse las Memorias de la Clínica del INP editadas bajo la dirección del doctor Oller.

Resumen. **«El Estado ante el accidente, la seguridad e higiene en el trabajo, 1883-1936»**

El autor decanta nítidamente dos etapas en la actitud del Estado ante la reforma social y dentro de ella ante el accidente, la seguridad e higiene en el trabajo en el periodo 1883-1936. La primera de ellas hasta fin del siglo XIX caracterizada por un Estado en *actitud reformadora virtual*, es decir inactivo o inobservante de sus propias normas. La ley de accidentes de 1900 inicia el nuevo periodo, de intervencionismo real, en que el Estado juega un papel efectivo respecto a la prevención, reparación y readaptación o reeducación profesional de los accidentados. El artículo analiza la evolución legal e institucional tanto del concepto y contenidos del accidente y la enfermedad profesional, como de la prevención, seguridad e higiene en el trabajo, además de la aparición de las Estadísticas de accidentes y los catálogos preventivos, la propuesta de gabinetes y museos experimentales, para finalizar aludiendo al papel que tanto el Instituto de Reeducación Profesional como las Clínicas del Trabajo desempeñan en los años 1920-1930 en la elaboración científica y técnica del tratamiento de estas cuestiones en línea con la convergente atención europea de ciencias muy diversas —fisiología, psicología, medicina, sociología... — sobre los temas del trabajo en general y de la salud laboral en particular.

Abstract. ***«The State facing accidents, health and safety at work, 1883-1936»***

The author clearly defines two stages in the attitude of the State towards social reform, and within the latter towards accidents, health and safety at work between 1883-1936. The first stage covers the period up to the end of 19th century characterized by the State's virtual reform, ie inactive and unobservant of its own rules. The Law of Accidents of 1900 starts a new period of real intervention in which the State's role becomes effective towards prevention, reparation and professional readaptation or reeducation of injured workers. The article analizes legal and institutional development of concepts and contents of accident and professional illnesses, as well as prevention, health and safety at work and the emergence of statistics and prevention catalogues, cabinet proposals and experimental museums; it ends referring to the role played both by the Institute of Professional Reeducation and the Work Clinics during 1920-1930 in scientific and technical treatment of the issues in covergence with European approaches of physiology, psycology, medicine, sociology.

De la Guerra Civil a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo (1939-1971)

Julio A. Fernández Gómez *

Como en tantos otros aspectos sociolaborales, la victoria del Régimen del 18 de Julio modificó radicalmente el tablero de juego en el que, hasta la Guerra Civil, venían contraponiéndose las diferentes perspectivas que, tanto desde la Administración del Estado como desde las organizaciones sindicales y empresariales, se habían mantenido en el tratamiento de la Seguridad e Higiene del Trabajo. Especialmente, porque la desarticulación y represión del movimiento obrero conllevó que los trabajadores careciesen durante la etapa franquista de organizaciones sindicales verdaderamente representativas. De sindicatos que, en definitiva, denunciasen abiertamente los riesgos del trabajo y presionasen al poder político en aras de introducir normas laborales que tuviesen en cuenta la prevención de esos riesgos, como en alguna medida había ocurrido durante el primer tercio del siglo XX.

Ese cambio en la relación de fuerzas que operado a partir de la Guerra Civil conllevaría que el papel protagonista, en el ámbito concreto de la Seguridad e Higiene del Trabajo, se lo arrogase prácticamente en exclusiva la Administración del Estado, desplegando un fuerte intervencionismo legal en la materia. Intervención estatal que

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. *Magister* Universitario en Relaciones Laborales. Miembro del Grupo de Investigación *Charles Babbage* en Ciencias Sociales del Trabajo. Departamento Sociología III. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Correo electrónico: jfernandez@cife.info.

Sociología del Trabajo, nueva época, núm. 60, verano de 2007, pp. 77-111.

fue adaptándose a las transformaciones económicas y sociales que fueron produciéndose a lo largo de esos más de treinta años. Un tiempo durante el que las transformaciones del papel jugado por el Estado pueden seguirse a través de las modificaciones de su ordenamiento jurídico, la implementación de los instrumentos técnicos previstos en las diversas normas que fueron apareciendo, y la creación de instituciones oficiales que se ocuparon de esa materia, sucesivamente remodelados para adaptarlos a las nuevas directrices que fueron surgiendo.

Así las cosas, en este artículo abordaremos el estudio de esas transformaciones y cambios durante 1939-1971, etapa en la que encontramos dos fases diferenciadas, prácticamente coincidentes con las vividas por el proceso industrializador acometido en España al finalizar la Guerra Civil. Por ello, en el primer parágrafo trataremos de la situación que presentó la materia durante el período autárquico, que se extendió hasta 1959. A partir de esas fechas, al hilo del desarrollo industrial que vivió España durante los años sesenta, acontecieron una serie de cambios socioeconómicos que tuvieron repercusión en el mundo del trabajo y, desde luego, en el papel jugado por la Administración franquista en el ámbito de la Seguridad e Higiene.

1. La Seguridad e Higiene del Trabajo concebida como «asistencialismo» durante la autarquía y el autoritarismo político: 1939-1959

Es harto conocido que el estallido de la Guerra Civil y la llegada tras ella del Estado del 18 de julio supuso un cambio radical en la vida española. De hecho, durante la prolongada postguerra la mayor parte de las familias obreras tuvieron que soportar pésimas condiciones de vida y trabajo como consecuencia del enrocamiento autárquico de la administración franquista. Así, en un contexto de salariales reales similares a los de antes de la Primera Guerra Mundial, los niveles de consumo existentes en 1936 no se alcanzarían nuevamente hasta mediados de los años cincuenta [1].

[1] Sobre las condiciones de vida y trabajo de la población obrera durante el franquismo puede verse: J. A. Fernández Gómez, *Buscando el pan del trabajo. Sobre la industrialización franquista y sus costes sociales. Villaverde (Madrid) 1940-1965*, Madrid-Buenos Aires, Miño y Dávila, 2004; donde también figura una amplia bibliografía al respecto.

Prácticamente hasta entonces, las cartillas de racionamiento y el estraperlo ocuparon el panorama nacional, lo que deparó una importante precariedad en la dieta alimenticia, que se caracterizó, además, por estar compuesta de productos adulterados, cuyas secuelas, junto al hambre que pasó la mayoría de la población, tuvieron su traslación en toda clase de enfermedades durante aquellos años.

De esta forma, solamente en el bienio 1941-1942, el tifus causó 3.214 víctimas [2]. En 1944 se publicaba un artículo en la *Gaceta Médica Española* denunciando el fuerte incremento que estaban registrando las cifras de enfermedades del aparato digestivo [3]. Es más, en 1947, el profesor Grande Covián denunciaba que la mayor parte de la población laboral ingería en torno al 50% del valor calórico que se consideraba adecuado para personas cuya actividad incluyese algún tipo de trabajo físico [4].

No es extraño, por tanto, que alguna Cámara de Comercio e Industria, ante la desnutrición que presentaban los obreros en esos años, se hiciese eco de que las empresas venían observando un descenso de aproximadamente el 50% en el rendimiento de su personal respecto al mantenido antes de la Guerra Civil [5]. Ni resultará sorprendente, así, que las propias instituciones del Estado viniesen a considerar como normativa específica de la legislación sobre Seguridad e Higiene, aquella referida a la obligatoriedad de establecer economatos en las empresas, e incluso cooperativas de consumo [6].

Por otro lado, la escasez también afectó al sistema productivo. La agricultura registró un brusco descenso de la superficie cultivada y en la industria fue una constante la falta de elementos de producción (energía, maquinaria, materias primas...), al punto que su eficiencia productiva se medía por su cercanía al poder, en tanto que esto les aseguraba licencias y cupos de producción. Circunstancias que, finalmente, limitaron grandemente el desarrollo económico del país, cu-

[2] R. Abella, *La vida cotidiana bajo el régimen de Franco*, Barcelona, Argos Vergara, 1985, p. 52.

[3] Citado en C. Molinero y P. Ysàs, *L'oposició antifeixista a Catalunya (1939-1950)*, Barcelona, La Malgrana, p. 199.

[4] J. Velarde, *Sobre la decadencia económica de España*, Madrid, Tecnos, 1969, p. 93.

[5] C. Molinero y P. Ysàs, *op. cit.*, pp. 199-200.

[6] Véase, Ministerio de Trabajo, *Legislación sobre seguridad e higiene del trabajo*, Dirección General de Trabajo, Sección de Prevención de Accidentes e Higiene del Trabajo, Madrid, 1946, en cuyo capítulo X, «Disposiciones diversas del Ministerio de Trabajo que afectan a la Seguridad e Higiene», pp. 340-344, se recogen diferentes órdenes ministeriales sobre establecimiento y funcinamiento de los referidos economatos y cooperativas.

yas cotas de producción agrícola e industrial también tuvieron que esperar a los años cincuenta para recuperar los niveles mantenidos a comienzos de 1936.

En definitiva, hambre y miseria generalizadas para la población y escasez de *inputs* productivos en el ámbito de la actividad económica, en el interior de las fábricas y talleres. Un panorama ante el que el Estado franquista, haciendo gala del fuerte intervencionismo que le caracterizó, sancionó una serie de leyes, órdenes ministeriales y otras disposiciones por las que se arrogaba la función de promover, fomentar y tutelar la Seguridad e Higiene del Trabajo. Sin embargo, al igual que en otros ámbitos de actuación laboral, todo parece indicar que la abundancia normativa con que se despachó el régimen franquista por aquellos años obedeció, fundamentalmente, a la necesidad de legitimarse ante la opinión pública nacional e internacional [7].

Así, por más que se propugnase una política pretendidamente avanzada desde las leyes, lo cierto es que, a la luz de los hechos, la situación institucional que presentó la seguridad e higiene durante las dos primeras décadas de régimen autoritario se distinguió por una absoluta carencia de instrumentos organizacionales y técnicos en la lucha contra el riesgo laboral.

1.1. *La tutela estatal a través de la legislación: el Reglamento de Seguridad e Higiene del Trabajo y otras disposiciones*

La actividad de la Administración franquista respecto a la tutela de los trabajadores en el ámbito de la Seguridad e Higiene del Trabajo comenzó, por lo que a legislación se refiere, bastante tempranamente. De hecho, a finales de 1939, el Ministerio de Trabajo decidió agrupar la antigua Sección de Higiene del Trabajo junto con la Inspección Médica del Trabajo, y crear una Sección de Prevención de Accidentes e Higiene del Trabajo, por medio de la cual se pretendía prestar más atención a esos temas [8].

[7] Sobre el asunto de la legitimación véase M. Samaniego Boneu, «La representación obrera en el Instituto de Previsión», en R. Huertas y R. Campos (coords.), *Medicina social y clase obrera en España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas, 1992, pp. 517 y 518.

[8] Antecedentes institucionales de ambos organismos fueron el Servicio de Inspección Médica de Minas (1926), el Servicio de Inspección Médica del Trabajo (1934) y el Servicio de Higiene del Trabajo (1935). Véase, G. Sánchez Martín y D. Hernández-Pacheco, «Proyecto de organización de un servicio nacional de seguridad e higiene del trabajo», en Ministerio de Trabajo, *Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo (Bilbao 1943)*, Madrid, Gráficas Uguina, 1944, pp. 185-186.

Las funciones que tenía encomendadas este nuevo organismo eran el estudio, divulgación y propaganda de todos aquellos aspectos que tuviesen relación con la seguridad, higiene y enfermedades del trabajo; constituyéndose, además, como elemento de enlace y asesoramiento de todas aquellas entidades que tuviesen relación con la seguridad e higiene. Especialmente, la Inspección de Trabajo, con quien debía estar en contacto permanente en tanto que sería el medio principal por el que llegasen a las empresas sus recomendaciones e instrucciones [9].

Precisamente, de la Sección de Prevención de Accidentes e Higiene del Trabajo saldría la propuesta de elaborar un reglamento sobre accidentes de trabajo que recogiese los cambios introducidos por la denominada *doctrina social* contenida en el Fuero del Trabajo (Decreto de 9 de marzo de 1938), norma de carácter programático donde se decía que el Estado se comprometía «a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo» (Declaración II.1º), y a fijar las bases que regularían las relaciones entre trabajadores y patronos, entre las cuales figuraba el deber empresarial de asistencia y protección para con los asalariados (Declaración III.4º) [10].

De acuerdo a ambas Declaraciones se redactó el *Reglamento de Seguridad e Higiene del Trabajo* de 1940 [11], la primera y más importante Ley de carácter general que dictó la Administración franquista sobre la materia durante el período autárquico [12]. Con ella, según su exposición de motivos, el Estado pretendía: «tratar eficazmente de que [el accidente] no tenga lugar, o cuando menos, disminuir su número y

[9] *Cfr.* el Editorial del *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 1, 1940, p. 3. Atendiendo a esa labor difusora del «espíritu preventivo», además de este Boletín, la Sección editó folletos, hojas divulgadoras y carteles de propaganda.

[10] De donde, por cierto, se derivaba un «deber contractual del empleador de velar por la tutela de la integridad física del trabajador», tal y como señala M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, «El Fuero del Trabajo y la Carta Social Europea», *Revista de Trabajo*, núm. 2, 1963, p. 141.

[11] Orden de 31 de enero de 1940, *Boletín Oficial del Estado* [BOE] de 28 de febrero.

[12] El articulado de este Reglamento, que tenía carácter general y por tanto sólo señalaba las prescripciones elementales y mínimas, se estructuraba en torno a 11 capítulos que determinaban: Disposiciones de carácter general; Condiciones generales de los locales y ambiente de trabajo; Motores, transmisiones y máquinas; Electricidad; Trabajos peligrosos; Aparatos elevadores y Transporte; Andamios; Prevención y extinción de incendios; Protección personal y obligaciones varias; Servicios de higiene y locales anexos; y Disposiciones finales.

gravedad mediante una intensa labor preventiva en la que deberán intervenir todos cuantos tienen relación con este problema».

En base a dicha exposición, la Orden transfería la tutela estatal de la salud laboral al empresario, atribuyéndole la responsabilidad frente al Estado de las obligaciones de seguridad e higiene en virtud de su posición jurídica como titular de la empresa y, por tanto, responsable de la organización del trabajo origen del riesgo. Por ello, le asignaba el deber de adoptar las medidas de seguridad que exigían las normas; aplicarlas por sí o por medio de terceros, sin perjuicio de su responsabilidad por posibles omisiones de aquellos; sancionar al trabajador que las incumpliese; y, si fuera preciso, adoptar medidas de carácter complementario a las reglamentariamente estipuladas.

Además, en paralelo a la posibilidad de sanción al trabajador que incumpliese las normas, el Reglamento disponía el derecho a denunciar ante la Inspección de Trabajo al empresario en caso de considerar que éste incumplía los preceptos sobre seguridad e higiene. Imponiéndole al trabajador, a su vez, una serie de deberes, si bien de menor trascendencia y responsabilidad que los encomendados a los patronos. Así, su art. 88 se limitaba a disponer que el trabajador debía abstenerse de realizar actos peligrosos y, de la misma forma, le obligaba a utilizar y mantener en condiciones los dispositivos de protección, incluidos los de índole personal que hubieran sido puestos a su servicio.

Finalmente, el Reglamento completaba su pretendido carácter preventivo estipulando que «siempre que la industria o trabajo lo indique por su importancia y riesgo en el trabajo, deberá el patrono designar agentes suyos, encargados especialmente de ocuparse de todo cuanto se relacione con la prevención de accidentes» (art. 89). Si bien, la exclusión de industrias que no presentasen riesgos elevados y la designación de ese personal por el patrono difuminaba grandemente el contenido preventivo del precepto.

Mas allá del *Reglamento de Seguridad e Higiene del Trabajo*, otras normas conformaron el *corpus* jurídico sobre la materia en los primeros años cuarenta: la Orden de 26 de agosto de 1940, que imponía normas sobre la iluminación de los establecimientos de trabajo; la Orden de 7 de marzo de 1941, sobre prevención de la silicosis y demás neumoconiosis; o la propia Ley de Reglamentaciones de Trabajo [13], que señalaba el establecimiento de medidas para cada industria a través de

[13] Ley por la que se establecen normas reguladoras para la elaboración de las Reglamentaciones de Trabajo, de 16 de octubre de 1942, BOE de 23 de octubre.

los respectivos Reglamentos Nacionales de Trabajo (art. 11), sin menoscabo de las que se consignasen en los Reglamentos de Régimen Interior de las empresas (art. 16).

Asimismo, completando el marco tutelador del Estado en la materia, también cabría mencionar que el Seguro de Accidentes del Trabajo, registró «una importante elevación» de las indemnizaciones antes vigentes [14]. O el Decreto de 3 de septiembre de 1941, de mayor trascendencia por establecer y regular un Seguro Especial para la Silicosis, enfermedad profesional que venía siendo considerada accidente de trabajo, por lo que su aseguramiento e indemnización estuvieron comprendidos hasta entonces dentro del Seguro de Accidentes del Trabajo [15]. Se creaba así, con este último Decreto, el primer seguro especial para una enfermedad profesional [16].

Finalmente, desde una perspectiva más amplia que la concerniente a Seguridad e Higiene, se ha de reseñar la creación del Seguro social de Enfermedad (1944), surgido de la unificación de la Obra Sindical 18 de julio (1940) y la Obra Sindical de Previsión Social (1941). La primera tenía como objetivo garantizar la asistencia sanitaria, mientras que la segunda se encargó de administrar los seguros sociales obligatorios, por lo que su unificación suponía el embrión de un escueto sistema de seguridad social. Sistema que fue atacado por médicos y empresarios, en tanto que los primeros veían en él «un atentado a sus intereses particulares y profesionales», y los segundos consideraban que «ocasionaría perjuicios en las empresas modestas, pues los trabajadores encontrarían amparo para cobrar sin trabajar» [17].

[14] Según, L. Jordana de Pozas, *Los seguros sociales en España de 1936 a 1950. Informes sobre las actividades y resultados de la gestión del Instituto Nacional de Previsión*. Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1953, p. 45. Donde también se recoge la *importancia* de esas indemnizaciones: 35% del salario en el caso de incapacidad permanente parcial; 55% si la incapacidad permanente era total; 75% para el caso de incapacidad permanente absoluta; y 150% en el caso de los grandes inválidos.

[15] Decreto de 3 de septiembre de 1941, BOE de 7 de enero de 1942. La razón de su anterior consideración como accidente del trabajo se explicaba en su preámbulo, argumentando que la jurisprudencia había venido interpretando que «cuando la enfermedad productora de la incapacidad tiene una relación absoluta e inmediata con el trabajo realizado, debe ser conceptuada como cualquier accidente».

[16] Según J. Mª Bardona, «Comentarios médicos sobre el seguro de enfermedades profesionales», *Revista Española de Seguridad Social*, núm. 1-2, 1947, p. 25.

[17] Los entrecomillados en A. Cazorla Sánchez, *Las políticas de la victoria. La consolidación del nuevo Estado franquista (1938-1953)*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 136.

1.2. *La Inspección del Trabajo: sobre el escaso control de la Administración en el cumplimiento de las normas preventivas*

Desde las posiciones de intervencionismo extremo que mantuvo la Administración franquista durante el periodo autárquico, resultaba evidente que al Estado le incumbía no sólo orientar y reglamentar las actuaciones en el ámbito de la prevención de los accidentes laborales, sino también la función de controlar que sus disposiciones legislativas fuesen cumplidas. Por ello, la tutela estatal respecto a la Seguridad e Higiene se extendió también al ámbito de la vigilancia y control de las normas vigentes, intentando que éstas se cumplieran efectivamente en los centros de trabajo.

El instrumento principal con que se dotó el Estado del 18 de julio en esa labor fue el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo [18], entre cuyas funciones, según el art. 3.1. de su Reglamento, figuraban la inspección de todos los aspectos relacionados con la prevención de accidentes de trabajo, la recepción de los partes de accidentes y de su investigación para comprobar posibles infracciones de las reglas de seguridad, la vigilancia del cumplimiento de las leyes relativas a higiene y comodidad de los trabajadores, y la tramitación de las reclamaciones administrativas respecto a la legislación de accidentes, proponiendo en su caso la sanción que se desprendiese de las infracciones detectadas por los servicios de inspección.

En este sentido, la eficacia jurídica y el control del cumplimiento de las normas venían avalados por disposiciones que, como el Reglamento de Seguridad e Higiene, consignaban, para el caso del empresario, la responsabiliad patrimonial privada de carácter suplementario por incumplimiento de preceptos de obligada observancia. Así, por ejemplo, la indemnización a pagar a los trabajadores accidentados se incrementaba en un 50% si el accidente ocurría en establecimientos u obras cuyos elementos de producción careciesen de los medios de precaución reglamentarios [19].

[18] Creado por Ley de 15 de diciembre de 1939, BOE de 29 de diciembre. Su Reglamento se promulgó por Decreto de 13 de julio de 1940, BOE de 10 de agosto.

[19] Medidas de ese tipo llevaban a algunos expertos sobre el tema a señalar —de forma un tanto optimista— que poco a poco se estaba modificando el concepto de indemnización por el de responsabilidad, de forma que los sistemas de prevención podrían adquirir una base legal y administrativa y, así, resultar mucho más eficaces. Véase A. Piga, «El médico legista en la medicina del trabajo», en Ministerio de Trabajo, *Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo (Bilbao 1943)*, *op. cit.*, pp. 323-344.

Por lo demás, según disponía su Reglamento, la Inspección tenía obligación de observar las condiciones de instalación que presentaban las empresas de nueva creación, examinando sus condiciones de seguridad e higiene y tomando las medidas necesarias para garantía de los trabajadores (art. 29); así como visitar los centros de trabajo sometidos a su vigilancia por lo menos una vez al año, o con más frecuencia si se trataba de industrias peligrosas o con gran número de trabajadores (art. 35).

Por otro lado, además de proponer sanciones, la Inspección de Trabajo tuvo un importante papel divulgador en materia de seguridad e higiene, en tanto que —según el art. 46 de su Reglamento— debía auxiliar a los empresarios «en la perfección de los mecanismos preventivos y estimular en patronos y trabajadores el sentimiento de prudencia y la atención y estudio del perfeccionamiento de los métodos de prevención e higiene en el trabajo».

Sin embargo, la Inspección no contó con medios suficientes, y su actividad se produjo, además, en un contexto en que la prioridad por industrializar el país hizo que los poderes públicos fuesen muy laxos en la aplicación de la normativa. De hecho, lejos de tomar medidas coercitivas frente a los infractores, a la Inspección no le quedó «más camino que el asesoramiento e ir corrigiendo [en las empresas] las reformas de poco gasto» [20]. De esa forma, como mostraban sus propias estadísticas de visitas efectuadas, fue «muy elevado el número de empresarios que, faltos de espíritu social, deja[ro]n incumplidas las obligaciones legales» en sus centros de trabajo [21].

Es más, a tenor de las ponencias presentadas al I Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo (1943), la Inspección carecía también de personal técnico debidamente preparado en organización del trabajo y técnicas productivas, por lo que en diversas comunicaciones se pedía mayor especialización para su personal, coincidiendo en la necesidad de crear un Cuerpo Técnico de Ingenieros-Inspecto-

[20] Según reconocería años después Angel Salas Rubio, que estuvo al cargo de la Jefatura de la Inspección de Trabajo en los años cuarenta. Tomado de «El VI Congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 76, 1971, p. 20.

[21] «Una estadística de la Inspección», *Boletín de Información* [del INP], núm. 9, 1941, p. 58. En el mismo sentido: «El Servicio de Accidentes de Trabajo de la Inspección de Trabajo», *Boletín de Información* [del INP], núm. 10, 1941, p. 65; donde se alentaba a una severa acción coercitiva, pues, según se decía, «las empresas, más atentas a la especulación industrial, dan al olvido la aplicación severa y rigurosa de las normas de prevención que la Ley impone en defensa y protección de los trabajadores».

res en materia de Seguridad del Trabajo, y, de la misma forma, otro en el ámbito de la Medicina del Trabajo, que tuviese a su cargo la Higiene en los centros productivos [22].

En ese contexto, agravado además por la falta de suficiente material de protección para los obreros [23], por el hecho de que las propias máquinas careciesen muchas veces de mecanismos de prevención [24], o por la reluctancia que se decía mostraban los trabajadores respecto al uso de dispositivos protectores [25], no resultaba extraño que fuese calando, tanto en la jerarquía administrativa como en los expertos en el tema, la necesidad, importancia y utilidad de la puesta en marcha de campañas preventivas dirigidas a los propios trabajadores. Y con mayor motivo, cuando de éstos se decía que eran «reacios a prestar su franca colaboración» a la hora de prevenir accidentes:

> Es todavía harto frecuente la lucha que continuamente se libra en los talleres para lograr que el obrero cumpla las consignas que, con vistas a la prevención de accidentes, recibe, bien en relación a ciertas maniobras: [...]; bien para la debida colocación y empleo de los protectores en las máquinas [...]; bien en orden al empleo de los medios de protección individuales [...]; so pretextos, generalmente infundados de que las defensas y medidas protectoras estorban o dificultan el trabajo [26].

A este respecto, más allá de que el Reglamento de Seguridad e Higiene del Trabajo dispusiese penalizaciones ante la inobservancia obrera respecto a las medidas preventivas, se consideraba necesaria «una intensa, constante y bien orientada educación preventiva» de los trabajadores, mediante carteles, películas y charlas, a la par que se fomentase en las empresas «la implantación de premios a aquellos que destacasen por su espíritu de prevención», aportando ideas relacionadas con dicha temática [27].

En definitiva, el panorama de la seguridad e higiene del trabajo en aquellos años presentaba tal gravedad que ni la acción legislativa emprendida por la Administración, ni las funciones encomendadas a la Inspección de Trabajo, consiguieron aminorar las cifras de accidentes laborales. Muy al contrario, su número no dejó de crecer en los primeros años cuarenta: en 1940 se computaron 355.207, en 1941 la cifra alcanzó los 421.357, y en 1942 superó los 456.000, de los cuáles más de 2.000 supusieron la muerte o incapacidad absoluta de trabajadores [28]. Ante la gravedad de estos datos, la Administración pretendió aminorar la frecuencia de accidentes emprendiendo acciones que fomentasen su prevención.

1.3. *Las instituciones para la promoción y fomento de la Seguridad e Higiene del Trabajo durante el primer franquismo*

Como ya se ha apuntado, en 1943 se celebró en Bilbao el *I Congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo*. En el discurso de apertura, el Director General de Trabajo justificaba su celebración por la alarmante progresión que estaban alcanzando las cifras de accidentes laborales y alentaba a los allí reunidos a «luchar sin descanso contra el *riesgo profesional*», sobre todo, por la sangría que para la Economía Nacional representaban el aumento del número de jornadas perdidas a causa de los accidentes y enfermedades laborales [29].

Con todo, Ruiz Jarabo justificaba ese incremento por el crecimiento de la «potencialidad industrial» española [¿?], por «la gran cantidad de horas extraordinarias que se trabajaban, las jornadas nocturnas y hasta el trabajo en número exagerado de mujeres y menores» [30].

---

[22] Véase J. Pagola Biribén, «Comentarios al Primer Congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 6, 1943, p. 13 y ss.

[23] Según el *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo,* núm. 2, 1940, p. 58, en esas fechas había una carencia total de mascaras contra gases y vapores nocivos, mascarillas contra polvos, anteojos protectores, guantes, calzado, etc.; al punto que la Dirección General de Trabajo estaba haciendo gestiones para nacionalizar su fabricación.

[24] J. Pagola Biribén, «Comentarios al Primer Congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo», art. cit., p. 14.

[25] Así lo aseguraba el Secretario del Comité de Seguridad de La Maquinista Terrestre y Marítima, cuando escribía que «la experiencia viene demostrando de manera indudable que la simple prédica o la evocación gráfica o escrita sobre el peligro del accidente, son insuficientes para vencer la resistencia que se observa, por ejemplo, contra la utilización de las gafas normales de protección», B. Torres, «Una tarea ardua», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 1, 1944, p. 20.

[26] J. Pagola, «La colaboración obrera en la prevención de accidentes», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 5, p. 101.

[27] J. Pagola, «La colaboración obrera en la prevención de accidentes», art. cit., pp. 102-103.

[28] Las cifras en F. Ruíz Jarabo, «Discurso del Director General de Trabajo», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 4-5, 1943, p. 19.

[29] «El número de jornadas anualmente perdidas para la producción nacional excede de los cuatro millones y medio [...]. Y esto sólo por lo que afecta a los accidentes de trabajo; pero al lado de ellos tenemos la enfermedad profesional, respecto a la cual carecemos de datos estadísticos fijos». F. Ruiz Jarabo, «Discurso del Director General de Trabajo», art. cit, p. 17 y ss.

[30] *Ibidem*, p. 19.

Sin embargo, en su discurso no proponía ni una sóla medida para corregir tal situación, pareciendo asumir la accidentabilidad como un hecho normal, del que sólo le preocupaba el elevado coste económico para el erario público y la economía nacional en general.

De hecho, en la revisión que hemos efectuado de la literatura en torno al tema para los años cuarenta, apenas puede encontrarse algún artículo en el que, por ejemplo, se exprese la necesidad de «estudiar la organización del trabajo y sus métodos, en relación con los factores psicológicos y fisiológicos del sujeto, a fin de disminuir la accidentalidad o el riesgo de enfermedad» [31].

Es más, repasando las ponencias y comunicaciones presentadas a ese I Congreso Nacional podemos observar que, en su gran mayoría, trataron temas médico-asistenciales, mientras que las pocas que se encuadraron en la sección «Seguridad del Trabajo», amén de no tener un carácter netamente preventivo, enfatizaron «la importancia del factor personal como causa origen de los accidentes industriales y la necesidad de luchar contra él a través de la educación del obrero y su adecuación oportuna» [32].

En definitiva, a la asunción del accidente como hecho natural se añadía «el convencimiento de que a más de la peligrosidad específica de la labor, en la producción del accidente influyen otros factores, debidos en su mayor parte al propio obrero» [33]. No es extraño, por tanto, que de entre las 28 Conclusiones que oficialmente emanaron de aquel Congreso sólo dos contuviesen propuestas de cierto cariz preventivo. La primera se centraba en la creación de un centro público de investigación; y la segunda, en establecer con carácter obligatorio Comités de Seguridad en los establecimientos fabriles [34].

[31] F. Marcos de Castro, «Un paso adelante en Higiene y Seguridad del Trabajo», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 4, 1944, p. 1.

[32] «Crónica de las Secciones. Sección II: Seguridad del Trabajo», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 4-5, 1943, p. 31 [resumen del Secretario de la Sección: Manuel Borrás París]. La totalidad de ponencias presentadas a ese Congreso pueden verse en Ministerio de Trabajo, *Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo (1943 Bilbao)*, *op. cit.*

[33] «I Congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo. Crónica de las Secciones. Sección III: Psicotecnia», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 4-5, p. 33 [resumen del Secretario de la Sección: Antonio Moneo].

[34] «Conclusiones del I Congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 4-5, 1943, pp. 46-47.

El Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo

La propuesta de creación de un centro público de investigación surgió de dos ponencias congresuales en las que, con mayor o menor intensidad, sus autores —a la sazón altos cargos de la Administración en el ámbito de la medicina, seguridad e higiene del trabajo—, ponían de relieve el poco empaque que tenían las instituciones españolas dedicadas a esa materia [35]. Y, efectivamente, no mucha relevancia debían tener dichas instituciones cuando quien era por entonces Jefe Provincial de Sanidad de Madrid señalaba que:

> [...] hasta la fecha se arrastra de tiempos antiguos la carencia de órganos eficaces que, dentro del Ministerio de Trabajo y con el rango suficiente, puedan extender por toda España su actuación. Una pequeña parte de una Sección dedicada a hacer la Higiene del Trabajo en la totalidad del país no ofrece garantía suficiente para propulsar y sostener la construcción del gran edificio sanitario que imaginamos necesario. [...] Nos encontramos con que existe una amplia tradición legal en la preocupación por los problemas sanitarios del trabajo, tanto por el Ministerio titular de éste como por el responsable de la Sanidad pública. Pero la realidad es que ambos carecen de órganos en eficaz funcionamiento y de legislación unitaria que dé efectividad al esfuerzo de todos. [...] creemos, pues, que ha llegado el momento de acometer la resolución de todas las dificultades que pueden presentarse y tratar de crear una amplia organización de Higiene del Trabajo, en la que queden aseguradas la eficacia de su rendimiento y la íntima colaboración de todos los Organismos en ella interesados [36].

Y de parecida forma se pronunciaban Sánchez Martín y Hernández-Pacheco —éste último, Jefe Médico de Higiene del Trabajo en el Ministerio del ramo—, quienes reseñaban en su ponencia la necesidad de perfeccionar y ampliar las instituciones de prevención e higiene ya existentes:

[35] Véanse: P. de la Quintana López y J. Dantín Gallego, «La sanidad pública y la higiene de los lugares de trabajo», y G. Sánchez Martín y D. Hernández Pacheco, «Proyecto de organización de un servicio nacional de seguridad e higiene del trabajo»; en Ministerio de Trabajo, *Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo (1943 Bilbao)*, *op. cit.*, pp. 155-182 y 183-197, respectivamente.

[36] P. de la Quintana López y J. Dantín Gallego, «La sanidad pública y la higiene de los lugares de trabajo», art. cit., pp. 179-180.

[...] en la actualidad existe en España un principio de organización de Higiene del Trabajo, y lo que pretendemos es tratar de ampliar la actual Sección de Prevención de Accidentes e Higiene del trabajo para que llegue a ser el verdadero y amplio Servicio de Seguridad e Higiene del Trabajo que hoy necesitamos [37].

Proponían, además, dichos autores, un Servicio Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo que, desde una perspectiva territorial, debía estructurarse a través de un Servicio Central —residente en el propio Ministerio— y de «tantos Servicios Regionales como las necesidades exigieran» [38]. Un Servicio, que para ser eficaz —decían— debía disponer de poderes ejecutivos del propio Ministerio de Trabajo para unificar, metodizar y disciplinar el trabajo en todo aquello que tuviese relación con «la insalubridad ambiental en perjuicio del productor» [39].

Ambas ponencias vieron, finalmente, concretadas sus peticiones con la creación del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, si bien, lejos de la amplitud funcional y orgánica que los ponentes proponían, el Instituto quedó configurado sólo como un centro de investigación, enseñanza, asesoramiento y propaganda [40].

Para la consecución de esos objetivos la institución contaría con dos Secretarías Técnicas —una de Medicina y otra de Seguridad, dependiendo de esta última los Departamentos de *Prevención Técnica* y *Ordenación Psicofisiológica* del Trabajo— desde las cuáles el Instituto atendería las funciones que le fueron encomendadas; principalmente, el estudio e información tanto de los procedimientos y medios preventivos como de los problemas médico-asistenciales que planteaban los accidentes y enfermedades laborales, así como la elaboración de estadísticas y la adaptación de los trabajadores a los puestos de trabajo e industrias según sus características personales [41].

[37] G. Sánchez Martín y D. Hernández Pacheco, «Proyecto de organización de un servicio nacional de seguridad e higiene del trabajo», art. cit., p. 186.

[38] *Ibidem*, p. 190.

[39] *Ibidem*, p. 189.

[40] El Instituto se creó por Decreto de 7 de julio de 1944, y su Reglamento fue aprobado por Orden de 23 de diciembre. Abundando en el asunto, conviene reseñar que, desde la perspectiva de la reparación, seguía funcionando la Clínica del Trabajo, si bien ésta dependía de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo, adscrito orgánicamente al Instituto Nacional de Previsión. Véase, Instituto Nacional de Previsión, *El Instituto Nacional de Previsión: Organización y funciones*, Madrid, INP, 1947.

[41] «El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 1, 1952, pp. 71 y 73. Respecto a la falta de estadísticas, la situación era tan obvia que se podía escribir por entonces: «[...] estamos completamente en mantillas en esto de las estadísticas. No sabemos cuántos obreros trabajan, ni en qué oficios, ni las clases de enfermedades que en ellos se contraen, ni cuáles son los agentes productores de estas enfermedades [...]». L. Olivares, «El porvenir de la higiene y la medicina del trabajo en España», en P. Quintana y J. Dantín Gallego (dirs.), *Curso de higiene del trabajo*, Madrid, Publicaciones de la Jefatura Provincial de Sanidad, Gráficas Reunidas, 1944, p. 40.

Ahora bien, sólo cuando posteriormente se crease en el seno del Instituto la *Escuela Nacional de Medicina del Trabajo* (1948), aquél vería reforzadas en alguna medida sus funciones docentes y de investigación en materias como la medicina laboral, la fisiología del trabajo, la nutrición adecuada de los medios laborales y la reeducación de los trabajadores y su recuperación para el trabajo [42].

Por otro lado, a las funciones hasta ahora enumeradas, un nuevo Reglamento vino a añadir, sólo dos años después de la creación del Instituto, las de vigilancia y puesta en práctica en las empresas de aquellas especificaciones sobre seguridad e higiene que surgiesen de los conocimientos y experiencias que se fuesen acumulando por la institución [43]. Labor de control en planta que implicaba cierta actividad preventiva, lo que ha llevado a asegurar que la creación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo supuso «el primer paso serio en el compromiso organizativo del Estado para cumplir su función de velar por la seguridad e higiene en el trabajo» [44]. No obstante, el hecho de que hasta 1952 no dispusiese de locales adecuados para realizar sus actividades, y que la mayor parte de sus funciones tuviesen un carácter asistencialista, indica que durante los años cuarenta, por cuanto tiene que ver con labores preventivas, el Instituto no tuvo demasiado protagonismo.

Los Comités de Seguridad e Higiene

De la misma forma que las propuestas de creación del Instituto, la de extensión de los Comités de Seguridad en las empresas también se concretaría rápidamente, instituyéndose, por Orden de 21 de septiembre de 1944, los Comités de Seguridad e Higiene (CSH). Organismo que tenía sus antecedentes históricos en los Comités de Segu-

[42] «El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo», art. cit., pp. 82-83.

[43] Orden de 26 de octubre de 1946.

[44] J. J. González Sánchez, *Seguridad e Higiene en el Trabajo. Formación Histórica y Fundamentos*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997, p. 135.

ridad que, con carácter privado, emergieron desde comienzos de los años treinta en la cuenca industrial vasca a iniciativa de algunas grandes empresas [45].

Los CSH que instauró la Administración franquista, al igual que sus predecesores, también se instituyeron primeramente en las grandes empresas. Así, según el art. 2 de la Orden por la que fueron creados, los CSH habían de establecerse con carácter obligatorio en todos los centros de trabajo con 500 o más trabajadores; en aquellos con al menos 250 que perteneciesen a las actividades de la construcción, siderometalurgia y minería; y, a propuesta de la Dirección General de Trabajo, en los establecimientos que, contando con 100 o más trabajadores, ofreciesen riesgo manifiesto de accidentes e insalubridad.

La obligatoriedad que imponía la Orden citada conllevó, por otro lado, la rápida emergencia de buen número de estos CSH en el tejido fabril. Incluso, según se decía desde la propia Administración, tuvieron una «acogida tan excelente por parte de las empresas, que habiendo, en 1939, menos de diez comités constituidos, se elevaba su número a los cuatrocientos» en 1946 [46].

En todas aquellas empresas donde legalmente se tuvieron que establecer, su función sería vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene, efectuar investigaciones y estadísticas sobre accidentes y enfermedades profesionales, ocuparse de la lucha contra incendios, cuidar los servicios higiénicos y sanitarios, y realizar labores de enseñanza y divulgación de las normas sobre seguridad e higiene entre el personal obrero. El Estado introdujo, pues, un organismo de carácter vigilante en las empresas; pero, dado que sus vocales eran designados por los patronos, los CSH no mostraron gran actividad, especialmente en aquellos casos en que los empresarios no tenían conciencia respecto a la adopción de medidas de ese tipo.

De hecho, cuando en 1953 se aprobó el Reglamento de los Jurados de Empresas, en su art. 47 se adjudicaría a dichos Jurados la competencia en materia de prevención de accidentes y seguridad e higiene, intentando así que los CSH llevasen realmente a la práctica la labor para la que habían sido creados casi diez años antes. De esta forma, su actividad pasó, en última instancia, a los Jurados de Empresa, que

[45] J. Pagola Biribén, «Indicaciones prácticas sobre la constitución y funcionamiento de los Comités de Seguridad», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 3, pp. 1-5.

[46] Ministerio de Trabajo, *Legislación sobre seguridad e higiene del trabajo*, *op. cit.*, «Introducción», s/p.

mantuvieron ese cometido hasta 1971, cuando un Decreto de 11 de marzo, basándose en «razones de eficacia y coordinación de criterios», independizó los CSH de los Jurados de Empresa. Medida que, en definitiva, venía a reconocer la escasa probidad que hasta entonces mantuvieron estos Comités en la lucha preventiva.

El Seguro Obligatorio de Enfermedades Profesionales

En 1947 la Administración franquista consideró llegado el momento de sancionar un Seguro Obligatorio de Enfermedades Profesionales [47]. Éste abarcaba dieciséis grandes categorías de dolencias de esa índole, contemplando la posibilidad de ir ampliándolas en la medida en que fuesen reconociéndose otras nuevas. Con todo, lo más reseñable del Seguro es que supuso la aparición del «primer concepto legal en nuestro ordenamiento legislativo de la enfermedad profesional»; entendiendo por tales enfermedades, según el art. 2.° del Decreto, «aquellas que, producidas por consecuencia del trabajo y con evolución lenta y progresiva, ocasionan al productor una incapacidad para el ejercicio normal de su profesión o la muerte» [48].

Así, este Seguro fue presentado como un hecho novedoso, que permitiría a los trabajadores «*percibir la indemnización* en caso de incapacidad» y tener derecho a un «reconocimiento médico previo y periódico que le asegurara una defensa contra el riesgo» [49]. Sin embargo, tenía su antecedente en la *Ley de Bases de Enfermedades Profesionales* de 1936 [50], donde también se imponían los reconocimientos médicos y se obligaba a las empresas a concertar un seguro que cubriese las contingencias derivadas de la enfermedad profesional; si bien es verdad que dicha Ley no tuvo efectos prácticos dado que días después de su promulgación comenzó la Guerra Civil [51].

Ahora bien, novedoso o no, lo cierto es que, seis años después de la aparición del primer seguro especial para una enfermedad profe-

[47] Decreto de 10 de enero de 1947. BOE de 21 de enero. Reglamento de 19 de julio de 1949.

[48] M. Lozano Montero, «El seguro obligatorio de enfermedades profesionales», *Revista Española de Seguridad Social*, núm. 11, 1947, p. 797.

[49] Así se recogía en Instituto Nacional de Previsión, *El Instituto Nacional de Previsión: Organización y funciones*, *op. cit.*, p. 46.

[50] *Gaceta de Madrid*, 15 de julio de 1936.

[51] Cfr. sobre este asunto, P. González Niño, «Aspectos jurídico-sociales de la enfermedad profesional», *Boletín de Seguridad e Higiene del Trabajo*, núm. 5, 1942, pp. 105-108.

sional —la silicosis pulmonar—, el Estado franquista daba un paso más en la implantación de un régimen especial para la lucha medico-social contra todas las enfermedades que de manera directa se derivaban del trabajo con las características de una tecnopatía. Es más, acompañando esa medida, se creaba, dentro de la Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo, un órgano encargado de la gestión de administración del Seguro, así como de la incorporación al mismo de las diferentes enfermedades profesionales que se fuesen incorporando y de aquellas industrias donde se producían [52].

Así las cosas, la labor del Estado en el fomento de la Seguridad e Higiene durante los años cuarenta se puede resumir en la creación del Instituto Nacional de Medicina, Seguridad e Higiene, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo y los Comités de Seguridad e Higiene. Sin embargo, dichos organismos no lograron crear en aquellos años un auténtico espíritu preventivo en los medios industriales; sobre todo por que los empresarios se mostraron refractarios a adoptar medidas preventivas, estando más interesados por aumentar el rendimiento de los obreros que por su salud laboral.

Muestra de ello es que durante el período 1950-1957 las tasas de accidentes se duplicaron sobradamente, pasando del 39,9 al 82,1 por 1000. Incremento causado en buena medida por la intensificación del proceso industrializador, con el consecuente paso de población activa agrícola hacia la construcción y la industria —actividades con mayor riesgo profesional—, y porque esa incorporación fue protagonizada por población joven y sin formación profesional adecuada [53]. Circunstancias a las que se añadía la emergencia por aquellos años de la Organización Científica del Trabajo, con la que las empresas buscaron incrementos de productividad en base a intensificar el trabajo [54]. Modo de organizar la producción que, consecuentemente, acarreaba en los obreros «desórdenes orgánicos como consecuencia de la fatiga

[52] Véase J. Mª Bardona, «Comentarios médicos sobre el seguro de enfermedades profesionales», art. cit., pp. 25-26.

[53] Las tasas y la argumentación respecto al trasvase de población activa en F. Torrego Serrano, «Los accidentes del trabajo y su incidencia en la población laboral española», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 117, 1982, p. 28.; donde se reseñaba que de los más de 925.000 accidentes laborales registrados en 1960, el 27% correspondieron a trabajadores menores de 25 años.

[54] Sobre la incidencia de la Organización Científica del Trabajo en las condiciones laborales puede verse J. A. Fernández Gómez, «La introducción del taylorismo en Boetticher y Navarro, S.A. (1950-1960): cambios organizativos y repercusiones en las condiciones de trabajo», en S. Castillo y R. Fernández (coords.), *Campesinos, artesanos y trabajadores*, Lleida, Ed. Milenio, 2001, pp. 687-701.

y frecuentes neurosis por el monótono y reiterado trabajo racionalizado» [55].

Precisamente en torno al bienio 1953-1954 se detecta en la literatura sobre seguridad e higiene una mayor preocupación por el incremento de los accidentes y enfermedades profesionales. Y con esa preocupación, y aquí radica lo novedoso respecto a años anteriores, una profusa crítica al sistema de seguridad e higiene del trabajo: bien fuese por la insuficiencia de las prestaciones derivadas de sus correspondientes Seguros Obligatorios [56]; bien porque la labor preventiva de la Administración estaba basada en estadísticas falseadas, debido a que las empresas solían «ocultar o quitar importancia a condiciones de trabajo peligrosas» [57]; bien porque la propia normativa estatal permitiese a las empresas llegar «al absurdo de pretender indemnizar al obrero con un suplemento de sueldo en concepto de tóxicos [...] en lugar de combatir las causas de la enfermedad laboral» [58]; o bien, finalmente, porque existiesen «[...] grandes ambulatorios pero no un servicio de prevención que evit[as]e la producción de estados patológicos en los individuos» [59].

La Organización de los Servicios Médicos de Empresa

Frente a la situación que presentaba la seguridad e higiene del trabajo a mediados de la década de los cincuenta, se reclamaba, de forma cada vez más insistente, pero con escaso éxito, la colaboración de los empresarios, ingenieros y médicos de empresa, a la par que una mayor imbricación entre sus labores a la hora de diseñar la organización del trabajo. Precisamente, sobre ello se discutiría en el *III Congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo* (1957), que supuso una notoria ruptura con los dos anteriores.

[55] A. de la Fuente Chaos, «A las empresas de España. El aumento del rendimiento del trabajo», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 2, 1953, p. 6.

[56] Discurso del Excmo. Sr. D. Carlos Pinilla Turiño, Presidente del Instituto Nacional de Previsión», *I Asamblea General del Instituto Nacional de Previsión. Consignas y consideraciones políticas sobre Previsión Social*, Madrid, INP, 1953, p. 41.

[57] E. Salinas Salazar, «Investigación de accidentes de trabajo en la industria. Informes y estadísticas de accidentes», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 8, 1954, pp. 46-47

[58] A. Millor Arregui, «La medicina del trabajo y la seguridad en el mismo», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 7, 1954, pp. 70.

[59] A. Millor Arregui, «La medicina del trabajo...», art. cit., p. 71.

En primer lugar, porque entre sus conclusiones figuraban la conveniencia de realizar un nuevo estudio de la Reglamentación Médica del Seguro de Enfermedades Profesionales, la creación de una Cátedra sobre Seguridad e Higiene del Trabajo en todas las Escuelas de Ingenieros, la creación de una Escuela de Seguridad Industrial para postgrados, o que se crease una Sección de Seguridad Industrial en todas las Delegaciones Provinciales de Trabajo [60]. Y en segundo lugar, porque buena parte de sus comunicaciones abordaron de lleno aspectos relativos a los problemas del trabajo y a la prevención de los accidentes y las enfermedades profesionales, pasando a un segundo plano sus aspectos asistenciales. Es más, en el correspondiente discurso de apertura, el Ministro de Trabajo pondría de relieve la importancia de la Medicina Preventiva y la necesidad de disponer en las empresas de un marco idóneo para el desarrollo óptimo del trabajo [61].

Para entonces la Administración había comenzado a impulsar el último de los organismos que instituyó durante el período autárquico: los Servicios Médicos de Empresa (SME) [62]. Su aparición se justificaba, según se decía en la exposición de motivos de su Decreto, por «el incremento de los riesgos profesionales de los trabajadores derivados del empleo de nuevas materias y procesos industriales»; estableciéndose con carácter obligatorio en empresas con 500 o más trabajadores, para ampliarse dicha obligatoriedad, cuando en 1959 fue reorganizado el Servicio, a las que tuviesen más de 100 trabajadores o a aquellas de menor plantilla pero cuya actividad ofreciera riesgos especialmente graves para la salud de sus trabajadores.

Desde 1956 a 1959 el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo tuvo a su cargo la implantación de los Servicios Médicos de Empresa, así como la designación del personal sanitario, su metodología de actuación, etc. Sin embargo, a partir de 1959 no sólo cambió su denominación —por la de Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME)— sino que orgánicamente éstos pasaron

[60] Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo y Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo, *III Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo*, Madrid, Nuevas Gráficas S.A., 1957, p. 92.

[61] Según, «Ciencia y trabajo como hecho social: 10 Congresos de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Salud y Trabajo*, núm. 62-63, 1987, p. 6.

[62] Los SME tenían su origen en la Recomendación 97 (1953) de la OIT, que en España se llevó a efecto por Decreto de 21 de agosto de 1956, reorganizándose por otro de 10 de junio de 1959 que dio paso a la denominada Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME), cuyo Reglamento se aprobó por O.M. de 21 de noviembre de 1959.

a depender del Instituto Nacional de Previsión, ampliándose su marco de actividad al quedar bajo su dirección, inspección y orientación la totalidad de los servicios médicos de empresa constituidos [63].

Las funciones de los SME eran: el estudio y vigilancia de las condiciones de higiene en la industria; el reconocimiento médico de los trabajadores de forma obligatoria y periódica; la prestación de auxilios, primeras curas, asistencia médico-farmacéutica y en su caso quirúrgica; la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; la formación higiénico-preventiva de los trabajadores; la distribución más conveniente de éstos en aquellos puestos de trabajo más acordes con sus cualidades; la vigilancia de las condiciones de trabajo de menores y la protección de la mujer en caso de maternidad; el asesoramiento a los trabajadores y a la dirección de la empresa en materia de prevención de riesgos profesionales; la participación en los Comités de Seguridad e Higiene; y, finalmente, la colaboración con otros organismos públicos y privados, por ejemplo, la Inspección de Trabajo [64].

A la vista de este ingente número de funciones y su natualeza podría desprenderse la idea de que los SME se constituirían en el eje sobre el que pivotaría la prevención dentro de las empresas. Pero, su falta de conocimiento del ámbito técnico-organizativo del trabajo [65], junto al hecho de que, como indicase algunos años después el propio Director de la OSME [66], faltase interés y vocación auténtica en estos profesionales por la medicina del trabajo, fueron razones suficientes para que su papel preventivo fuese menos importante de lo que parecían traslucir las ingentes funciones que les fueron adjudicadas.

[63] El número de servicios médicos existentes en 1964 era de 1.896, alcanzando a un total de 3.449 empresas. Entre 1959 y 1963 la actividad inspectora de la OSME se tradujo en unas 900 inspecciones de media al año, no pasando de 1.500 el año que mayor actividad tuvo (1961). *Cfr.* J. R. Suárez Pintado, *Servicios Médicos de Empresa españoles*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Previsión, 1964, p. 21 y ss.

[64] Funciones que se recogían en el art. 6 del Decreto de 10 de junio de 1959 y en la Sección 2ª del Capítulo II de su Reglamento.

[65] Véase P. Sangró, «La medicina en la empresa», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 2, 1953, p. 72; donde se decía que era «un gran error encomendar a médicos sólo especializados en la asistencia clínica la práctica de la prevención seriada y del estudio técnico del trabajo», reseñando que el Médico de Empresa debía «estudiar al obrero, no en consulta, sino en su puesto de trabajo; conocer su aptitud práctica ante la máquina y su psicología ante el método».

[66] N. Perales Herrero, «Los servicios de medicina del trabajo en las empresas», *Hoja Divulgadora de la Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 12, 1964, p. 17.

De hecho, el tiempo mostraría que era «posible a las empresas influir sobre la marcha de los servicios [médicos de empresa], alterando el orden de sus funciones, destacando unas y olvidando otras, y, en consecuencia, deformando su finalidad»[67]. De esta forma, esas imperfecciones y carencias, mantenidas a lo largo de muchos años, hicieron que su presencia en el panorama nacional contribuyese en menor medida de lo que a veces se hace ver al giro prevencionista que se fue pergeñando durante los años sesenta en el ámbito de la Seguridad e Higiene. Transformación que tuvo más que ver con los cambios acaecidos durante esa década en el mundo del trabajo.

2. Alta accidentalidad y desarrollo técnico de la Seguridad e Higiene del Trabajo durante el franquismo (1960-1971)

A pesar de que a lo largo de la década de los cincuenta se fueron difuminando las directrices autárquicas, la economía española seguía orientada en buena medida por un fuerte intervencionismo estatal, lo que conllevó que los años finales de ese decenio presenciasen el colapso del modelo económico que había imperado durante el primer franquismo. Fundamentalmente, porque ese modelo de política económica produjo fuertes desequilibrios, cuyas principales manifestaciones fueron una galopante inflación durante toda la década y la desastrosa situación a que llegó la balanza de pagos con el exterior.

Para entonces la mayor parte del *establihsment* franquista tenía claro que el desarrollo económico necesitaba de una nueva ordenación de las relaciones laborales, de medidas económicas estabilizadoras y de una mayor dotación de inversiones para incrementar la productividad de las empresas. A esos efectos se promulgaron la Ley de Convenios Colectivos Sindicales de 24 de abril de 1958 y el Decreto-Ley de Nueva Ordenación Económica, de 21 de julio de 1959, más conocido como Plan de Estabilización.

El Decreto-Ley de Nueva Ordenación Económica permitió la llegada masiva de capitales extranjeros, con lo que, además de «modificar el marco de relaciones económicas en que se desenvolvía el capitalismo español desde finales del siglo XIX», se introdujeron cambios en

[67] N. Perales Herrero, «Los servicios de medicina del trabajo...», art. cit., p. 18.

«la mayoría de las estructuras productivas y la organización de las empresas»[68]. Por otro lado, la Ley de Convenios Colectivos Sindicales de 1958 vino a reformar tenuemente el marco de relaciones laborales, iniciando cierta regulación plural de las condiciones de trabajo, pues las disposiciones que emanaban de su articulado permitirían a los trabajadores abrir brechas en el monopolio estatal de dicha regulación y, por tanto, también en el ámbito correspondiente a la Seguridad e Higiene[69].

No en vano, aunque sus principios inspiradores permanecieron prácticamente inalterados respecto a las dos décadas anteriores, la prevención de accidentes y enfermedades laborales evolucionaría en sus aspectos técnicos y jurídicos durante los años sesenta. Principalmente porque, con el fin de aglutinar los esfuerzos que hasta entonces venía realizando la Administración y en aras de mostrarse más eficaz en la lucha preventiva, se dio un impulso reordenador desde su interior. Este se implementó mediante dos tipos de actuaciones. Primero, reorganizando algunas de las instituciones ya creadas y reorientando sus fines, de manera especial aquellas que tenían su campo de acción dentro de las empresas —como los Comités de Seguridad e Higiene—. Y segundo, intentando unificar la dispersión que presentaban tanto las diversas disposiciones legales como los diferentes organismos que habían ido surgiendo durante las dos décadas anteriores, especialmente aquellos cuyos fines se centraban en la promoción y fomento de medidas preventivas.

Es más, a partir de 1970 ese esfuerzo racionalizador se intensificó, abriéndose así el camino de la madurez técnica de la seguridad e higiene, justo cuando los poderes públicos, en un contexto de emergencia del movimiento sindical, comenzaron a plantear algunas mejoras en las condiciones laborales —degradadas por técnicas y métodos de organización del trabajo que provocaban más accidentes y enfermedades profesionales— y a asumir, por fin, la trascendencia social, y no sólo económica, de la siniestralidad laboral.

[68] Según J. Muñoz, S. Roldán y A. Serrano, *La internacionalización del capital en España, 1959-1977*, Madrid, Edicusa, 1978, p. 7.

[69] Cfr. A. Serrano y J.L. Malo de Molina, *Salarios y mercado de trabajo en España*, Madrid, H. Blume, 1979. Y respecto a su incidencia concreta en el ámbito de la Seguridad e Higiene, J.J. González Sánchez, *op. cit.*, p. 152.

2.1. *La reordenación institucional de la Seguridad e Higiene del Trabajo en los años sesenta*

En 1960 se aprobó un Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo con el que se reorganizaba ese Departamento [70]. Entre otras transformaciones, y para lo que aquí interesa, la anterior Sección de Prevención de Accidentes e Higiene del Trabajo pasó a denominarse *Sección de Seguridad e Higiene del Trabajo*. Pero, más allá del cambio nominativo, ese reordenamiento encomendó nuevas funciones a la Sección, que ahora tendría mayor implicación práctica en el ámbito de la prevención, difuminándose en gran medida las labores de divulgación y propaganda que le fueron asignadas en 1939.

Entre las nuevas funciones figuraba el estudio y preparación de proyectos legislativos, como el que dio origen al Decreto de 13 de abril de 1961 [71], que amplió grandemente el cuadro de enfermedades profesionales, pasando a 33 los 16 grupos que se recogían en un anterior Decreto de 1947. Especificando, además, en su art. 2, que éstos podrían ser ampliados «por Orden Ministerial a medida que se compruebe la existencia de otras afecciones de etiología laboral y carácter profesional» [72].

Con todo, la más importante de las acciones emprendidas dentro del movimiento reorganizativo de esa década fue la incorporación de la Seguridad e Higiene del Trabajo en la Ley de Bases de Seguridad Social de 1963 (Decreto de 28 de diciembre) y en su posterior Texto articulado de 1966 (Decreto de 21 de abril). Con ello, no sólo se integraban en la Seguridad Social los servicios generales de seguridad e higiene del trabajo —creándose para tal fin el Servicio de Higiene y Seguridad del Trabajo y el Servicio de Medicina Preventiva—, sino

[70] El Reglamento se sancionó por Decreto de 18 de febrero de 1960.

[71] Decreto sobre «Aseguramiento de las Enfermedades Profesionales y la Obra de Grandes Inválidos y Huérfanos de fallecidos por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales». BOE de 30 de mayo. Por él también se creaba el Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, sustituyendo a la antigua Junta Administrativa del Seguro de Enfermedades Profesionales, según A. Viejo Fontela, «Situación actual de las enfermedades profesionales», en *Actas del Primer Congreso Nacional de Medicina del Trabajo. Tomo I*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, 1987, p. 253.

[72] Algún tiempo después se dictarían normas sobre reconocimiento, diagnóstico y calificación de enfermedades laborales (OM de 8 de abril de 1964) y normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones por invalidez en el Régimen General de la Seguridad Social (OM de 15 de abril de 1969). *Ibidem*, p. 254

que también pasó a ser función de la Seguridad Social la prevención de riesgos profesionales. Inclusión contradictoria respecto a la doctrina jurídica existente hasta entonces, que mantenía la naturaleza netamente laboral y preventiva de la seguridad e higiene.

Y ello porque, dado que la dimensión de asistencia social de ésta quedaba recogida en la Seguridad Social bajo una visión unitaria de la prevención y reparación, se vendría a dificultar en buena medida su naturaleza preventiva. Ahora bien, como destacase el profesor Alonso Olea por aquellas fechas, de la misma forma que a la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 siempre se la recuerda como la que «instauró la doctrina del riesgo profesional, de la responsabilidad objetiva», esta Ley de Bases de Seguridad Social apuntaba a ser la primera en la que el Estado «se enfrentó seria y abiertamente con la tarea de la rehabilitación, sobre todo con la de inválidos, abriendo vías de promoción además de las de pura reparación» [73].

De hecho, la dinámica mantenida por los Servicios Médicos de Empresa acentuó en los centros de trabajo los aspectos relativos a la higiene y asistencia respecto a los de seguridad y prevención propiamente dichas. De forma que, como observa González Sánchez, «la reparación se extendió más allá de los límites clásicos al ampliarse el concepto de accidente de trabajo, de enfermedad profesional y de salud laboral, y pasó a ser una obligación eminentemente pública, pudiéndose hablar de una difusión entre toda la sociedad de la responsabilidad por accidente» [74].

Sin embargo, estos cambios organizativos no vinieron a modificar en gran medida el estado de la cuestión respecto a la prevención de los accidentes y enfermedades laborales en los años posteriores. De hecho, en 1964 la Tasa de Incidencia de accidentes incluso superó la ya de por sí elevada de 1957, cifrándose en un 82,1 por 1.000; si bien en ese año el índice de siniestralidad había bajado al 64,1 mientras que en 1961 su cifra alcanzó el 83,1. Y aunque durante el período 1964-1969 las tasas de incidencia disminuyeron, sólo lo hicieron en un 10%, para posteriormente alcanzar en 1970 la cifra más alta de las recogidas hasta entonces: el 86,9 por 1.000 [75].

[73] M. Alonso Olea, *Seguridad Social y Jurisdicción*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, 1996, p. 16.

[74] J.J. González Sánchez, *op. cit.*, p. 144.

[75] Las cifras de las Tasas de Incidencia, en F. Torrego Serrano, art. cit., pp. 28 y 29. Las de los Indices de Siniestralidad en F. Abad, A. Baigorri, y E. Berriatua, «Accidentes de trabajo en España», *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 98, 1976, p. 356.

Precisamente, a mediados de los años sesenta, se podía decir abiertamente que el problema de la Seguridad en el Trabajo aún no se había abordado de manera ordenada y sistemática en España, pues aunque existía una importante producción de normas al respecto, todavía se observaba en los empresarios la idea de adaptar los trabajadores al puesto de trabajo con el único fin de mejorar la productividad, sin que existiese una auténtica preocupación en los patronos por la salud laboral de los trabajadores [76]. O que se utilizaban los estudios de tiempos y movimientos tayloristas «como una simple variante de los esfuerzos para extraer toda la energía de los trabajadores con el menor salario posible», sin atender a que era «el trabajo del obrero y su salud, en realidad su propia vida, la que resulta[ba] afectada» [77].

En el fondo, las mismas críticas que se habían producido en torno a mediados de la década de los cincuenta. Pero ahora con la particularidad de que a ellas también se apuntaba la propia Organización Sindical. Así, en 1965, con ocasión de un cuestionario que el Ministerio de Trabajo pasó a los Gabinetes Técnicos Sindicales de Prevención de Riesgos Profesionales, para indagar sobre los procedimientos preventivos más idóneos, estos organismos del sindicalismo vertical describían una situación en la España de los *felices y desarrollistas* años sesenta que difería notablemente de la que ofrecían los órganos de expresión de las instituciones dedicadas a la Seguridad e Higiene.

De hecho, los Gabinetes Técnicos recomendaban que, además de revisar y actualizar las normas reglamentarias, había que «aplicar realmente las ya existentes», procurando una «vigilancia efectiva» y creando una «verdadera conciencia de seguridad», para lo que proponían «programas de Formación con la mayor amplitud posible y a todos los niveles de la empresa»; especialmente, «en las pequeñas y medianas», donde había que «afianzar la responsabilidad de los empresarios y la gerencia» [78].

El *diagnóstico* pareció ser compartido por las altas jerarquías de la Administración pues, no en vano, se promovieron nuevos Congresos

[76] Véase «Entrevista a D. Rafael Espinosa de los Monteros. Presidente de la Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Hoja divulgadora de la Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 12, 1964, p. 3.

[77] R. Espinosa de los Monteros y A. Matos Granero, «Métodos de trabajo, fatiga y rendimiento», *Hoja Divulgadora de la Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 12, 1964, p. 25.

[78] Organización Sindical, *Sugerencias de los Gabinetes Técnicos Sindicales de Prevención de Riesgos Profesionales sobre el Cuestionario que les fue sometido en orden al futuro desarrollo de la Base decimoquinta de la Ley de Seguridad Social*, Madrid, Obra Sindical «Previsión Social», 1965, p. 1.

de Medicina y Seguridad del Trabajo en 1965 y 1966. El hecho de que éstos se celebrasen de forma consecutiva, cuando los dos anteriores habían tenido lugar en las ya lejanas fechas de 1947 y 1957, revelaba fehacientemente la preocupación por la situación que presentaba la Seguridad e Higiene del Trabajo en nuestro país.

Precisamente, el IV Congreso (1965) se abrió con una Conferencia Inaugural en la que el Director de la Organización de los Servicios Médicos de Empresa abogó, fundamentalmente, por la extensión de dichos servicios en las pequeñas empresas y la necesidad de examinar a fondo los medios con que se contaba para combatir los riesgos laborales, argumentando en este sentido que gran parte de la legislación al respecto, además de dispersa, era un tanto anticuada, pues en algunos casos las normas tenían 25 años de antigüedad [79].

Aquel Congreso fue calificado en medios médico-laborales como «Un Congreso diferente» [80], y ciertamente tuvo algo de ello tanto en su temática como en las comunicaciones que se presentaron, centradas básicamente en el estudio y mejora de las condiciones de trabajo como medio de aminorar la frecuencia de accidentes y enfermedades laborales propiciados por aquellas [81]. Sin embargo, las expectativas que en él había puesto la Administración no se colmaron, pues de allí no surgió ni un diagnóstico de la situación ni, mucho menos, un esquema general para su tratamiento. Por ello, el Ministro de Trabajo, decidido a impulsar «un cambio de ritmo» en la materia, urgió a los congresistas en su discurso de clausura a trabajar en las medidas que se hubieran de tomar de forma inmediata y presentarlas en el siguiente [82].

El V Congreso (1966) se dividió en tres sesiones plenarias, tratándose en ellas sobre temas que abundaron en las técnicas preventivas dentro de las empresas, además de llevarse a cabo 22 mesas redondas sobre diferentes cuestiones relacionadas con dichas técnicas [83]. Entre

[79] N. Perales Herrero, «Los Servicios de Medicina y Seguridad del Trabajo en las pequeñas empresas», tomado de «Ciencia y trabajo como hecho social ...», art. cit., p. 15.

[80] Véanse, al respecto, los dos editoriales aparecidas en *Medicina de Empresa*, núm. 2, 1965, pp. 123 y 125.

[81] Según «IV Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 49, 1965, p. 77, el tema principal fue el de «Problemas laborales de los trabajadores en edad avanzada», y los secundarios: «Estudios de los puestos de trabajo», y «La seguridad en la manutención y transporte de personas y materiales».

[82] Cfr. «IV Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, Medicina y Seguridad del Trabajo, núm. 53, 1966, p. 16 [Crónica por Juan Dantín Gallego].

[83] Además de una Conferencia Inaugural sobre los riesgos profesionales en España, nuevamente a cargo de Narciso Perales, las Sesiones Plenarias trataron de: Los

sus conclusiones caben destacar: la recomendación de promulgar urgentemente un nuevo Reglamento de Higiene y Seguridad del Trabajo; la creación y regulación oficiales de la enseñanza y funciones de los Técnicos de Seguridad; la reforma y actualización de la Organización de los Servicios Médicos de Empresa, creando delegaciones en las regiones cuyas necesidades lo requiriesen; la extensión de la medicina del trabajo a los trabajadores de pequeñas empresas, mediante la creación escalonada de dispensarios de medicina y seguridad del trabajo; y la obligatoriedad de la enseñanza de esas cuestiones en todos los niveles formativos, desde la enseñanza primaria hasta la técnica [84].

Como vemos, todo un listado de recomendaciones que se dirigían a promover en las empresas la prevención real de los accidentes y enfermedades profesionales, pero que, sin embargo, no supondrían ningún cambio importante en el panorama de la Seguridad e Higiene del Trabajo, pues en lo tocante a hechos concretos dichas recomendaciones no eran sino una especie de *huida hacia adelante*, en tanto que se encontraban muy alejadas de la realidad sobre la que pretendían actuar.

Así lo mostraba una Encuesta realizada en 1967 entre médicos de empresa [85], cuyas conclusiones señalaban que la mayoría de los facultativos conocían la normativa sobre seguridad e higiene del trabajo, pero no la cumplían ni en su espíritu ni en su letra, por culpa de los empresarios. Igualmente, sabían de los productos tóxicos que se empleaban en sus centros de trabajo y sus efectos biológicos, pero desconocían la cantidad de ellos que se consumía; además, la mayoría no efectuaba análisis de los ambientes de trabajo, por no darles facilidades las empresas para ello. Por otro lado, 19 de cada 20 encuestados decía no trabajar a dedicación completa en las empresas por ejercer otras especialidades médicas. Y, sobre la Cartilla Sanitaria, documento clave en lo relativo al seguimiento de enfermedades profesionales en los trabajadores y a su prevención real, se decía que los trabajadores no la exhibían en los reconocimientos y que los facultativos no la pedían.

protagonistas de la Seguridad Social y de la higiene en las empresas; Las Técncias de la Seguridad e Higiene del Trabajo; y La prevención de la seguridad y de la higiene a través de organismos extra-empresariales. «V Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 57, 1967, p. 89. [Crónica por J. Dantín Gallego].

[84] *Ibidem*, p. 90.

[85] *Cfr.*, J. A. Martí-Mercadal *et al.*, «10 años de Medicina de Empresa. Resultados de una encuesta a Médicos de Empresa», *Medicina de Empresa*, núm. 2, 1967, p. 208 y ss.

Abundando en el asunto, en un *balance de situación* de la seguridad laboral, llevado a cabo en 1968 por un experto en el tema, se llegaba a la conclusión de que en España se hablaba mucho de seguridad pero se hacía realmente poco, comenzando a convertirse ésta «en un mito o en un tópico propagandístico» a tenor de «la alta y progresiva siniestralidad española en accidentes de trabajo», circunstancia que radicaba, según se decía, en «la falta de aplicación de las modernas técnicas de seguridad en el trabajo» [86].

Situación que el autor achacaba sin ambages al desinterés empresarial respecto a la seguridad laboral, en tanto que no les era rentable económicamente implementar medidas preventivas pues, dado como estaba montado el sistema económico español, la argumentación de los costes directos e indirectos de los accidentes, tan en boga en otras latitudes, no tenía audiencia entre nuestra clase empresarial. En el caso de los costes directos, porque «la rigidez de las primas patronales mínimas obligatorias no invitaban a la lucha contra el accidente»; y en el de los indirectos, porque, en un contexto de mercados todavía bastante cerrados, dichos costes eran repercutidos en los precios de los productos que fabricaban las empresas [87].

En resumen, desde una perspectiva netamente jurídico-legal bien pueden caracterizarse los años sesenta como aquellos en que la Seguridad e Higiene del Trabajo alcanzó un notable desarrollo técnico. Así lo reseña González Sánchez, destacando que durante esta década «el concepto de 'salud laboral' se amplía a otras facetas que influyen indirectamente en la prevención del riesgo y que suponen una cualidad en sí mismas», u observando que «la Medicina del Trabajo adquiere pleno desarrollo en estos momentos» [88]. Sin embargo, a tenor de los textos críticos que hemos presentado aquí, la verdad es que todavía habrían de pasar algunos años para que tal circunstancia se produjese.

2.2. *La reordenación normativa: La Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo*

A finales de los años sesenta comenzaba a vislumbrarse la idea de «planificar la seguridad» para disminuir la frecuencia de siniestros la-

[86] M. Baselga Monte, «Los mitos de la seguridad», Medicina y Seguridad del Trabajo, núm. 62-63, 1968, pp. 16-35, los entrecomillados en pp. 18 y 20, respectivamente.

[87] *Ibidem*, pp. 25 y 26.

[88] J. J. González Sánchez, *op. cit.*, p. 155.

borales; cuyas estadísticas, por cierto, habían ido arrojando cifras alarmantes en el periodo 1964-1969 [89]. La Administración comenzó entonces a tomar conciencia de que una óptima actuación preventiva suponía tener en cuenta todas las facetas que concurrían en el trabajo, desde sus factores técnicos a los humanos. Y, sobre todo, parecía tomar conciencia de la necesidad de unificar orgánicamente su actuación para hacerla eficaz, pues, a pesar de las actuaciones acometidas en años anteriores, lo cierto es que todavía se apreciaba una notable fragmentación organizativa en el ámbito de la Seguridad e Higiene del Trabajo.

Así las cosas, se promulgaron una serie de medidas legislativas que, a partir de 1970, dotaron a las instituciones estatales de mayores competencias en ese terreno, abriéndose así el período de la definitiva «madurez técnica» de la prevención. Años en los que, como ha destacado Baselga, «el desarrollo autónomo de la Seguridad viene impulsado sobre todo por el protagonismo del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo», que sustituyó al preexistente Servicio de Higiene y Seguridad del Trabajo, ampliando notablemente sus funciones, con lo que «la iniciativa del Ministerio de Trabajo se refuerza y permite la dotación de medios personales y materiales para el desarrollo técnico de la Seguridad y para la introducción moderna de la Higiene del Trabajo en nuestro país» [90].

Respecto a ese proceso modernizador, la primera medida que se tomó fue la creación del Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo [91], que se encargaría de recoger y desarrollar las competencias hasta entonces dispersas en otros organismos. Así, entre las funciones que se le encomendaron, destacaban: «la introducción de una metodología científica en el campo de la seguridad e higiene comprensiva de los múltiples y variables aspectos que presentaba la materia; el aseguramiento de una mejor y permanente coordinación

[89] Como ya se ha comentado, según Torrego Serrano, art. cit., pp. 28-29, durante el período 1964-1969 se había producido un leve pero continuado descenso en las Tasas de Incidencia de accidentes, tendencia que se rompió bruscamente en 1970, alcanzándose una Tasa de Incidencia del 86,9 por 1.000. Sin embargo, los índices de siniestralidad que ofrecen F. Abad, A. Baigorri y E. Berriatua, art. cit., p. 338, muestran que a la par que se produjo ese descenso, paradójicamente se incrementó el índice de siniestralidad entre 1965 y 1969, pasando del 71,3 al 130,1 por 1.000.

[90] M. Baselga Monte, «El accidente de trabajo y la seguridad en el trabajo», en M. Baselga Monte *et al.*, *Seguridad en el Trabajo. Plan de Estudios del Técnico de Seguridad e Higiene del Trabajo*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo, 1984, p. 71.

[91] Decreto 2891/1970 de 12 de septiembre.

de todos los Centros y Organismos que tienen encomendadas funciones en esta materia; y la potenciación y estímulo de la iniciativa privada procurando su concurrencia en esta tarea» [92].

Para ello se le encargó la elaboración y supervisión de un Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo que, según se decía en el preámbulo de la Orden que lo aprobó [93], recogía tanto el aspecto funcional como el de ejecución y coordinación de las acciones preventivas referidas a formación y concienciación en materia de higiene y seguridad del trabajo; normalización y racionalización, tanto de la gestión de accidentes como de los mecanismos y medios de protección para evitarlos, así como de la necesaria integración de todas las acciones ejercidas por aquellos Organismos que, bien por imperativo legal, reglamentario, o por la vía de la colaboración, tuviesen reconocidas o viniesen realizando actuaciones en esta materia [94].

El Plan se presentó en sociedad durante el *VI Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo*, en septiembre de 1971. Allí, su Director Ejecutivo abrió la sesión inaugural con un discurso en el que señalaba que, tras la revisión que habían realizado de la legislación, constataban la existencia de «preceptos inadecuados para determinados procesos productivos, resultando que unas parcelas tienen un alto índice de seguridad y en otras se aprecia un gran déficit», por lo que anunciaba «una nueva orientación normativa con la que responder adecuadamente a las nuevas necesidades» [95].

El resultado más sobresaliente de esa revisión legislativa llevada a cabo por el Plan fue la sustitución del antiguo Reglamento de 1940 por la *Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo* (OGSHT) [96], justificada en su preámbulo por la sustancial transformación de las estructuras y procesos productivos operada en nuestro país durante los últimos años, y la introducción de nuevas técnicas y métodos de trabajo que habían provocado un aumento de la siniestralidad registrada en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Cambios ante

[92] Según J. J. González Sánchez, *op. cit.*, p. 165.

[93] Orden de 9 de marzo de 1971.

[94] Se constituía así el Plan como un organismo específico, regido por una Dirección Ejecutiva que, a través de sus Institutos Territoriales, Consejos Provinciales, Gabinetes Técnicos Provinciales y Centros de Higiene debía ejecutar las acciones encomendadas.

[95] Cfr. «El VI Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo», *Medicina y Seguridad del Trabajo*, núm. 76, 1971, pp. 6 y 7. [Crónica por Pedro Sangro]. El Director Ejecutivo del Plan era José González de la Puerta.

[96] Aprobada por Orden de 9 de marzo de 1971. BOE de 16 y 17 de marzo.

los que se pretendía responder intensificando la puesta en práctica de las medidas de prevención, así como ordenando para su debido ejercicio las potestades, funciones y facultades de los órganos de la Administración Pública que habían de dirigir o proveer cuanto fuera necesario para lograr una plena efectividad de tales medidas.

Con ese fin, el Título I de la OGSHT enumeraba las funciones del Ministerio en orden a «una acción tuitiva, más eficaz, en defensa de la vida, integridad, salud y bienestar de las personas comprendidas en el campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social», para cuyo refuerzo se preveía «la constitución de Consejos Territoriales de Higiene y Seguridad en las ramas profesionales que así lo requieran, y la fundación de laboratorios y centros de estudio y publicidad especializados». Asimismo, también se recogía en este Título la necesidad de organizar la seguridad e higiene no sólo desde el Estado sino en el seno de las empresas, por lo que se creaba la figura del *Vigilante de Seguridad* en aquellas no obligadas legalmente a constituir Comités de Seguridad e Higiene y que ocupasen al menos cinco trabajadores. Por su parte, los preexistentes Comités de Seguridad e Higiene tendrían a partir de ahora un papel más destacado en la lucha preventiva, pues un nuevo Decreto vendría a regular su constitución, composición y funciones, ampliando sus competencias y desvinculándolos de los Jurados de Empresa por razones de eficacia y coordinación [97].

Por otra parte, el Título II de la OGSHT contenía un extenso articulado sobre «Condiciones generales de los centros de trabajo y de los mecanismos y medidas de protección» que, en su aspecto sustantivo, desarrollaban ampliamente las preexistentes, recogiendo la experiencia y avances técnicos logrados en las tres últimas décadas. Finalmente, el Título III detallaba y concretaba las responsabilidades y sanciones aplicables a las personas obligadas a la estricta observancia de la Ordenanza [98].

[97] Decreto 432/1971 de 11 de marzo, BOE de 16 de marzo. Según su art. 2, las funciones de estos Comités de Seguridad e Higiene hacían referencia a la promoción de la observancia de las disposiciones; estudio y propuesta de las medidas para la prevención de riesgos; informe sobre las medidas de seguridad; visitas a los lugares de trabajo, servicios y dependencias de la empresa para inspeccionar las condiciones de seguridad e higiene; proponer medidas de prevención; colaborar con los servicios médicos en la tarea de prevenir la salud de los trabajadores; investigar sobre las causas y consecuencias de los accidentes y enfermedades laborales o cualquier otra patología laboral; incentivar la formación de los trabajadores en esas materias; y emitir informes y redactar una Memoria Anual de Actividades que debían presentar ante la Inspección de Trabajo.

[98] En el caso de las responsabilidades, las imputables a infracciones de las empresas no excluirían las del personal directivo o técnico que trabajase a su servicio cuando pudiera serles imputadas por acción u omisión (art. 154), con lo que se pretendía que dicho personal tuviera mayor conciencia preventiva.

De esta forma, con la OGSHT la esfera preventiva se amplía hasta abordar también todas aquellas condiciones que perturben el bienestar de los trabajadores en los centros y lugares de trabajo, condiciones que de manera indirecta pueden ser causa de daños profesionales. De hecho, «los daños adquieren por primera vez una dimensión no sólo corporal sino también psicológica, y precisarán de la utilización de medios preventivos en los que las medidas sociales y la psicología aplicada tendrán mucha importancia» [99].

Junto a la entrada en vigor de la Ordenanza, también se ha de destacar la reforma, en 1974, del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que vino a modificar la definición preexistente de enfermedad profesional, por cuanto ya no era necesaria para su reconocimiento la condición de padecer el trabajador una *incapacidad permanente o progresiva* para el ejercicio normal de la profesión; siendo ahora suficiente demostrar que se padecía tal enfermedad, independientemente de cuándo y en qué forma se hubiese adquirido [100]. Así se amplió el número de trabajadores que pasaron a esa situación administrativa, si bien el total de enfermos profesionales reconocidos continuó siendo menor que el existente realmente. Circunstancia admitida hasta por el Ministro de Trabajo, que en 1976 hablaba de la existencia de «un alto coeficiente de enfermedades profesionales sin diagnosticar e identificar por confundirse dentro de las de patología común» [101].

Por lo demás, en ese mismo año de 1976 se había producido una nueva reorganización de los servicios y organismos de Seguridad e Higiene del Trabajo, mediante la que se unificaron en uno sólo los recursos técnicos existentes [102]. Así, las funciones de ordenación, orientación y desarrollo de acciones relativas a la materia pasaron a la Di-

[99] J. J. González Sánchez, *op. cit.*, p. 158. En efecto, la OGSHT ampliaba notoriamente el ámbito material de protección al trabajador, pues ya no se trataba sólo de prevenir accidentes y enfermedades laborales a través del cumplimiento de disposiciones legales sino que, como se recogía en su art. 1, su finalidad era «lograr las mejores condiciones de higiene y bienestar en los centros y puestos de trabajo en que dichas personas realicen su actividad».

[100] L. Fernández Conradi y A. Fernández Granda, «Estudio estadístico de las enfermedades profesionales en España», Instituto Nacional de la Salud, *Actas del Primer Congreso Nacional de Medicina del Trabajo. Tomo I*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, 1987, pp. 259 y 260.

[101] Editorial de *Salud y Trabajo*, núm. 4, 1976.

[102] Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto

rección General de Trabajo, donde se creó un Servicio General de Higiene y Seguridad en el Trabajo. Por otro lado, el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo quedaba configurado como organismo técnico de estudio, investigación, formación, y asesoramiento, en conexión y dependencia del Servicio General y de la Inspección de Trabajo, encuadradas también en la Dirección General [103].

Llegamos así al final de este corto pero intenso período vivido por la Seguridad e Higiene del Trabajo en España y con el que prácticamente se cerraría la etapa franquista. En él brillaron con luz propia el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo y, especialmente, la Ordenanza General diseñada por ese organismo. A través de ambos, la prevención comenzó a abordarse desde nuevas perspectivas, más acordes con la realidad socioeconómica y tecnológica de los años en que emergieron, si bien, bajo criterios paternalistas y carentes aún de auténtica participación social.

[103] En el *Servicio Social* se integraron previamente el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la OSME, los Institutos Territoriales, los Gabinetes Técnicos Provinciales y los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo.

Resumen. **«De la Guerra Civil a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo (1939-1971)»**

Durante el periodo autárquico (1939-1959), la Administración franquista creó instituciones para el desarrollo y fomento de la seguridad e higiene del trabajo que no obtuvieron resultados óptimos, dada la refracción empresarial a adoptar medidas preventivas y la permisividad institucional en aquellos años. En la década de los años sesenta, la seguridad e higiene del trabajo evolucionó en sus aspectos técnico-jurídicos, pero el hecho de que hacia 1970 se produjese la tasa de accidentabilidad más alta desde el final de la Guerra Civil muestra la absoluta carencia de instrumentos organizacionales y técnicos en la lucha contra el riesgo laboral. De esta forma, sólo se atisbaría un cambio de tendencia a partir de 1971, con la promulgación de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo, que supuso cierta madurez técnica y la consideración de los factores técnicos y humanos del trabajo a la hora de acometer políticas de seguridad y prevención.

Abstract. ***«From Spanish Civil War to General By-Law on Health and Safety at Work (1939-1971)»***

During the period of autarky (1939-1959), Francoist Administration created institutions which developed and promoted health and safety at work which did not obtain the intended results due to entrepreneural reluctance towards preventive measures and institutional permisiveness. During the 1960s health and safety at work developed technical-legal issues, but the fact that in 1970 the highest accident rate was reached shows the absolute lack of organizational and technical tools in the fight against labor risk. Thus it was as of 1971 with the promulgation of the General By-Law on Health and Safety at Work when a certain technical maturity was reached and evaluation of technical and human factors was done when it comes to undertaking security and preventive policies.

POLITICA y SOCIEDAD

Revista cuatrimestral de Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense

Presidente
Francisco Aldecoa Luzárraga

Director
Ramón Ramos Torre

Consejo de Redacción
Víctor Abreu Fernández, Rafael Bañón Martínez, Cecilia Castaño Collado, M.ª Isabel Castaño García, Juan José Castillo Alonso, María Cátedra Tomás, Eduardo Crespo Suárez, Rafael Cruz Martínez, María González Encinar, Jesús Leal Maldonado, Lorenzo Navarrete Moreno, Laureano Pérez Latorre, Fernando Valdés dal Ré

Secretaria
Carmen Pérez Hernando

Metodología Participativa y Complejidad en las Ciencias Sociales

Vol. 44 - N.° 1

ARTÍCULOS

Manuel Montañés Serrano
Más allá del debate cuantitativo/cualitativo: la necesidad de aplicar metodologías participativas conversacionales

Miguel Martínez López
Complejidad y participación: la senda de la invención estratégica

Ernesto Ganuza Fernández
La participación en la sociología: elementos para una praxis sociológica

Tomás R. Villasante
Seis saltos que practicamos por los caminos de la complejidad social

Davydd J. Greenwood
Investigación participativa y la transformación de las universidades públicas: dar lugar a la producción de conocimiento en Modo 2 en organizaciones de Modelo II

Fco. Javier Garrido García
Perspectiva y prácticas de educación-investigación participativa

Pedro Martín Gutiérrez y Tomás R. Villasante
Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social

Tomás R. Villasante
Una articulación metodológica: desde textos del socio-análisis, I(A)P, F. Praxis, Evelyn F. Keller, Boaventura S. Santos, etc.

VARIOS

José Luis García García
Del conocimiento antropológico y de su patrimonialización

Miguel Ángel Simón Gómez
El decadentismo en la derecha radical contemporánea

RECENSIONES

Susana Castillo
El ladrón de mitos de *Francisco Sánchez Pérez*

Antonio Martínez López
Convirtiéndose en Foucault. Sociogénesis de un filósofo de *José Luis Moreno Pestaña*

SUSCRIPCIONES

ESPAÑA		EUROPA		RESTO DEL MUNDO	
Suscripción individual:	27.00 €	Suscripción individual:	36.00 €	Suscripción individual:	45.00 €
Suscripción institucional:	33.00 €	Suscripción institucional:	39.00 €	Suscripción institucional:	54.00 €
Número suelto:	15.00 €	Número suelto:	18.00 €	Número suelto:	21.00 €

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE – BIBLIOTECA C. P. S.

La constitución del moderno sistema nacional de prevención en España

De la Transición democrática a la plena integración en Europa

Juan José Castillo y Pablo López Calle*

La formación histórica de la política moderna en materia de seguridad en el trabajo en España, como ámbito jurídico particular que conforma el Derecho de la Salud en el Trabajo (diferenciado del Derecho del Trabajo y el Derecho Civil) se inicia momentos antes de la Transición democrática, con la Ordenanza General de 1971 y culmina con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995. Esta etapa se caracteriza por una doble transformación orgánica y funcional: en cuanto a los contenidos se produce una reorientación hacia la prevención, estrechamente relacionada con la integración en la Comunidad Europea, que supone la transposición de la normativa comunitaria en la materia. En cuanto a los organismos competentes se produce la transferencia de competencias en materia de salud y seguridad del Estado a las Comunidades Autónomas. Los problemas de coordinación a que van a dar lugar estas dos transformaciones, junto a los cambios en la regulación del mercado de trabajo y las estrategias empresariales, van a determinar directa o indirectamente algunas de las causas principales de la evolución al alza de la siniestralidad en España en los últimos veinte años.

* Dpto. de Sociología III (Estructura Social), Facultad de CC. Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Campus Somosaguas, 28223 Madrid. Correos electrónicos: jjcastillo@cps.ucm.es y plopezca@cps.ucm.es

La centralización de las políticas y organismos de Salud y Seguridad en el trabajo y la actualización normativa de la Transición democrática, 1978-1986

La actualización normativa de la Transición democrática en materia de salud y seguridad en el trabajo se caracteriza, a grandes rasgos, por situar a la prevención como principal objetivo, y dirigir a ella los recursos principales, ampliando así las funciones de protección y asistencia que habían caracterizado el desarrollo de las políticas de salud laboral a lo largo del siglo XX.

De este modo, a partir de 1970 se promulgarían una serie de importantes medidas legislativas en materia de prevención, coincidiendo con una evolución de la siniestralidad que había alcanzado máximos históricos en ese año. Se habían producido 2.100.000 accidentes de trabajo, de los cuales 2.693 fueron mortales y 15.070 ocasionaron lesiones definitivas, con un costo total estimado de 124.000 millones de pesetas de la época. Así mismo, las cifras de pensionistas por enfermedad profesional pasaron de 20.735 en 1965 a 33.412 en 1969. Todo lo cuál llegó a representar el 7% de la renta nacional. La tasa de incidencia llegó al 86,9 por mil y el índice de siniestralidad era bastante mayor, del 130,1 por mil, cuando en 1965 era del 71,3. Situación que se agravaba por la extrema ineficiencia de los sistemas de atención médica, pues en ese mismo año existían en nuestro país 2.433 Servicios médicos que sólo atendían a 1.984 empresas, es decir, que el total de trabajadores a los que se prestaba asistencia era de 1.718.000, lo que representaba sólo el 20% de los trabajadores por cuenta ajena[1].

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad creaba el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo y la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo (1971). Más tarde, en 1976, se crea un órgano técnico llamado Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, que sustituye al preexistente Servicio de Higiene y Seguridad del Trabajo, ampliando sus funciones e integrando a la mayor parte de los organismos existentes hasta el momento con competencias en prevención. El Servicio Social, a pesar de tener una vida corta, marcará el camino del que será su predecesor inmediato: el Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

[1] Enrique Sánchez Ramos, «Treinta años de Historia», *Prevención, Trabajo y Salud. Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, núm. 12, 2001, p. 1, pp. 12-16.

De modo que la estructura funcional y organizativa de la salud y la seguridad en el trabajo en España, a finales de la dictadura, se componía, sumariamente, de los siguientes organismos:

- Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo. Existían cuatro: Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla, equipados con tecnología para la investigación y la formación. Eran Centros técnicos de asesoramiento y formación para los Gabinetes Técnicos Provinciales y dependían orgánicamente de la Dirección Ejecutiva del Plan Nacional y funcionalmente del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo. También emitían dictámenes sobre estas materias a requerimiento de otras Autoridades y Organismos.
- Consejos provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo. Su finalidad era la supervisión y control de las medidas del Plan Nacional en la provincia en la que radicaban, así como el asesoramiento y coordinación de todos los órganos con competencias atribuidas en la materia. De ellos dependían los Gabinetes técnicos provinciales.
- Gabinetes Técnicos Provinciales. Con instalaciones fijas conocidas como Circuitos de Reconocimiento Médico, que se complementaban con la puesta en funcionamiento de Equipos Móviles de Reconocimiento que se desplazaban al medio rural; polígonos industriales o a las provincias donde los Circuitos no se habían puesto en funcionamiento. Tanto en los Circuitos como a través de Unidades Móviles se realizan revisiones médicas estandarizadas y responden a la filosofía que habían inspirado los reconocimientos establecidos en el Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa, aprobado por Decreto 10 junio de 1959 y por Orden Ministerial de 21 de noviembre del mismo año.
- Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo. Unidades de base de la acción del Plan Nacional en la mediana y pequeña empresa. A estos centros competía realizar reconocimientos médicos reglamentarios cumplimentando los documentos correspondientes y elevando las recomendaciones oportunas; analizar y valorar periódicamente las condiciones higiénicas generales de los locales, centros de trabajo y o servicios higiénico-sanita-

rios de las Empresas situadas en su campo de acción; y asesorar sobre las medidas de seguridad que debiera implantar cada empresa según sus características y riesgos.

— Por último cabe citar el intento de reactivación de los preexistentes Comités de Seguridad e Higiene en las grandes empresas, compuestos por un Presidente, designado por el empresario, el Jefe del Servicio Médico de la Empresa, un Ayudante Técnico Sanitario, un Técnico Especialista en Seguridad e Higiene, el Jefe de la Brigada de Seguridad, un número variable de representantes legales de los trabajadores según la extensión de la plantilla, y un Secretario designado por la empresa entre sus empleados administrativos.

La creación de estructuras como los Institutos territoriales, Gabinetes Técnicos y Centros respondía a la necesidad de extender las acciones preventivas a las pequeñas y medianas empresas y de contribuir a la formación de especialistas en Higiene y Seguridad del Trabajo, ya que la Medicina del Trabajo, con mayor tradición, tenía sus propios medios para la formación a través del Instituto de Medicina del Trabajo y la Escuela de Medicina para la formación de los médicos y ATS, y enfermeros de empresa. Pero la carencia de especialistas era especialmente acusada en la Higiene del Trabajo, rama que sólo tenía un pequeño desarrollo en el Instituto Nacional de medicina del Trabajo. De forma que en 1975 los cuatro Institutos Territoriales, así como la red de centros puesta en funcionamiento, se suman a la labor de formación de técnicos tanto en Higiene como en Seguridad en el Trabajo.

Además de lo anterior, el Plan Nacional, por delegación de la Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME), asume las competencias de inspección y asesoramiento de estos servicios, establecidos por orden de 8 de abril de 1959 del Ministerio de Trabajo. Orden que desarrollaba el artículo 27 del Decreto de 6 de febrero de 1959, y reorganizaba el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, encuadrándose en el Instituto Nacional de Previsión. (Esta labor médica inspectora y asesora, cabe destacar, se trasladará en 1986 al INSALUD, en función de las modificaciones legislativas de la Ley General de Sanidad —14/1986 de 25 de abril— que veremos más abajo.)

Esta primera etapa preconstitucional de renovación de los principios, las funciones y los organismos competentes en materia de prevención y seguridad, llevada a cabo bajo el Plan Nacional, culmina en

1976 con la creación, en el seno del Ministerio de Trabajo, del citado Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo (Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto), que viene a sustituir al Plan Nacional en todas sus funciones y competencias en virtud de lo establecido en el art. 25 del Texto Refundido de 1974 de la Ley de la Seguridad Social.

En el Servicio Social se integran, además de los organismos territoriales mencionados, dependientes del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo y la OSME; es decir, todos los organismos de los que dependen la Medicina del Trabajo y los Servicios Médicos de Empresa. De forma que supone un paso definitivo en la centralización de las políticas de prevención y la integración de los distintos organismos competentes en la materia.

El Servicio social va a ser, decíamos, el antecedente inmediato del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo [2], porque durante el período transicional lo que se hace principalmente es actualizar la mayor parte de la normativa vigente en las áreas relacionadas con el mundo del trabajo y las políticas sociales. Así pues, y en lo que aquí nos interesa, el Servicio Social desaparece por el Decreto 36/1978 de 16 de noviembre y sus funciones son asumidas por el nuevo organismo que se crea por este Decreto, *el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo*, resultado, a su vez, de la transformación del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, que se reorganiza posteriormente por el Real Decreto 577/1982 de 17 de marzo, y que en el momento actual se define y estructura en base a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

[2] Siendo quizás la principal novedad entre las principales actividades del Servicio en estos años la renovación del cuadro de enfermedades profesionales vigente desde 1961, establecido por Real Decreto 1995/1978 de 12 de mayo, que además vino a modificar la definición preexistente de enfermedad profesional, por cuanto ya no era necesaria para su reconocimiento la condición de padecer el trabajador una incapacidad permanente o progresiva para el ejercicio normal de la profesión; siendo ahora suficiente demostrar que se padecía tal enfermedad, independientemente de cuándo y en qué forma se hubiese adquirido. Así se amplió el número de trabajadores que pasaron a esa situación administrativa, si bien el total de enfermos profesionales reconocidos por los organismos oficiales continuó siendo menor que el existente realmente. Circunstancia admitida hasta por el Ministro de Trabajo, que en 1976 hablaba de la existencia de «un alto coeficiente de enfermedades profesionales sin diagnosticar e identificar por confundirse dentro de las de patología común». Recogido del Editorial de *Salud y Trabajo*, núm. 4, 1976.

Podemos situar el final de esta etapa de Transición con la promulgación de la Ley General de Sanidad de 1986. Puesto que con dicha ley se pone fin, como afirma Enrique Sánchez Ramos, al proceso de modernización de las políticas de salud laboral «no sólo en el ámbito médico, sino también en los de la Seguridad y sobre todo en la Higiene Industrial o Higiene del Trabajo. A la vez que se incorporan nuevas disciplinas como la Ergonomía o la Psicología, lo que proporciona a la Prevención de Riesgos Laborales un enfoque globalizador que tiene al hombre como centro de atención en su plena integridad, la introducción de técnicas de última generación, las aplicaciones epidemiológicas y la actuación coordinada» [3]. A partir de entonces los cambios más importantes en la materia van a estar referidos a la organización administrativa y territorial de esas funciones y a sus aspectos jurídicos.

Es decir, frente al esfuerzo integrador de años precedentes de las tareas de seguridad y salud en torno al Ministerio de Trabajo, con la citada ley, el Ministerio de Sanidad cobra un renovado protagonismo en materia de Salud Laboral, en la medida en que la extinción del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo supuso una nueva redistribución de las funciones de prevención y seguridad: las de higiene y seguridad del trabajo eran asumidas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; las de medicina laboral se adscribían, con sus organismos, a la Subdirección General de atención Primaria y Medicina Laboral, dependiente del Instituto Nacional de la Salud, y, por último, para la coordinación de ambos organismos se creaba una comisión interministerial presidida por los directores generales de trabajo y del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). De modo que con esta última medida se restablecía la clásica doble vía que había venido presidiendo la salud laboral en España durante la mayor parte del siglo XX: ambiente y medios de trabajo, la tradicional higiene y seguridad en el trabajo, quedaban adscritos al Ministerio de Trabajo, enlazando con la veterana Inspección del Trabajo y con un predominio de profesionales procedentes del mundo de la ingeniería y la jurisprudencia. La patología laboral, accidentes y enfermedades profesionales quedaban adscritos, cuando no diluidos, en el ámbito médico y sanitario.

Por estas razones se incluye en el articulado de la citada Ley General de Sanidad de 1986 «la protección, promoción y mejora de la

[3] Enrique Sánchez Ramos, *op. cit.*, p. 16.

Salud Laboral», indicando así que la actividad sanitaria debería abarcar la promoción de la salud integral de los trabajadores, además de actuar en los aspectos sanitarios de la prevención de los riesgos profesionales, o de promover la información, formación y participación de los trabajadores y empresarios en los planes, programas y actuaciones sanitarios relacionados con la Salud Laboral. Esta ley reconoce que, aunque las competencias en materia de Salud Laboral, establecidas en su articulado, se llevarían a cabo bajo la dirección de las autoridades sanitarias, dicha actuación debería de guardar una estrecha coordinación con las autoridades laborales, a través de las inspecciones de trabajo, y con los órganos de participación, inspección y control de las condiciones de trabajo y seguridad e higiene en las empresas, que eran competencia del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo y de sus centros, servicios y gabinetes técnicos.

Estas últimas funciones del Instituto habían sido recogidas por el citado Real Decreto de 17 de marzo de 1982, y desarrolladas por sendas órdenes ministeriales de 25 de enero y de 27 de septiembre de 1985, de acuerdo, cabe destacar, con las directrices del Convenio núm. 155 de la OIT, de 22 de junio de 1981, *sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente*, iniciando con ello el proceso de transposiciones de la normativa internacional que se va a suceder en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo a partir de entonces, y que culminará en la citada Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995.

Un factor de modernización: el contexto europeo

A partir de 1980, la transposición de las principales normas internacionales en materia de prevención y la influencia de las instituciones creadas a nivel comunitario van a empezar a marcar de forma directa el sentido y la orientación de la prevención en España, puesto que con antelación a la incorporación de España a la UE, y sobre todo en el período franquista, los convenios y recomendaciones suscritos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, las recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud, o las declaraciones de la Organización de Naciones Unidas, habían servido como simple referencia a la hora de elaborar los programas de prevención nacionales. Una vez incorporada España a la UE, se deben incluir también las medidas tomadas en este tipo de organismos con

anterioridad. Por ejemplo, uno de los primeros Convenios de la OIT de relevancia suscrito por la España democrática fue el 155 sobre «seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo» en el año 1981, que sería luego uno de los referentes principales en la elaboración de la LPRL.

Pero junto a los aspectos jurídicos y normativos que supone la integración europea, hay que destacar la importancia de otros factores fundamentales de esta integración relacionados con la investigación; las nuevas técnicas; y la participación de los representantes de los trabajadores, los técnicos y los responsables de prevención españoles en el campo de las condiciones de trabajo a nivel europeo. En la medida en que es a través de esas nuevas redes y foros de discusión como se inicia el proceso de plena modernización y trasformación cultural en materia de prevención en nuestro país que luego se va a condensar en la normativa y que va a permitir orientar mejor su aplicación (en la medida también, en que este tipo de organismos dan pie a la participación recíproca de técnicos españoles en los órganos de decisión europeos).

En primer lugar, hay que señalar el papel de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, de carácter autónomo, con sede en Dublín, que se crea en 1975, comenzando a funcionar realmente en 1978, y que va a llevar a cabo una profusa labor de investigación en torno a las causas que influyen sobre la mejora de las condiciones de vida y trabajo a medio y largo plazo en Europa (ampliando el limitado campo de la salud y la seguridad al de las condiciones de trabajo en general), reuniendo a especialistas de todos los países pertenecientes y siendo el máximo referente en este ámbito en la década de los ochenta y noventa (al igual, por ejemplo, que la función que realiza el CEDEFOP en materia de Formación) [4].

[4] Un «Balance de la investigación europea sobre condiciones de vida y trabajo» en los años ochenta, se publicó en número monográfico de la *Revista de Trabajo* que coordinamos en 1985, del cuál se tiraron 3.000 ejemplares, con ocasión de una estancia de investigación en Dublín ese mismo año: Juan José Castillo (ed.): *Condiciones de Trabajo: La hora de Europa*, Número Monográfico de la *Revista de Trabajo*, 80, MTSS, 1985, 277 pp. Tal y como afirmábamos en dicho número estábamos «lejos aún de tener una experiencia y masa crítica de investigación sobre condiciones de trabajo que resistan la comparación internacional [...] en la necesidad de rellenar este vacío, de ponernos también en este tema a la hora de Europa, se halla la necesidad de participar en toda la extensión y con la mayor prontitud posible en las investigaciones de la Fundación y la más amplia difusión de su fondo acumulado de trabajos entre todos aquellos interesados en la mejora de la calidad de la vida de trabajo», p. 7.

A nivel nacional, el organismo que ha asumido, hoy día, la labor de coordinación con este órgano internacional ha sido el Consejo Económico y Social, participando activamente en los trabajos de investigación —y canalizando la participación en los foros de discusión y las reuniones internacionales de numerosos investigadores, técnicos, empresarios y sindicatos españoles, así como difundiendo sus resultados. Se puede decir así, que la Fundación ha sido también la base de la participación sistemática y organizada de los equipos españoles en la investigación puntera internacional, y que ha servido también para integrar la problemática de la prevención en una concepción más amplia, que incluye desde las nuevas formas de organización del trabajo, pasando por la innovación tecnológica, hasta las formas de articulación entre el tiempo de trabajo y de ocio.

A partir de esas fechas el papel de los sindicatos comenzará a tomar mayor protagonismo en las políticas de prevención de riesgos laborales. En primer lugar porque van a tener una participación más activa en la discusión y elaboración de leyes y reglamentos en materia de prevención, participando además en los distintos organismos que se crean a nivel nacional para este fin, lo cuál supone un giro al carácter paternalista que había impregnado las políticas relacionadas con la regulación de las condiciones de trabajo heredado de la etapa franquista, e implícitamente manifiesto, por ejemplo, en la redacción de la propia Ordenanza General. En segundo lugar, porque van a empezar a incorporar en los convenios sectoriales y de empresa temas concretos referidos a la higiene y seguridad en el trabajo (vigilantes de seguridad, formación de los trabajadores, reconocimientos médicos, etc...), si bien todavía en determinados sectores expuestos a riesgos específicos, tales como el sector de químicas, pionero en este campo. Por ejemplo, en el Acuerdo Económico y Social de 1985, sindicatos, patronal y gobierno incluyen la necesidad de «potenciar las acciones técnico-preventivas orientadas a disminuir los riesgos laborales, los accidentes y las enfermedades profesionales; revisar y actualizar la normativa legal existente, teniendo en cuenta para ello, los convenios de la OIT y la legislación comunitaria; y unificar los organismos de la administración con competencias en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo». Del mismo modo, con ocasión de la primera huelga general que se plantea al gobierno socialista, en 1988, los sindicatos incluyen en la plataforma sindical tres importantes reivindicaciones en materia de salud laboral: «Regular el derecho a disponer de una completa formación e información sobre los riesgos a que se está expuesto en el lugar de trabajo; establecimiento del derecho a la parti-

cipación de los trabajadores en la elaboración y control de las medidas relativas a sus condiciones de trabajo; y elaboración de una normativa básica que refunda la legislación dispersa existente» [5]. Desde entonces el papel de los sindicatos ha sido fundamental no sólo en la renovación, modernización y democratización de las políticas de salud laboral en nuestro país, sino también en la formación, asesoramiento y concienciación de los propios trabajadores en todo lo referente a los riesgos laborales, tratando de acercar la práctica cotidiana en los centros de trabajo a los grandes objetivos marcados por sus resoluciones congresuales, a través, fundamentalmente, de los delegados de prevención.

Pero, volviendo a la importancia del marco europeo para la modernización de las políticas de prevención y la participación de los trabajadores, bastante más tarde, en 1994, y no sin cierto conflicto velado con la Fundación Europea, debido al solapamiento de funciones, se creará la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, con sede en Bilbao. Esta Agencia es ya un organismo orgánico y funcionalmente dependiente de la Comisión Europea, con lo cual sus recomendaciones, aunque tienen una mayor influencia en las medidas políticas y las normativas concretas, pierden algo de la frescura, la independencia, la capacidad crítica y la perspectiva holística e interdisciplinar que ha caracterizado a la Fundación durante su largo periplo, notándose ciertamente un giro hacia una orientación exclusivamente prevencionista de carácter jurídico que a veces ha sido considerada regresiva con respecto a los avances de la Fundación.

La Agencia se crea precisamente para integrar las actuaciones realizadas por distintos organismos en materia de salud y seguridad en el trabajo a nivel europeo con el fin de no duplicarlas. Por ello, desaparecen o se integran en la Agencia otros organismos como el antiguo Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el Centro de Trabajo y se le encarga la configuración y el desarrollo de la Red Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo, como vehículo de comunicación y conocimiento de las actuaciones que se desarrollan en el marco europeo en materia de la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo [6].

[5] Véase Javier Pinilla, técnico del INSHT, «El sindicalismo y la lucha por la salud y la seguridad» xerocopiado, 25 pp.

[6] Margarita Lezcano Núñez y William Cockburn, «La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, un puente hacia la información» *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del INSHT, núm. 9, 2000, pp. 27-34.

Esta Red debe comprender los principales elementos que componen las redes nacionales de información, incluidas las organizaciones nacionales de los interlocutores sociales —de acuerdo con la legislación nacional—, y los centros de referencia nacionales y los centros temáticos europeos. El consejo de dirección de la Agencia instituye una mesa de once miembros, que está compuesta por el presidente y los tres vicepresidentes del consejo de dirección, un coordinador de cada grupo de representantes (empresarios, trabajadores y Comisión) y un representante suplementario por cada uno de estos tres grupos.

Como resumen de lo dicho, y concretando un poco más la importancia de la integración española en la Comunidad Europea, además de la progresiva participación española en los acuerdos de los organismos internacionales descritos más arriba, esta incorporación supondrá someterse a las directivas de los organismos con competencias en política de prevención comunitaria. La función principal de la Unidad de Salud y Seguridad en el Trabajo, dependiente de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales y Educación, es la de emitir las directivas y recomendaciones, y sus respectivas actualizaciones en materia de salud laboral, además de contribuir a la armonización de estadística y la recopilación y distribución de información a nivel comunitario mediante organismos como EUROSTAT.

Entre esas normas hay que señalar, en primer término, las contenidas en el Acta única Europea de 1987 (*armonización de la seguridad y la salud de los trabajadores en toda Europa*), que se materializan en 1989 con la Directiva Marco sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo (89/391 EEC), y que regula áreas como la organización de la prevención y la responsabilidad del empresario en la información, participación y formación de los trabajadores, y además, establece la elaboración anual de una Estadística Europea de Accidentes de Trabajo (ESAW), de gran utilidad para establecer análisis comparativos y seriales entre distintos países. Aunque quizás la afectación más importante en nuestro país sea la imposición de la transferencia de funciones de evaluación de riesgos y de prevención desde los organismos públicos existentes (Gabinetes, etc...) al ámbito de la empresa, a través de instituciones mancomunadas acreditadas, y de los propios trabajadores a través de los delegados de prevención, sobre todo, en las pequeñas empresas. Destacando que la contratación de servicios externos de prevención no exime a los empresarios de la responsabilidad subsidiaria.

De este modo, una parte de la normativa europea se actualiza o transfiere ya en la Ley de Industria 21/1992 de 16 de julio. Que in-

corpora la obligación de crear reglamentos de seguridad y planes de prevención de riesgos laborales en las empresas y su gestión por medio de organismos de control autorizados. Junto a un conjunto de medidas que regulan estas responsabilidades en materia de evaluación de riesgos y los planes de prevención. A su vez, con la Ley 8/1988 de Infracciones y Sanciones en Orden Social (LISOS) se dota de un carácter vinculante y realista a esta nueva manera de luchar contra la accidentalidad laboral. Es decir, asienta la ruptura con el principio de la responsabilidad solidaria para establecer una responsabilidad directa respecto de las obligaciones de Seguridad e Higiene del empresario, e implica así que el deber de protección del trabajador ya no descansa sobre los derechos y obligaciones emanados de la relación contractual de trabajo, sino en un concepto más próximo a la circunstancia real del objeto del contrato y el centro de trabajo: *la obligación de la prevención del riesgo*. En consecuencia, la responsabilidad no puede actuar de forma objetiva sino *subjetiva y directa*, buscando en el fondo establecer una aplicación al Derecho Administrativo sancionador de los principios del Derecho Penal. Es decir, se establece una responsabilidad de carácter penal, sobre la ausencia de prevención (la existencia de riesgos) y no sólo sobre la existencia del accidente. En esta ley se tratan también temas tan novedosos como la distribución de la responsabilidad de las empresas ante fenómenos como la subcontratación o la cesión de trabajadores por medio de las ETT; y la ampliación de esta responsabilidad no a la ocurrencia del accidente sino a la obligación de la prevención del riesgo.

El grueso de la Directiva, como decíamos, no se transpone hasta la promulgación de la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que incorpora también al derecho español otras Directivas europeas, como la Directiva del Consejo 89/391/CEE, que establece el ámbito general básico de la tutela legal de la salud laboral; el citado Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como respuesta política coherente y actualizada de protección de la salud en el trabajo; o el desarrollo completo del mandato del artículo 40.2 de la Constitución Española, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

Y el resto de normas de la Directiva Marco que deben ser transpuestas a la legislación de los distintos países europeos de rango inferior se irán incorporando a través de reales decretos, órdenes y resoluciones. Es el caso de la ya citada Ley de Industria de 1992, en lo referente a las nuevas obligaciones en materia de prevención en las empresas, o el Real Decreto Legislativo 1/1994, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, modificado por la Ley 42/1994 sobre medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que constituye el marco legal del *aseguramiento* de los riesgos laborales en España, y que tiene implicaciones tan importantes como la definición de accidente de trabajo y enfermedad profesional; el ámbito de cobertura; el tipo y la magnitud de las prestaciones económicas (subsidios por incapacidad temporal e indemnizaciones); así como las cuotas a pagar por los empresarios en función de la actividad de la empresa y la ocupación del trabajador. Dando la posibilidad al empresario de asociarse y recibir estas prestaciones y servicios de una mutua, las cuales se regulan en la sección 4ª de la Ley y, recientemente, ya mediante un reglamento específico (Real Decreto 1993/1995 por el que se aprueba el Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social).

Otro caso reseñable, relacionado con el desarrollo de la ley anterior, es el Reglamento que regula los Servicios de Prevención establecido por el Real Decreto 39/1997, puesto que no sólo establece las normas de acreditación de los Servicios de Prevención Ajenos contemplados en la LPRL, sino que se une a la Orden de 22 de abril de 1995, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención y riesgos laborales, es decir, la posibilidad de actuar como Servicios de Prevención y de realizar tareas y actividades de apoyo a las empresas asociadas con cargo a cuotas pagadas por los empresarios a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Como anteriormente las Mutuas sólo realizaban actividades preventivas en contadas ocasiones, dada su función esencialmente aseguradora, con estas medidas se pretendía establecer una relación más estrecha entre aseguramiento y prevención, y un considerable incremento de las actividades preventivas en las empresas. Al mismo tiempo se contempla la posibilidad de que estos servicios sean servicios mancomunados para las pequeñas empresas «con el fin de evitar obstáculos innecesarios para su creación y desarrollo, así como capacidades y aptitudes que deben reunir los mencionados Servicios y los trabajadores designados para desarrollar la acción preventiva».

Esta posibilidad, siendo particularmente importante dado el protagonismo de la pequeña empresa en el sistema productivo español y dadas las implicaciones a nivel jurídico y preventivo que va a tener la consideración de estos servicios mancomunados como servicios de

prevención propios, frente a los servicios de prevención ajenos, adolece, sin embargo de un desarrollo vago que ha dado lugar a múltiples interpretaciones en la práctica. Por ejemplo, al establecer el criterio numérico de trabajadores de la «empresa» y no del «centro de trabajo» o unidad productiva, que es donde se presentan el conjunto de riesgos laborales a los que está expuesto un trabajador, se aparta del criterio general que sigue la LPRL, y da lugar, por ejemplo, a que pequeños centros de trabajo pertenecientes a grandes empresas queden fuera de este reglamento[7].

La Ley de Prevención de Riesgos laborales de 1995

Como decíamos, la importancia del período que se extiende entre la Ley General de Sanidad de 1985 y la Ley de Prevención de Riesgos laborales de 1995, en lo referente a la salud en el trabajo, radica más bien en sus aspectos jurídicos y organizativos: el reconocimiento institucional de su especificidad en el campo de la regulación de las relaciones laborales, junto con el proceso de adaptación y transposición de normas internacionales, fundamentalmente debidas a la integración de España en la Comunidad Económica Europea.

De este modo, tal y como atestigua el propio preámbulo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, se trata de responder a una doble necesidad: «la de poner término, en primer lugar, a la falta de una visión unitaria en la política de prevención de riesgos laborales propia de la dispersión de la normativa vigente, fruto de la acumulación en el tiempo de normas de muy diverso rango y orientación, muchas de ellas anteriores a la propia Constitución española, y, en segundo lugar, la de actualizar regulaciones ya desfasadas y regular situaciones nuevas no contempladas con anterioridad».

No obstante, habremos de diferenciar entre este movimiento general hacia la integración normativa, o centralización, de las políticas de prevención, aseguramiento e inspección, y una tendencia contraria de descentralización autonómica que irrumpe por las mismas fechas en numerosas áreas de la propia Administración del Estado, y que tendrá importantes consecuencias en la gestión y la eficacia de

[7] Véase Leodegario Fernández Marcos, «En torno a los Servicios de Prevención Mancomunados» *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo núm. 6, 2000, pp. 23-30.

esa nueva normativa: la transferencia de competencias a las distintas Comunidades Autónomas, que se produce, en la mayor parte de ellas, con ocasión del Real Decreto 382/1995.

Podemos dividir así los aspectos fundamentales de la nueva LPRL en dos grandes áreas de regulación: la que tiene que ver con sus aspectos jurídicos, y la que describe la organización jerárquica y funcional de los organismos competentes.

El contenido de carácter jurídico que introduce la ley se podría sintetizar sumariamente en los siguientes puntos[8]: Añade un bloque legislativo independiente dentro del Derecho Laboral, que apunta a la identificación, en un futuro, de un Derecho de la Salud Laboral que responda a reglas y principios propios; pone mayor énfasis en la vertiente preventiva y de evitación del riesgo, fundamentalmente centrado en un nuevo diseño jurídico relacionado con la responsabilidad del empresario y los servicios externos; en relación con el punto anterior, impone el principio de coordinación de actividades empresariales, exigiendo «responsabilidades subsidiarias» por incumplimiento de la normativa, acorde con el sistema productivo español, en el que es frecuente la descentralización productiva y la subcontratación. (La excepción a este régimen de responsabilidad general es el relativo a las ETT, en la medida en que empresa usuaria y ETT responden de manera autónoma e independiente, sin transvase de responsabilidades de una a otra por sus respectivos incumplimientos en la materia. Es decir, que la empresa usuaria no es responsable solidaria del incumplimiento de los deberes propios de la ETT); y por último, al tratarse de una ley «consensuada» por los distintos actores sociales, atribuye una mayor importancia a la negociación colectiva que permite, a su vez, vías de adaptación a las unidades productivas concretas y cierta flexibilidad en su aplicación a las situaciones específicas de cada unidad productiva.

Respecto al segundo de los puntos mencionados, la redistribución de Competencias de los organismos públicos nacionales queda dividida en tres grandes bloques de funciones: las funciones reglamentarias, las de promoción y asesoramiento, y las funciones de vigilancia control y, en su caso, sanción. Ejemplo del primer grupo de funciones es el contenido del artículo 6, en el que se establece que el

[8] Véase Federico Durán López, *Informe sobre riesgos laborales y su prevención*, Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica, Ministerio de la Presidencia, BOE, Madrid, 2001, 320 pp. Especialmente el capítulo 4, «Marco legal de la prevención y aseguramiento de riesgos laborales», pp. 69-93.

Gobierno regulará los requisitos mínimos de las condiciones de trabajo para la protección de la salud y seguridad; las limitaciones y prohibiciones de operaciones, procesos o exposiciones laborales; procedimientos de evaluación de riesgos, normalización de metodologías y guías de actuación preventiva; modalidades de organización, funcionamiento y control de los servicios de prevención, y procedimientos de calificación de enfermedades profesionales, así como los requisitos y procedimientos de comunicación e información. Para el desarrollo de estas funciones, además de los organismos vinculados al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como el ya citado Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad y Consumo cumple también un importante papel: puesto que las competencias de las administraciones en Salud Laboral se remiten en la LPRL a las establecidas en la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986), que dedica el capítulo IV del título I, a establecer las normas de sanidad relacionadas con el ámbito laboral (control sanitario que realicen los servicios de prevención, vigilancia y seguimiento de la salud de los trabajadores, desarrollo de sistemas de información en Salud Laboral, etc...). Además, entendiendo que la salud de los trabajadores es una parte de la salud pública general, y de acuerdo con la doble vía de tratamiento de la Seguridad y la Higiene anteriormente mencionada, se creó en 1995 un Grupo de Trabajo de Salud Laboral dentro del Ministerio de Sanidad compuesto por expertos designados por las comunidades autónomas, el INSALUD, y de las subdirecciones generales de formación sanitaria y de relaciones profesionales, cuya función es, básicamente, la de controlar y definir las actuaciones de carácter sanitario que realizan los Servicios de Prevención. Institución que coexistirá dentro del Ministerio de Sanidad con los antiguos organismos y departamentos relacionados con la salud en el trabajo, como son la Subdirección General de Inspección Sanitaria del INSALUD; el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo; o la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo.

Pero con la LPRL se crea, además, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en la que están representados sindicatos, empresarios y gobierno, sumando 74 personas, siendo el máximo órgano en materia de prevención que lleva a cabo los Planes de Acción estatales sobre la Siniestralidad Laboral. El Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el trabajo ejerce la Secretaría General de la Comisión, prestándole la asistencia técnica y científica necesaria para el

desarrollo de sus competencias, y su funcionamiento se articula de tres formas diferentes: el Pleno de la Comisión, la Comisión Permanente y los Grupos de Trabajo. Los grupos de trabajo abordan monográficamente cada problemática, para elevar al pleno propuestas de mejora. De éste, una vez seleccionadas y depuradas, pasan a la Comisión Permanente, que se encarga de elevarlas a las distintas instancias políticas y órganos de decisión.

Entre las funciones encomendadas a la CNSST caben destacar la de asesorar en las actuaciones en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales (asesoramiento técnico y de vigilancia y control) de las Administraciones Públicas competentes; formular propuestas en relación a esas actuaciones y elevar informes al Consejo de Estado cuando se trate de proyectos de Reales Decretos; al hilo de lo anterior, coordinar esas actuaciones entre las distintas Comunidades Autónomas y entre las Administraciones Públicas competentes en materia laboral, sanitaria y de industria; también tiene por misión elaborar los criterios y directrices de actuación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo e informar sobre los planes nacionales de actuación en materia de seguridad y salud en el trabajo [9].

Junto a este órgano, se crea la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, mediante la disposición Adicional Quinta de la LPRL, bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y con la participación tanto de las Administraciones Públicas como de las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, cuya misión principal es la de hacer un seguimiento del impacto de las medidas tomadas en la política de prevención laboral así como la promoción, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo [10]. Es decir tiene una función eminentemente financiera (proyectos de investigación solicitados por asociaciones sindicales, patronales y organismos públicos de las Comunida-

[9] Véase José Yanes Coloma, y Macarena García de Castro y Ruiz de Velasco, «Nuevas formas de participación institucional en materia de prevención de riesgos laborales. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo», *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del INHST, 4, 1999, pp. 19-24.

[10] La dotación inicial de la Fundación la constituye la aportación por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del 20%, a la fecha de entrada en vigor de la Ley, del Fondo de Prevención y Rehabilitación, procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. La cuantía de dicha aportación se ha cifrado, para el período 2000-2005, en diez mil millones de pesetas (60.101.210 €).

des Autónomas) y provee de recursos para proyectos destinados a la formación de gabinetes y servicios técnicos solicitados por los órganos tripartitos de las Comunidades Autónomas, aunque plantea la duda de cómo encontrarán los agentes sociales la manera de financiar esos servicios cuando la Fundación retire esas ayudas [11].

Problemas de coordinación: la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas

La transferencia de competencias en materia de prevención a las comunidades autónomas, si bien tiene la ventaja principal de adecuar las políticas de prevención a las realidades productivas de las diferentes regiones, ha supuesto una modificación sustancial de los principios generales que inspiraron las distintas estrategias de prevención puestas en marcha con la LPRL [12]. Nos referimos a problemas tales como las dificultades de coordinación entre políticas estatales y autonómicas y entre comunidades autónomas limítrofes; a las incompatibilidades administrativas entre la inspección y los sistemas sancionadores; o la superposición o duplicación de funciones entre distintos organismos. Tal es así que, actualmente, existen en nuestro país cerca de 19 autoridades en cada ámbito competencial que consideremos, incluido el laboral y el sanitario, y cada comunidad autónoma, en función de sus necesidades y recursos, es libre para definir los planes y políticas de salud laboral en su ámbito territorial [13].

Los Gabinetes Técnicos Provinciales, con los correspondientes Centros, pasan a depender de las Comunidades Autónomas, transfiriéndose sus funciones y recursos a sus departamentos de trabajo, y estos Gabinetes suelen adoptar el nombre de centros de seguridad e

[11] Véase Pedro Montero Lebrero, (Gerente de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales) «La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales: acciones, solicitantes y beneficiarios», *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del INSHT, MTSS, núm. 5, 2000, pp. 25-32.

[12] Una síntesis del giro descentralizador en materia de prevención que se produce con la LPRL puede verse, por ejemplo, en F. Durán López, «El nuevo marco de la prevención de riesgos laborales y el cambiante mundo del trabajo». *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del INSHT, MTSS, núm. 0, 1999, p. 4-9.

[13] Carlos Ruiz Frutos, Jerónimo Maqueda y Montserrat García Gómez, *Organismos públicos con competencias en Salud Laboral*. En Fernando G. Benavides; Carlos Ruiz-Frutos y Ana M. García, *Salud Laboral. Conceptos y técnicas para la prevención de riesgos laborales*, Barcelona, Masson, 2.ª ed. 2000, pp. 159-165.

higiene en el trabajo o centros de salud y seguridad en el trabajo. Pero la Consejería de Salud desarrolla su propia estructura de Salud Laboral en las direcciones generales de salud pública, bien con recursos a nivel central únicamente, o creándolos a nivel territorial. En otros casos los recursos y funciones de los gabinetes se adscriben a las consejerías de salud de cada comunidad.

Con ello declina el protagonismo del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad, perdiendo desde 1996 el 30% de sus efectivos técnicos y económicos y se rompe la línea integradora entre las funciones de inspección, de sanción y de información técnica que se había seguido a lo largo de todo el siglo XX en materia de prevención, y que había culminado con la creación del Instituto, dependiente del Ministerio de Trabajo.

Mientras se transfieren las funciones sancionadoras y de prevención a las comunidades autónomas —en la mayor parte de ellas, alrededor de 1994—, el Cuerpo superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social sigue dependiendo del Ministerio de Trabajo, quedando, además, separados el Cuerpo de Inspectores de Trabajo y el Órgano técnico de apoyo, constatándose una evidente falta de coordinación entre los órganos a los que compete la vigilancia de la aplicación de la ley de prevención y los que tienen capacidad para aplicarla, o los que determinan y financian el número de inspectores en cada comunidad y los organismos autonómicos que conocen los recursos necesarios en cada una de ellas. Al mismo tiempo, han quedado separadas en distintos niveles de dependencia orgánica las funciones de vigilancia y control: la de trabajo (estatal), la sanitaria (autonómica) y de industria (también autonómica pero de distinta consejería).

Los Planes Nacionales de Prevención

Para hacer frente a estos problemas de coordinación, y por supuesto, a la fuerte tendencia al alza de la evolución de la siniestralidad durante la segunda mitad de la década de los noventa (el año 1997 llegó a registrar 1.123 muertes por accidentes de trabajo), algunos años después de la LPRL, en 1998, se celebra la Cumbre de la Seguridad y Salud Laboral, donde, entre otras cosas, se acuerda poner en marcha los Planes Nacionales de Acción sobre la siniestralidad laboral.

El primero de los planes mencionados, llamado Plan de Choque contra la siniestralidad, promueve la creación de una Comisión Nacional de Seguridad y Salud, en el marco de la cual se crea también una Comisión cuatripartita sobre la Cooperación Interterritorial en materia laboral en 1998. En el preámbulo del citado plan se mostraban los rasgos definitorios del comportamiento de la siniestralidad laboral en España en esos años: «A pesar de la intensa labor normativa que, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en estas materias, se ha llevado a cabo por el Gobierno durante los dos últimos años, con el fin de desarrollar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, quince Reales Decretos y tres órdenes Ministeriales, tal esfuerzo no está ofreciendo los frutos que en un principio cabría suponer, dado que persiste una alta siniestralidad laboral. Los correspondientes datos estadísticos arrojan más de 1.000 muertos, más de 10.000 accidentes graves, más de 660.000 leves y, si se computan incluso los que se producen sin causar baja, más de 1.200.000 accidentes. Datos que suponen más de quince millones de jornadas al año perdidas por este motivo y que, según cálculos no muy extensivos, conducen a más de dos billones de pesetas (1.202.024.208,76 €) anuales entre costes directos e indirectos».

Quizás el aspecto más relevante de dicho plan radique en el diagnóstico que se realiza acerca de las causas de este fracaso, puesto que no sólo orientará los objetivos y áreas de actuación de las políticas de prevención en el futuro, sino que va a delimitar el campo de debate institucional actual sobre el problema de la siniestralidad. Estas causas apuntaban fundamentalmente a dos factores: la falta de una auténtica cultura de la prevención entre los empresarios españoles, y la falta de eficacia en la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: «Los primeros análisis efectuados sobre esta siniestralidad que se padece en los diversos sectores señalan que ésta no obedece sólo a una mayor actividad económica y a un mayor nivel de ocupación, sino que, entre otras causas, obedece a la falta de una verdadera cultura de la prevención, generalizada en todos los ámbitos de la sociedad, al insatisfactorio cumplimiento de la nueva normativa de prevención de riesgos laborales y al desconocimiento de las ventajas que aporta una adecuada prevención de riesgos laborales» [14].

[14] «Hay diversas causas de los accidentes y enfermedades derivadas del trabajo y no cabe duda que la precariedad y la excesiva eventualidad en la contratación es una de ellas, pero la causa principal de esta siniestralidad no es otra que el incumplimiento generalizado de las normas preventivas por parte de las empresas. No es la falta de leyes adecuadas, sino su incumplimiento sistemático y generalizado lo que causa los accidentes. [...] Detrás de este incumplimiento hay falta de cultura preventiva en el conjunto del tejido socio-laboral», Antonio Gutiérrez (CC.OO), «La seguridad y la salud en el trabajo en España: el punto de vista de CC.OO.-C.E.O.E.-CEPYME-U.G.T». *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del INSHT, MTSS, núm. 0, 1999, pp. 10-19.

De forma que las propuestas del plan quedarán sistematizadas en ocho grandes grupos o áreas de actuación: sensibilización para una cultura de la prevención; promoción y apoyo de la actividad preventiva en el trabajo; programas de formación para la prevención; fomento e incentivación de la actuación preventiva; reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio; acciones legislativas y acciones complementarias para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales; reforzamiento de la eficacia de las actuaciones en materia de vigilancia, de control y sancionadora; y por último, coordinación y cooperación inter-institucional y entre las Administraciones Públicas, General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

De este modo, y en dicho contexto de preocupación general sobre la evolución de las lesiones y enfermedades laborales, la Mesa de Diálogo Social sobre la prevención de riesgos laborales alcanzó un Acuerdo, el 30 de diciembre de 2002, en el que se proponían medidas de reforma del marco normativo para el reforzamiento de la función institucional de vigilancia y control y para el establecimiento de un nuevo sistema de información en materia de siniestralidad laboral. En concreto propone, en primer lugar, medidas normativas para favorecer la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa, mediante la modificación del artículo 16 de la LPRL, para incluir que «el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos»; e incorporando un nuevo artículo que dispone la presencia obligatoria en el centro de trabajo de los recursos preventivos del empresario en determinados supuestos; o mediante la reforma de la LISOS para combatir el cumplimiento meramente formal o documental de las obligaciones y las lagunas de responsabilidad entre diferentes empresas, ya sean subcontratas o empresas de trabajo temporal.

En segundo lugar, elabora propuestas sobre prevención de riesgos laborales en materia de Seguridad Social entendiendo que la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y los aspectos financieros y prestaciones de sus funciones,

pueden incidir, debidamente orientados, en la mejora de la Seguridad y la salud en el trabajo; en la promoción de la cultura de la prevención; y en el control y reducción de la siniestralidad. Para ello propone, entre otras medidas, la creación de un Consejo tripartito, que incluya la voz, pero no el voto, de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT); un Programa de Formación sobre Prevención de Riesgos Laborales, que guarde coherencia tanto con el Plan Nacional de Formación, aprobado en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, como con la normativa y el sistema general de formación profesional; una nueva tarifa de cotización por Accidentes de Trabajo y la implantación de un Sistema *Bonus/Malus*, dirigido, fundamentalmente, a centrar la vigilancia sobre empresas con mayores índices de siniestralidad —ya que los datos decían que el 50% de los accidentes se producían en el 2% de las empresas (empresas del metal y de la construcción de entre 25 y 50 trabajadores)—; y por último, la mejora de los sistemas de inspección mediante la mejor coordinación entre la vigilancia y el control y los órganos técnicos y entre la administración central y las autonómicas. En concreto, la Ley reguladora de la Inspección de Trabajo 42/1997, cuyo Reglamento de Organización y Funcionamiento (RD 138/2000) fija un nuevo modelo organizativo adaptado a la actual configuración autonómica del Estado, estableciendo mecanismos de coordinación, como la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (donde se aprueban los objetivos anuales de actuación de la Inspección de Trabajo), y las Comisiones Territoriales de Inspección (en las que se establece, a nivel autonómico, la colaboración concreta entre las citadas Administraciones).

En tercer término, la mesa propone la reforma del sistema de información en materia de siniestralidad capaz de recoger nuevas variables que son de interés preventivo, como el tipo de contrato, la procedencia de las ETT, la edad del accidentado, la caracterización del accidente de trabajo. Esta información se recogería, primero en los tradicionales partes de accidentes de trabajo, y más tarde mediante la implantación de un nuevo sistema informático (sistema DELTA) de comunicación de los accidentes de trabajo [15].

A raíz de la esta serie de reacciones institucionales ante la evolución de la siniestralidad; de la creación de los distintos organismos de participación y discusión social mencionados; y de la Resolución del

[15] «Propuestas de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales aprobadas por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo» Prevención, Trabajo y Salud, Revista del INSHT, MTSS, núm. 23, 2003, pp. 29-36.

Consejo Europeo de 3 de junio de 2002 sobre una Nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo, se han sucedido nuevas medidas innovadoras en la materia cuya eficacia todavía es difícil de evaluar. En concreto la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de Reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (BOE de 13 de diciembre), ejecuta en parte las citadas propuestas pretendiendo dos objetivos generales: a) alcanzar un cumplimiento real, y no meramente formal o documental, de la normativa de prevención; b) adaptar los contenidos de esta normativa a las nuevas formas de organización del trabajo, con especial atención a las diversas formas de subcontratación.

Respecto al primer objetivo, se intensifican las obligaciones preventivas del empresario (exigiendo un plan de prevención que la integre en el sistema de gestión de la empresa, y la presencia de recursos preventivos, en determinados supuestos y situaciones de riesgo y peligrosidad), y se refuerzan los mecanismos de inspección, control y sanción (incorporando a los técnicos de las Administraciones Autonómicas a las tareas de la Inspección de Trabajo).

Respecto al segundo objetivo, el Real Decreto 171/2004 de 30 de enero (BOE de 31 de enero) desarrolla y delimita los contenidos sobre coordinación de actividades empresariales del art. 24 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, establece los deberes a cargo de las diferentes empresas afectadas por los procesos de concurrencia empresarial y fija los medios de coordinación, concreta los derechos de los representantes de los trabajadores afectados por estos procesos y, finalmente, añade algunas reglas de adaptación del marco normativo del sector de la construcción al reglamento. No obstante, aunque la aprobación del RD 171/2004 es relevante en sí misma, su contenido resulta ambiguo y demasiado abierto en alguna de sus prescripciones normativas. Pues, aunque el RD impone la obligación de su concreción particularmente en los empresarios titulares de los centros o los empresarios principales en contratas, sin embargo, deja un importante margen en su cumplimiento, al limitarse a enunciar de forma abierta los posibles medios de coordinación entre empresas y las formalidades al respecto.

El mapa actual de la prevención en España

A la vista de las transformaciones de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo en los últimos treinta años descritas en este artículo, el mapa actual de las instituciones, los actores sociales y los campos de

actuación en materia de prevención en España en la actualidad, queda definida de la siguiente manera.

La Administración Pública es la principal garante de la obligación que tienen las empresas de proteger la salud de los trabajadores, y por tanto también, quien tiene la misión de definir los estándares y de promover la aplicación real de las normas. Entre las administraciones públicas con competencias en las políticas de seguridad y salud en el trabajo hay que destacar a la administración laboral y sanitaria, tanto central como autonómica.

Las principales instituciones de la *Administración Laboral* central actuales son la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) tiene la función de asumir la vigilancia del cumplimiento de las normativas de prevención en las empresas. Para ello contaba en el año 2001 con un número total de inspectores de 748 (6 inspectores por cada 100.000 trabajadores), que son los que abordan las cuestiones relativas a la seguridad y salud laboral —con capacidad sancionadora, por ejemplo— cifra que en el 2004 había ascendido a 796. El número de subinspectores es de 837, que gestionan temas relacionados con la Seguridad Social. A pesar de que las últimas propuestas del Ministerio pretenden doblar esta cifra: alcanzar una cifra de 2.000 efectivos entre inspectores y subinspectores y dotar a estos últimos de capacidad sancionadora, parecen ser todavía cantidades muy insuficientes en comparación con otros países de nuestro entorno [16]. Las dos comunidades con el mayor índice de inspectores por cada 100.000 trabajadores en el 2001 fueron Castilla y León, Baleares y el País Vasco, mientras que Murcia, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Madrid presentaron los menores índices, aunque tengan mayor número en términos absolutos. En cuanto a su eficacia, sabemos que en los últimos años, si bien el número de visitas de inspección en materia de seguridad y salud ha disminuido, la detección de infracciones ha aumentado, por lo que no parece haber una relación clara entre la cantidad de inspectores, el número de visitas realizadas y la detección de infracciones, lo cual podría estar manifestando diferencias en los criterios de la gestión de los recursos de la inspección, así como diferencias en la rigurosidad de la inspección.

[16] «España tiene un solo inspector por cada 23.300 trabajadores, la mitad que la UE», *El País*, 22-2-2006, p. 101.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), sigue siendo el único órgano científico-técnico de la Administración General del Estado especializado en prevención de riesgos laborales. Si bien su presupuesto ha ido incrementándose paulatinamente en los últimos años, no lo ha hecho así el número de técnicos en plantilla, que incluso se ha reducido algo, con ocasión de la transferencia de recursos y competencias a las comunidades autónomas [17]. Quizás por ello, de las tres funciones que tiene encomendadas (promoción, apoyo técnico e investigación), la que le confiere una mayor «visibilidad» es la de promoción, que se concreta en publicaciones, folletos, audiovisuales y aplicaciones informáticas y la impartición de cursos de formación (por ejemplo, en el año 2000 realizó 217 cursos, con una razón de 26 alumnos por curso), mientras que las actividades de apoyo técnico, basadas en la elaboración de informes, en asesoramientos y en la resolución de expedientes de acreditación de equipos de protección personal ha sufrido una paulatina reducción.

Una de las principales labores del Instituto en los últimos veinte años, de acuerdo con el artículo 8 de la LPRL, ha sido el diseño, la realización y el análisis de las *Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo* [18], que proporcionan información de temas tales como las exposiciones laborales más frecuentes a las que está sometida la población trabajadora; las estructuras preventivas y las actividades preventivas de las empresas; los factores del entorno laboral que influyen en la salud de los trabajadores; o la percepción subjetiva de la evolución de las condiciones de trabajo de los trabajadores. Es decir, la encuesta persigue, fundamentalmente, descubrir en alguna medida la distancia entre lo formal y lo real en términos de prevención en las empresas [19]. No obstante, dado el corto período de tiempo que viene aplicándose

[17] «El INSHT dispuso para el año 2000 de un presupuesto de casi 28 millones de euros, con un incremento del 15% respecto a 1998, a pesar de que su plantilla de técnicos se redujo en el mismo período en un 11%» Federico Durán López, *Informe de salud laboral...*, *op. cit.*, p. 19.

[18] La «Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo» ha sido realizada en los años 1987, 1993, 1997, 1999, 2003 y 2006. Otras encuestas realizadas por el INSHT han sido: en 1983, la «Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo en la Construcción (Edificación)»; en 1987, la «Encuesta de Condiciones de Trabajo. Mapa de Riesgos de la Rioja»; en 1990, la «Encuesta de Condiciones de Trabajo en la Industria de la Madera»; y también en 1990, la «Encuesta de Condiciones de Trabajo en la Construcción».

[19] Véase Jerónimo Maqueda Blasco y Antonia Almodóvar Molina (coords.): «IV Encuesta Nacional de Condiciones de trabajo», en *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del INSHT, MTSS, núm. 8, 2000, pp. 21-44.

y dada la débil sistematización de los *ítems* analizados en las sucesivas encuestas, todavía es difícil construir series temporales que permitan una reconstrucción fiable de la evolución que han sufrido algunas de las variables analizadas, lo cuál sería muy deseable.

A este respecto hay que añadir que la Encuesta de Población Activa (EPA) en el segundo semestre del año 1999, incorporó un apartado sobre calidad de vida en el trabajo, mediante una muestra seleccionada bastante representativa de trabajadores en distintas situaciones, y tomando como referencia lo que se viene haciendo, ya desde hace algún tiempo en otros países europeos como Francia, pionera en este campo.

La *Administración Sanitaria* dispone de escasos recursos destinados a la prevención de riesgos laborales al no ser una de sus actividades centrales, y al estar relativamente poco desarrollada la medicina laboral en los centros de atención primaria, centrándose prioritariamente en la definición del sistema de información en salud laboral y la elaboración de protocolos para la vigilancia de la salud. Esta actividad se ha tratado de desarrollar en el grupo de trabajo que reúne a la administración central y a las autonómicas, pero estos acuerdos están encontrando dificultades para su aplicación, debido a la citada escasez de recursos. No obstante, es fundamental que las administraciones sanitarias consoliden su colaboración en el sistema de prevención de riesgos laborales, participando activamente en la vigilancia y detección de enfermedades profesionales, con el fin de pasar de una política paliativa o reactiva sobre los efectos de las condiciones de trabajo sobre el enfermo, a una política activa tanto de intervención y prevención sobre los puestos de trabajo, como de análisis epidemiológico y de intervención a nivel de políticas industriales locales y regionales.

La creación de Unidades de Salud Laboral en algunas Comunidades Autónomas, —en algunos casos como la catalana, muy próximas al sistema asistencial, o en otros como la valenciana, directamente dependientes de los servicios de salud pública—, constituyen iniciativas de gran valor para mejorar la información individual y colectiva de salud laboral, lo que hace recomendable su generalización a otras comunidades autónomas.

Como sabemos, las *Administraciones Autonómicas Laborales* son las principales responsables de la ejecución de las políticas de seguridad y salud en el trabajo, por tanto sus recursos preventivos representan el

activo más importante de las administraciones para ayudar a garantizar la prevención de riesgos laborales, aunque, como decíamos, su desigual distribución entre Comunidades Autónomas y la desecономía que ha supuesto la descentralización de los recursos técnicos y humanos no sólo reduce el eficaz aprovechamiento de la suma de recursos a nivel estatal, sino que genera grandes diferencias en materia de prevención, detección y sanción de los accidentes laborales entre comunidades autónomas, que puede generar situaciones de *dumping* social.

Por ejemplo, los principales recursos de que se disponen son los 962 técnicos y un total aproximado de 64,3 millones de euros, pero el número de técnicos de prevención varía entre los 13 por cada 100.000 asalariados de La Rioja y los 3 de la Comunidad de Madrid. Esta distribución por Comunidad Autónoma coincide con la distribución de inspectores de trabajo, lo que significa que la colaboración de estos técnicos con la Inspección, tal como prevé, según vimos, la reciente reforma de la Ley de Prevención, no ayudará a reducir la evidente desigualdad entre Comunidades Autónomas en relación a los recursos de vigilancia y control del cumplimento de la normativa. Sólo en algunas Comunidades Autónomas se han creado Institutos de seguridad y salud laboral propios: Canarias, Asturias, Baleares, Navarra, La Rioja, Aragón, Madrid, Murcia y País Vasco, todos ellos dependientes de la administración autonómica laboral, a excepción de Navarra, donde depende de la administración sanitaria. En otras comunidades, como la andaluza, la puesta en funcionamiento del anunciado Instituto de Salud Laboral está pasando por numerosas dificultades, fundamentalmente financieras, lo cuál es particularmente reseñable dadas las altas tasas de accidentalidad y el tamaño de la comunidad[20].

De modo que, si bien la principal ventaja de esta nueva situación radica en la posibilidad de llevar a cabo planes específicos de prevención en consonancia con las realidades productivas de cada Comunidad Autónoma —de hecho los planes de prevención de carácter autonómico que más éxito relativo han tenido en el freno o la disminución de la siniestralidad laboral han sido los llamados sistemas *bonus/malus* o de *empresas diana*—, la gran variedad de estrategias y estructuras administrativas de las distintas comunidades puede que esté coadyuvando a la deslocalización geográfica de las empresas más

[20] Francisco Rodrigo, Jaime González y Mathie Daulle, *Políticas, actividades y recursos en salud laboral de las CC.AA*, ISTAS, Madrid, 2005, p. 20.

intensivas en trabajo manual (descualificado y barato) y, por tanto, con mayores índices de siniestralidad.

Aragón fue pionera en este tipo de estrategias, cuando en 1998 se plantea una campaña de actuaciones sobre el núcleo de empresas que presentaban mayores tasas de accidentalidad. El proyecto 667 consistía en la notificación a todas las empresas del grupo; visitas a las mismas; emisión de informes; seguimiento mensual de la evolución de la siniestralidad de cada una de las empresas y una notificación trimestral. La reducción de accidentes conseguida se situó próxima al 26% en esas empresas. La actividad continuó en el año 1999 y 2000 (1.163 empresas que representaban el 2,9% de la totalidad, proporcionaban empleo al 13,3% de los trabajadores y arrojaban un total de 9.047 accidentes con baja en jornada de trabajo). Igualmente la reducción se situó en el 26% en esas empresas. Otra de las actuaciones llevadas a cabo ha sido el Programa «Objetivo Cero Accidentes de Trabajo» del año 2000 y encaminado a incrementar la seguridad laboral mediante un compromiso entre empresarios y trabajadores a través de herramientas de trabajo para introducir la mejora continua de la prevención [21].

Tras esta experiencia la práctica totalidad de las comunidades han seguido este tipo de estrategias. Cataluña además de la actuación en empresas de alta accidentalidad, especialmente en la construcción (visitas directas a las obras complementadas con la inspección de promotores, contratistas y ETT para verificar y controlar el cumplimiento de las obligaciones legales), ha implantado un sistema de Control de los Servicios de Prevención Ajenos, encaminado por un lado a la acreditación de los Servicios o modificación de los ya acreditados, y por otro, a la verificación y control de sus actuaciones. En la Comunidad Valenciana, además de estas medidas se llevan a cabo acciones de información y fomento de la prevención, como es la línea 900 de prevención, el desarrollo de internet y la puesta en marcha del Plan AVEF (Acuerdo Valenciano de Empleo y Formación), para formar a 15.000 delegados de prevención. Estableciendo un régimen de ayudas para la realización de acciones de prevención y mejora de la seguridad y la salud en el trabajo. A lo que hay que añadir la creación de servicios de prevención propios en Sanidad, Educación y Administración Pública y Justicia. En la Comunidad de Madrid cabe destacar el marco de ac-

[21] Véase Comunidad Autónoma de Aragón, *Objetivos conseguidos en prevención de riesgos laborales. Empresarios y trabajadores implicados en un objetivo común*, Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral, Zaragoza, 2005, 122 pp.

ciones de fomento e incentivación de la actuación preventiva que trata de fomentar las inversiones destinadas a mejorar el medio de trabajo, a través de una agencia financiera que permita gestionar ayudas para las PYMES para que renueven sus equipos de trabajo. En los últimos años se viene elaborando un Plan Director para la Prevención de Riesgos Laborales (I 2002-2003 y II 2004-2007) en el que tienen cabida los distintos interlocutores sociales. Este Plan Regional contiene actuaciones dirigidas específicamente al sector de la construcción, y se ha realizado también un Plan de Seguimiento de Empresas con Altas Tasas de Siniestralidad, previendo establecer una norma de contratación con las Administraciones Públicas que incluya la prevención de riesgos entre los requisitos para poder subcontratar.

En cuanto a las Comunidades que tradicionalmente han disfrutado de más altos índices de siniestralidad, quizás haya sido la Comunidad de Murcia la que mayores esfuerzos ha invertido, con relativo éxito, en el freno de la siniestralidad, estableciendo ayudas y subvenciones para la mejora de las condiciones de trabajo; incentivos a la contratación por las PYMES de técnicos en prevención de riesgos laborales, así como subvenciones a empresas que presenten proyectos documentados para actuaciones dirigidas a incrementar la prevención en riesgos laborales dentro de la empresa. En segundo lugar, ha llevado a cabo el Plan de Actuación Preferente en empresas de mayor siniestralidad detectando deficiencias en materia de organización preventiva, de formación a los trabajadores y de registro de parte de accidentes. Y ha creado el Instituto de Salud y Seguridad Laboral de la Región de Murcia creando un grupo de trabajo específico para el sector agroalimentario y la manipulación de alimentos.

En otras de mayor nivel de renta, como Navarra, las actuaciones en materia de Seguridad y Salud Laboral se realizan a través del Plan de Empleo, que establece una serie de acciones tendentes a mejorar la seguridad laboral como: las acciones tendentes a cambiar la cultura empresarial en materia de prevención, principalmente destinadas a las PYMES; acciones de asesoramiento, información, difusión de las evaluaciones finales; incentivos fiscales o ayudas financieras. Entre las acciones inmediatas a desarrollar están la creación de equipos de trabajo; subvencionar a fondo perdido inversiones en equipos de protección; habilitar una línea específica de financiación e inversiones para medidas de protección; supeditando la concesión de ayudas a la realización de informes de evaluación de riesgos y de planes de prevención. El Instituto Navarro de Salud Laboral realizó un programa de asesoramiento y seguimiento entre 1997 y 1999 para el cumpli-

miento de la Ley de Prevención que afectó a 1.400 PYMES observando que tras la tercera fase mejoraron relativamente los aspectos básicos de las acciones preventivas, aunque no se logró reducir la accidentalidad sustancialmente. Igualmente realizó un estudio sobre la LPRL en los convenios colectivos que mostró una escasa y pobre utilización de las posibilidades que ofrece la ley para que sus disposiciones se mejoren en los convenios. Otra de las actuaciones es la que se lleva a cabo a través del Plan para reducir la siniestralidad en las empresas de mayores índices (programa PREVE), que consiguió bajar los índices de las empresas diana.

Las *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social* tienen un papel destacado en la realización de actividades de prevención en las empresas. Sin embargo, según los expertos consultados, aún no han terminado de adaptarse a los cambios introducidos por la Ley de prevención de riesgos laborales. Las mutuas, a través del Programa de Seguridad e Higiene, destinan cantidades muy desiguales de recursos humanos y financieros a la prevención y en algunos casos parecen bastante escasos. En relación a los dispares resultados obtenidos por las Mutuas deben considerarse con precaución, debido al desconocimiento de las características laborales de las respectivas poblaciones protegidas [22]. Recientemente, en el año 2005, un nuevo Real Decreto desarrolla una nueva reglamentación específicamente dirigida a tratar de paliar estos problemas, pero aún es pronto para ver sus resultados.

Aunque se ha incrementado el gasto total en el Programa de Seguridad e Higiene, que incluye las actividades preventivas con cargo

[22] Según el citado *Informe Durán 2004* «En 2002, el presupuesto inicial de ingresos de las mutuas en concepto de cotizaciones por accidente de trabajo fue de 4.650 millones de euros, a los que deben añadirse 1.825 millones de cotizaciones por contingencias comunes. En el año 2000, casi el 71% de los trabajadores protegidos frente a las contingencias profesionales (ocho millones de trabajadores) se concentraban en seis mutuas: FREMAP, Asepeyo, Fraternidad-Muprespa, Mutua Universal-Mugenat, Ibermutuamur y Mutual Cyclops. Este grupo de mutuas también posee la mayor cantidad, en números absolutos, de personal dedicado a la prevención. Sin embargo, al comparar el número de profesionales de la prevención de las Mutuas con el número de trabajadores protegidos frente a las contingencias profesionales, observamos que las que presentan una relación más ventajosa son Mutua Navarra (73 profesionales por cada 100.000 trabajadores), SAT y SOLIMAT (63 / 100.000) y MATT (62 / 100.000). Asimismo, las mutuas de pequeñas presentan los mejores índices de recursos preventivos (prevencionistas por empresas y por trabajador protegido y gasto en prevención a cargo de cuota)», *op. cit.*, p. 36

a cuota, sólo supone un 5% del total de las cuotas profesionales devengadas. Además, las actividades preventivas más frecuentemente desarrolladas por las mutuas con cargo a cuotas son las destinadas a la formación y la investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, presentando unos resultados desiguales, en cuanto a la incidencia de las lesiones mortales y no mortales por accidentes de trabajo. Así, según el Informe Durán 2004 «Los datos disponibles indican que el sistema de seguro español de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales gestionado por las mutuas, pero dirigido y controlado por la seguridad social, se caracteriza por ser caro, ineficiente y escasamente orientado a la prevención».

En relación a la actividad de las mutuas como servicios de prevención ajeno, cabe señalar que en el año 2004, según el citado informe, había 29 mutuas acreditadas como tales, que cubrían una población de 4.756.708 trabajadores, dedicando un personal a estos servicios de 5.063 personas, de las cuales el 31,6% eran sanitarios, el 53,5% técnicos de prevención y el 14,9% administrativos. Al considerar sólo el personal sanitario y técnico en relación a la población de trabajadores cubiertos, se obtiene una razón de 1.104 trabajadores por cada profesional de la prevención.

Los servicios de prevención propios de las empresas no parecen ser una modalidad tan extendida como sería deseable, todavía hay un alto porcentaje de empresas que declaran no haber adoptado ninguna modalidad preventiva. A ello hay que añadir que la información sobre las actividades preventivas que se desarrollan en las empresas, cualquiera que sea la modalidad organizativa, continúa siendo muy escasa. No obstante, a partir de la información disponible proporcionada por las citadas Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo de 1999 y 2003, podemos extraer algunos datos significativos.

Encontramos, por ejemplo, que mientras en 1999 el 7,1% de las empresas declaraba tener un servicio de prevención propio o mancomunado, lo que representaba un 31,7% de trabajadores, esta cifra ha ascendido al 13% en el año 2003. Por otra parte, las empresas que declaraban tener un servicio ajeno en 1999 fueron el 38,6%, representando el 40,3% de los trabajadores, y esta cifra, como decíamos, ha subido enormemente en el año 2003, suponiendo un 73%, probablemente debido a la disminución del tamaño de las empresas [23]. Con re-

[23] Según el *Informe Durán 2004*, los servicios de prevención ajeno registrados hasta el 2002 eran 422, de los cuales el 27,5% lo están para el conjunto del Estado,

lación a la modalidad de trabajador designado, la cifra ha subido tres puntos, del 15,6% en 1999, al 28,7% en 2003, cubriendo nada menos que al 30,2% de los trabajadores. Por último, alrededor de una tercera parte de las empresas se acogían en 1999 a la fórmula de la asunción por parte del empresario de los servicios de prevención (agrupando al 12,9% de los trabajadores), aunque en 2003 esta cifra disminuye al 11%. Pero todavía muchas de estas empresas, las de más de seis trabajadores, están en situación de ilegalidad, concretamente el 15,1% de las empresas de 6 a 249 trabajadores, que suponen el 6,3% de los trabajadores, dado que esta fórmula de asunción por el empresario, así como la de servicios de prevención ajenos, estaba prevista sólo para las empresas más pequeñas. No obstante algo se ha avanzado: mientras el 25,9% de las empresas declararon en 1999 no tener ninguna modalidad preventiva, lo que afectaba al 15,9% de los trabajadores, esta cifra se ha reducido al 9% en la actualidad [24].

La *evaluación inicial de riesgos*, ha sido realizada, o estaba en proceso de realización, en el 61 % de los centros de trabajo de industria y servicios. Si comparamos la evolución de esta actividad en las últimas tres ediciones de la encuesta, observamos que si en 1999 se había producido un incremento significativo de seis puntos porcentuales respecto a 1997, en 2003 respecto a 1999 se ha duplicado el porcentaje de centros en los que se realiza esta actividad (24,1% en 1997 y 30,2% en 1999).

También ha aumentado de forma significativa la frecuencia de trabajadores que señala que durante el último año se ha realizado un estudio de riesgos para su salud o seguridad en su puesto de trabajo (13% en 1997, 19,2% en 1999 y 34,5% en 2003). Los aspectos del puesto más frecuentemente estudiados han sido: posturas de trabajo, esfuerzos físicos y movimientos repetitivos; ruido; seguridad de máquinas, equipos y material; seguridad de las instalaciones; y diseño del puesto de trabajo (mobiliario, espacio, superficies, iluminación, etc.).

48,3% para el ámbito autonómico y 24,2% para el provincial. Estos servicios atienden un total de 211.763 empresas, de las cuales, el 74,8% no tenían más de 5 empleados y el 24,8% entre 6 y 249 trabajadores. Sobre el total de estas entidades, el 38,8% están acreditadas en las cuatro especialidades y el 56,4% no se ha acreditado en la especialidad de medicina del trabajo, lo que resulta contrario a lo establecido por la ley. *op. cit.*, p. 38.

[24] Para más información véase Jesús Portillo García-Pintos, «Análisis de eficiencia de la gestión de la prevención de riesgos laborales en el contexto de la gestión general de las PYMES en España: directrices para su mejora», *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del INHST, núm. 24, 2003, pp. 27-38.

Respecto a 1999, destaca el aumento estadísticamente significativo de los estudios relacionados con las posturas de trabajo, esfuerzos físicos y movimientos repetitivos (aumenta en casi once puntos porcentuales). Mientras que este factor en 1999 ocupaba el cuarto lugar después del ruido y los aspectos de seguridad, en el 2003 se sitúa el primero.

Los datos aportados por los trabajadores sobre su *asistencia a cursos o charlas sobre prevención de riesgos laborales*, indican que el 30% de los trabajadores había asistido, en el año 2003, a alguna actividad de este tipo, mientras que en 1999 sólo lo habían hecho el 16%.

Las organizaciones sindicales han sido tradicionalmente muy activas en la lucha contra la accidentalidad laboral, y las grandes centrales sindicales disponen de buenos servicios técnicos especializados en términos de generación de información y material para la formación de delegados de prevención. Esta labor ha sido reforzada recientemente por las ayudas provenientes de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y por la apertura de espacios de negociación con la administración en materia de prevención de riesgos laborales en los últimos años, puesto de manifiesto en los acuerdos de la *mesa de diálogo social de 2002 y 2003*. Así como por la creación de instituciones de composición cuatripartita (sindicatos, empresarios, administraciones estatales y administraciones autonómicas) tales como la citada Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) en 1996.

Sin embargo, a pesar de la creación de las instituciones anteriormente enumeradas, quizás la vía más importante de implicación de los trabajadores en la prevención siga siendo la participación directa en las empresas a través de los delegados de prevención. Y esta vía es precisamente la que más se ha podido ver afectada por la reorganización productiva y la flexibilización del mercado de trabajo de los últimos años. La pérdida de capacidad de control directo por parte de los trabajadores de las políticas de prevención en las empresas ha sido tanto cualitativa (menos capacidad de negociación), como cuantitativa (menos delegados de prevención en relación al número de trabajadores). Y este debilitamiento se ha debido fundamentalmente, cabe resumir, a la reducción del tamaño de las empresas y el incremento de la rotación y de la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores. Es decir, que no sólo ha disminuido el número de empresas con capacidad de tener un comité de Seguridad y Salud (las de más de 50 trabajadores), que actualmente sólo suponen un 2% del total de em-

presas, sino que, según las encuestas sobre condiciones de trabajo, una de cada cuatro empresas (el 74%) que debería tenerlo no lo tiene constituido, cuando en 1997 lo tenían el 85%. A ello hay que añadir el incremento del número de empresas (las de menos de seis trabajadores) que no necesitan tener delegado de prevención.

Aunque actualmente la mitad de los trabajadores declara haber tenido alguna participación en actividades de prevención de riesgos laborales en su puesto de trabajo, y en en 1995 sólo lo habían hecho un 32,7%, este incremento puede deberse sólo a la relativa juventud de la ley, y por tanto a exigencias legales o formales que están lejos de cubrir a la totalidad de puestos de trabajo, sobre todo de los más expuestos a riesgos laborales.

Porque, al hilo de las transformaciones productivas, se observa también cierta diferenciación en el acceso a los planes y medidas de seguridad en el trabajo por parte de los trabajadores. Por ejemplo, mientras se observa un incremento de temas relacionados con la prevención de riesgos laborales en los convenios colectivos y un enriquecimiento de los contenidos regulados, siendo creciente el número de convenios que dedica un capítulo específico a la salud laboral, a pesar de ser todavía un número relativamente muy escaso [25], la proporción de trabajadores que participa en los convenios colectivos, sobre todo en convenios de empresa, es cada vez menor.

Conclusiones

A pesar de disponer de un marco jurídico muy avanzado en materia de prevención, constituido en los veinte últimos años y compartido

[25] Un reciente estudio de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, a partir de una selección de convenios publicados en el BOE, constata cómo todavía son relativamente escasos los convenios que hacen alguna referencia a la prevención de riesgos laborales, y los que lo hacen contienen una simple remisión general o genérica a la «normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales». Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: *Incidencia de la prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva*, MTSS, enero-diciembre 2004, 16 pp. No obstante, sobre este punto hay notables discrepancias entre los analistas. Por ejemplo, otro estudio elaborado por Valeria Uberti-Bona, Fernando Rodrigo, Jesús Camacho y Pedro Briso, *La salud laboral en la Negociación Colectiva*, ISTAS, 2003, 224 pp, sostiene que la preocupación en los convenios colectivos por parte de los trabajadores es mucho mayor de la que parece.

por la mayor parte de los países europeos, y a pesar de estos tímidos avances en la participación de los trabajadores en materia de prevención, la siniestralidad en España ha seguido una evolución ascendente hasta el año 2000, manteniéndose con ligeras variaciones a la baja desde entonces, pero distanciándonos de la evolución de la Comunidad Europea. Ello tiene que ver con un problema de diagnóstico, en cierta medida tautológico, que tomó, como vimos, lo que no eran sino los efectos de un determinado modelo productivo, los síntomas, por las causas de la evolución de la siniestralidad (la falta de una cultura empresarial de la prevención y la no aplicación de la ley), resultando una política meramente paliativa, formalista y, a la postre, ineficaz.

La asignatura pendiente respecto de la participación de los sindicatos y las administraciones públicas en la lucha contra la siniestralidad parece ser la inclusión en la negociación colectiva o en la planificación industrial de aspectos referidos a las estrategias de rentabilidad de las empresas y la articulación entre políticas reguladoras del mercado de trabajo y la organización del trabajo en las empresas, que es una de las formas más eficaces y novedosas, en coordinación con el ámbito jurídico, para atajar de forma eficaz no sólo los efectos de los incidentes en la producción que pueden degenerar en accidentes de trabajo, sino también las causas que explican actualmente la evolución al alza de la accidentalidad laboral en España y la divergencia de esta evolución respecto de esos países de nuestro entorno.

Resumen. **«La constitución del moderno sistema nacional de prevención en España. De la Transición democrática a la plena integración en Europa»**

En este artículo se describe, en primer lugar, el proceso de modernización de las políticas preventivas en España desde 1971 hasta la creación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en 1978. Seguidamente se analiza el lento proceso de centralización y articulación jurídica e institucional de las políticas de prevención durante la Transición democrática española, así como su adecuación e integración normativa a las de la Comunidad Europea. Proceso que culmina con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, y que se acompaña de la revisión de otras leyes y reglamentos relacionados con la salud y las relaciones laborales. En el último apartado se descubre la ruptura que suponen en este proceso de centralización y regularización de las políticas de prevención, la aparición de dos fenómenos contemporáneos: la delegación de competencias en materia de prevención a las Comunidades Autónomas y las grandes reformas laborales de 1984 y 1994. El cruce entre la dinámica de centralización legal y el proceso contrario de descentralización a las Comunidades Autónomas, unido a un proceso de desregulación de las condiciones de empleo, generará graves problemas de coordinación y de coherencia entre las políticas de prevención y las políticas laborales.

Abstract. ***«The constitution of the modern national system of prevention in Spain. From democratic transition to full integration in Europe»***

This article firstly describes the modernization process of preventive policies in Spain as of 1971 to the creation of the National Institute for Health and Safety at Work in 1978. It then analizes the slow process of legal and institutional centralization and articulation of prevention policies during the Spanish democratic transition as well as its normative integration in the European Community. A process which culminates with the Law of Labour Risks of 1995 and with the revision of other laws and regulations related with health and labour relations. In the last section two contemporary phenomena break up the process of centralization and regularization: delegation of powers on prevention to Autonomous Communities and the great labour reforms undertaken in 1984 and 1994. Coincidence between legal centralization and the opposite descentralization, plus the deregulating process of labour conditions create important coordination and coherence problems between prevention policies and labour policies.

La salud laboral en España hoy: analizar las causas complejas, para proponer políticas adecuadas

Juan José Castillo y Pablo López Calle*

Modelos productivos y riesgos laborales

> Dadas las tendencias observadas, se puede afirmar que la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su reglamentación no parece haber modificado significativamente la tendencia de las lesiones por accidentes de trabajo [1].

La evolución de los índices de accidentalidad ha sido tradicionalmente utilizada por la sociología del trabajo como un indicador para definir el tipo de estrategias de rentabilidad empresarial en un determinado país o región [2], en lo que se ha dado en llamar modelos de vía alta o vía baja de desarrollo económico [3]. Un modelo de producción de vía baja (tra-

* Dpto. de Sociología III (Estructura Social), Facultad de CC. Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid. Correos electrónicos: jjcastillo@cps.ucm.es; y plopezca@cps.ucm.es

[1] Federico Durán López, *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención. España 2004*, Madrid, Zurich-Atelier, 2004, 53 pp.

[2] «Los accidentes de trabajo son un síntoma de los "estragos del progreso", de las consecuencias de una *vía baja* del desarrollo económico y social, fundada en la intensificación del trabajo, los bajos salarios y la precariedad». Juan José Castillo, *Accidentes de trabajo en España...*, *op. cit.*, p. 153.

[3] La literatura sobre *modelos productivos* demuestra que no existe una única vía de desarrollo tecnológicamente determinada —una única vía de progreso o un modelo hegemónico de producción en una época determinada—, sino que existen distintas

bajo descualificado, unido a bajos salarios), indica que los beneficios empresariales se basan en la intensificación del trabajo y no en el incremento de la productividad del trabajo [4]. España si bien ha crecido económicamente a un ritmo mayor que la media europea en los últimos años, muestra una progresiva disminución de la productividad [5], mientras que la siniestralidad actualmente dobla la media.

España, como se observa en el cuadro 4.3 (véase p. 175) está a la cabeza en índice de incidencia de accidentes de trabajo de la Unión Europea, índice que ha venido aumentado, como media, desde 1995 (véanse cuadros 4.1 y 4.2, p. 174) mientras en el resto de países ha descendido. Ello ocurre cuando, desde 1996 la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, como sabemos, es una transposición de una directiva europea [6].

Estos datos remiten a la especialización productiva española en sectores que se caracterizan por exigir una menor cualificación, intensivos en trabajo manual y que ofrecen bajos salarios: por ejemplo, la proporción de trabajadores dedicados a la construcción es del 11,9%, frente a una media europea del 7,9%; los dedicados a la agricultura y pesca son el 6%, frente al 3,7% de la media europea, los asalariados que trabajan en hoteles y restaurantes suman el 6,4 % de la población activa, frente al 4% de la media europea, y los que lo hacen en el pequeño comercio son el 15,5%, un punto por encima de la media. Por el contrario, esta proporción es menor que la media en actividades como la salud y el trabajo social (un 5% frente a un 10% europeo), actividades financieras (tres puntos por debajo), educación (dos puntos por debajo) o manufacturas (un punto por debajo). Así pues, una cuarta parte (24%) de los trabajadores españoles se emplea en tareas elementales y manejo de maquinaria, frente al 17% de la media europea, mientras que sólo un 19% son empleados y técnicos, frente a un 29% en Europa [7]. Ello se produce en un contexto de incremento de la formación de la mano de obra que genera situaciones de sobrecualificación, afectando, por otra parte, a la satisfacción en el trabajo de los empleados: «La tendencia en España señala un descenso porcentual muy significativo entre los ocupados con un bajo o nulo nivel de cualificación pasando del 58% en 1987 al 18% en 2004 —sin observarse un cierre de esta evolución—, pero un crecimiento relativo de las ocupaciones no cualificadas, estabilizándose a partir de 1994, pasando del 5,2% en 1987 al 13,8% en 2004» [8].

La descualificación de los puestos permite, a su vez, el incremento de la rotación de los trabajadores e impide la posibilidad de construir carreras profesionales. Por ejemplo, la tasa de temporalidad en España en 2004, según la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Trabajo, estaba en torno al 15%, (cifra que tomamos a efectos comparativos, aunque la Encuesta de Población Activa nos dice sin embargo que está en torno al 33%), mientras que la media europea era del 7%, la tasa de autoempleo, situada en el 11,4% superaba en en tres puntos la media europea, situándose la tasa de salarización en el 81%, ocho puntos por debajo de la media europea, y por tanto, la tasa de estabilidad (proporción de empleo fijo), era sólo del 29%, frente a una media del 45% en el resto de la Europa de los quince [9]. De modo que, a pesar de haber reducido el desempleo hasta los 9,2

alternativas de desarrollo socialmente determinadas por la elección de determinadas estrategias de rentabilidad, y que estas estrategias constituyen modelos coherentes de factores interrelacionados entre sí (políticas laborales, formas de organización del trabajo, sistemas de formación, etc...). Véase, entre otros, Robert Boyer y Michel Freyssenet, *Les modèles productifs*, París, La Découverte, 2000, 121 pp.; Ilona Kovacs y Juan José Castillo, *Novos modelos de produçao: trabahlo e pessoas*, Lisboa, Celta Editora, 1998, 320 pp.; Juan José Castillo, «De qué postfordismo me hablas? Más sobre reorganización productiva y organización del trabajo», en *Sociología del Tiabajo*, nueva época, núm. 21, primavera de 1994, pp. 49-78; Juan José Castillo, «Nuevos modelos productivos: la organización del trabajo del futuro en España», en *A la búsqueda del trabajo perdido*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 21-84.

[4] El concepto de intensificación, teorizado por Marx en la Sección Tercera del Libro I de *El Capital*, y concepto central en la sociología del trabajo clásica y moderna (véase Alain Fernex, «Intensité du travail, définition, mesure, évolutions », *Études et Recherches de l'ISERES*, núm. 169, febrero 1998, 45 p.) se puede resumir, como lo hacen Damien Cartron y Michel Gollac, como «un crecimiento de la producción a unos efectivos constantes o una disminución de los efectivos a una producción constante», entendiendo así que esta mayor producción se debe a un incremento de la carga global de trabajo que soportan esos efectivos (rapidez, esfuerzo, concentración, etc.) y no a un incremento de la productividad, es decir, a una mayor producción a una misma carga global de trabajo, bien sea por innovación tecnológica o por racionalización del trabajo. Véase Damien Cartron y Michel Gollac, «Intensité et conditions de Travail», *Quatre Pages* 58, Centre d'Etudes de l'Emploi, julio de 2003, 4 pp.

[5] En términos de producción por hora trabajada, si la Unión Europea alcanzase un ratio 100, España tendría un 84, lejos de países como Francia (123), Alemania (104) o Estados Unidos (116). Además, este diferencial no ha dejado de ensancharse: hace diez años, la productividad española era un 87% de la media comunitaria, es decir, cuatro puntos por encima del valor actual.

[6] Veáse Eurostat, *Work and health in the EU. A statistical portrait. Data 1994-2002*, Eurostat, Comisión Europea, 2003, gráficos 14 y 15, p. 34.

[7] Eurostat-*European Union Labour Force Survey*, 2002.

[8] Daniel Albarracín [CIREM], respuesta española al *Questionnaire for EIRO thematic feature on unskilled workers in Spain*, EIRO, [ES0502104TES]2004.

[9] European Foundation for de Improvement of Living and Working Conditions: *Quality in work and employment*, Dublín, 2004, 34, pp.

puntos (tasa cercana a la media europea, en este caso de los 25 miembros actuales), esta reducción se ha efectuado a costa de la degradación del trabajo, es decir, de su intensificación.

La estructura salarial de estos modelos de producción se caracteriza por la polarización entre un gran número de trabajadores que ganan muy poco dinero —sobre los cuáles se concentran, como veíamos, las peores condiciones de trabajo (temporalidad, precariedad, accidentalidad, etc.)— y un reducido número que gana mucho [10]. De modo que en este tipo de modelos las medias salariales y de condiciones de trabajo son más engañosas. Por ejemplo, la ganancia media anual española en el año 2002 estaba en los 19.802 euros, pero el «salario más frecuente» era de 12.503. Dicho de otra manera, el 10% de los asalariados con mayor remuneración acumulaba más del 26% de la masa salarial, mientras que el 20% de trabajadores con salarios más bajos tan sólo dispone del 8% de la misma. «Esta diferencia explica, [Según un infome del propio INE] la percepción que los usuarios y la opinión pública tiene de que los resultados de las encuestas tradicionales «son altos» ya que sólo se ofrecen valores medios del salario». En España casi un millón y medio de trabajadores (de los doce millones ocupados) perciben salarios mínimos inferiores a 600 euros, que apenas representa el 40% del salario medio (Para el conjunto de Europa el salario mínimo es de 1.100 euros, siendo España el país con el menor SMI después de Portugal). Observándose una reducción en términos reales (evolución salarial respecto a la subida del IPC) de 6 puntos entre 1.998 y 2.003.

Del mismo modo, al comparar las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores españoles con los del conjunto de la Unión Europea, a pesar de la escasa información disponible (encuestas sobre condiciones de trabajo), se observa que estas son sustancialmente peores para los primeros. Por ejemplo en el caso de la monotonía (63% en España y 39% en la UE), o la realización de tareas repetitivas (58% y 47%). Lo cuál ocurre en un contexto, para toda la Comunidad Europea, de empeoramiento generalizado de las condiciones de trabajo [11]. Los asalariados españoles dejan de trabajar, como media, a los 63 años, cinco años más tarde que los europeos, y trabajan dos horas más semanales que en países como Francia, Italia o Alemania. En el caso de los autónomos, tres horas más (47,76) que la media de los autónomos europeos (44,55). Pero al mismo tiempo, en España hay un porcentaje muy amplio de trabajadores que trabajan mucho y un porcentaje muy bajo de los que lo hacen poco: un 46% de los españoles trabajan cuarenta horas semanales, y un 19% lo hacen más de cuarenta y cinco horas, frente a medias europeas del 26% y del 14% respectivamente [12].

[10] INE, *Encuesta de Estructura Salarial 2002, Principales Resultados*, INE, noviembre de 2004, 32. pp

[11] Fundación Europea para la Mejora de las Condciones de Vida y Trabajo: *Quality of work and employment in Europe. Issues and challenges*, Dublín, Foundation Paper, febrero 2002.

En definitiva, la llamada flexibilización del mercado de trabajo ha llevado consigo un proceso de precarización del empleo, es decir, incremento de la duración de la jornada, de la temporalidad y la rotación de los trabajadores y de la sobrecualificación de los trabajadores en relación a los puestos de trabajo. Todo ello bajo estrategias productivas basadas en la intensificación del trabajo, que se manifiesta en diversos indicadores sociales como la accidentalidad o el absentismo laboral.

De una parte la fragmentación de los procesos de producción en tareas cada vez más simples que se pueden externalizar a zonas geográficas o sectores productivos con salarios más baratos, favorece la utilización de máquinas y de otros equipos de trabajo de baja calidad y con reducidos componentes de seguridad, consecuencia directa de la competencia en costes salariales en los niveles más alejados de la cadena de subcontratación de escaso valor añadido. Las jornadas de trabajo se alargan y se introducen sistemas retributivos a destajo —factores inductores de la fatiga física y de prácticas de trabajo inseguras—. La información a los trabajadores sobre los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos, y las medidas de protección para controlarlos, se limitan a simples datos rutinarios. Los datos sobre las condiciones reales de seguridad y salud en el trabajo se encuentran dispersos en la cadena de empresas interpuestas entre la matriz y las llamadas servoproductoras, datos que son necesarios para que las empresas elaboren y desarrollen sus políticas de seguridad y salud en el trabajo, y también para informar a los trabajadores de las condiciones en que realizan sus funciones y tareas. Los reconocimientos médicos y otras prácticas de vigilancia del estado de salud de los trabajadores contratados por las servoproductoras poco tienen que ver con la exigencia de que se efectúen en función de los riesgos inherentes al trabajo (art. 22.1 LPRL), y ello porque, con frecuencia, los médicos encargados de reali-

[12] Pierre Boisard, Damien Cartron, Michel Gollac y Antoine Valerye, *Time and work: duration of work, European Fundation for the improvement of living and working conditions*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

zarla carecen de los datos relativos a las condiciones de trabajo de los operarios. Las restricciones a la acción sindical —uno de los efectos de la descentralización productiva—, unidas a la escasa información que reciben los trabajadores de sus condiciones de trabajo, impiden o hacen ineficaz la participación y las actividades de control por los representantes de los trabajadores: apenas hay tiempo para formar a los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, siendo mínima la impartida para capacitar a los trabajadores a desarrollar la ejecución de sus tareas con seguridad. La concurrencia de trabajadores de distintas empresas en un mismo lugar, cada grupo con sus propias costumbres laborales, conlleva la aparición de complejos modos de organización formal e informal, dificultando la vigilancia interna del cumplimiento de las instrucciones de seguridad [13].

Pero los nuevos modelos de producción, como la llamada fabricación ligera, o el *flux tendu* [14], tal y como sostienen Cartron y Gollac, están cambiando también las formas de intensificación del trabajo. En líneas muy generales, si en el modelo fordista de fabricación en masa, el ritmo de la producción viene impuesto por la cadena de montaje y por las normas de fabricación, en el llamado modelo de producción ligera viene impuesto cada vez más por una demanda externa, que a menudo es efectuada por el propio cliente sobre el trabajador, dada la creciente inmediatez entre producción y consumo [15].

[13] Un profundo análisis sobre la legislación y la realidad de la prevención de riesgos laborales en contratas y subcontratas, se puede encontrar en ISTAS (Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud de CCOO): *La protección de la Salud de los trabajadores de contratas y subcontratas*, Madrid, ISTAS, 2004, 86 pp.

[14] Así se denomina en francés a una generalización interpretativa que suscribimos, flujo tenso, que incluye todas las formas de presión temporal que podemos interpretar como una «cadena invisible», lo que, por nuestra parte denominamos en *Los obreros del Polo*, 2001, «una cadena de montaje en el territorio». Véase Jean-Pierre Durand: *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui: flux tendu et servitude volontaire*, París, Seuil, 2004, 394 p.

[15] Los investigadores citados han constatado que el ritmo de producción, en general, no sólo ha aumentado masivamente desde 1984 hasta la actualidad (actualmente el 54% de los trabajadores está expuesto a un ritmo de trabajo elevado), sino que cada vez son más los trabajadores europeos cuyo ritmo de trabajo viene impuesto directamente por una «demanda exterior», y no tanto por unas normas de producción, o por el ritmo impuesto por una cadena de montaje. Cartron, Damien; Michel Gollac: «Fast work et maltravail», Congreso Internacional «Organisation, intensité du travail, qualité du travail», París, 21-22 de noviembre de 2002, 15 p. Según el infome *El estado de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en la Unión Europea. Estudio Piloto*, elaborado por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, las actividades más expuestas a estos nuevos factores de riesgo están relacionadas con el sector servicios.

Ello está produciendo nuevos efectos y riesgos para la salud de los trabajadores que son difícilmente controlables mediante las políticas de prevención tradicionales: se amplía la variedad de situaciones anormales que hacen difíciles soluciones estándares y negociadas colectivamente; si la mayor autonomía del trabajador, frente al modelo fordista, implica la ampliación de «situaciones no limitantes» (poder modificar el proceso de trabajo para preservar su propia salud), puede conllevar también que trate de cumplir los objetivos de la producción a costa de la misma, en la medida también en que es más fácil medir la producción individualizada, tal como la gestión por objetivos [16].

Además, estos nuevos riesgos son difíciles de identificar y de medir: si en la fabricación en masa tomaban protagonismo los efectos físicos de un trabajo repetitivo y monótono (problemas musculoesqueléticos), ahora aumentan los niveles de carga psíquica, cuya manifestación más evidente es el incremento de los casos de patologías psicosociales de origen laboral: desde el stress, pasando por el síndrome de trabajador quemado *(burn-out)*, el acoso moral *(mobbing)* y otras alteraciones de orden ansioso depresivo.

Por otro lado, sostener, como lo hacen algunos empresarios [17], que el problema de la siniestralidad no radica tanto en la cuestión organizativa (precariedad, subcontratación, etc...), sino en el auge de determinados sectores que son particularmente peligrosos —tomando el efecto por la causa—, confiere a la prevención un carácter exclusivamente defensivo, focalizando la atención en medidas paliativas y de protección, que trata de discriminar, además, entre actividades, empresas o puestos, más o menos peligrosos para centrar en ellos la vigilancia.

Así, no nos sorprenderá descubrir cómo la aplicación de esas medidas de protección sobre actividades concretas, expuestas a determinados riesgos, no reducen la accidentalidad en términos globales, sino que en unos casos se rentabiliza, manteniéndose, y en otros se desplaza.

[16] Esta situación es particularmente dramática en el gremio de los transportistas, que son en una gran parte trabajadores autónomos, y que trabajan en el sector con mayor índice de accidentalidad (cinco veces superior al de la construcción, por ejemplo). Para los conductores el salario medio mensual ronda los 700 euros, pero por medio del sistema de bonos (10 céntimos por km recorrido) pueden llegar a cobrar 2.000 euros mensuales, para lo cuál debe conducir 14 horas diarias, infringiendo, por varios medios, los controles de velocidad o de horas conducidas, «El trabajo más mortal», *El País*, 19-2-2006.

[17] «España tiene muchos accidentes porque la construcción es una actividad esencialmente peligrosa», es sólo un ejemplo de las declaraciones de Pedro Gorospe, Secretario de CONFEBASK, en *El País*, 16-11-2005, p. 23; 17-11-2005, p. 34; 18-11-2005, p. 35.

Ello se debe, dicho muy sintéticamente, a que la accidentalidad, en procesos productivos basados en el trabajo manual, al ser un indicador de la intensidad del trabajo, que forma parte de la carga global de trabajo, está determinada por las condiciones del mercado de trabajo, y si estas condiciones no varían, tales medidas de seguridad no harán más que desplazar el límite de la entrega de trabajo en esas actividades hasta alcanzar de nuevo el mismo índice de siniestralidad, léase, de intensificación del trabajo.

Dicho de otra manera, la capacidad para soportar determinados riesgos, o determinada carga de trabajo, en sistemas productivos basados en el trabajo manual, forma parte de la «cualificación» general del trabajador: si se reducen los riesgos, es decir, la intensidad, se encarece la fuerza de trabajo.

En los modelos de vía baja como el descrito, las mismas leyes de prevención y de sanción pueden producir efectos perversos, como lo que se ha dado en llamar la monetarización de la salud en el trabajo.

En primer lugar, al suponer que la sanción legal —o como se ha dicho irónicamente: «la política del palo y la zanahoria» [18]—, tiene una influencia indirecta en el ataque a las causas de los accidentes, discriminando o penalizando a las empresas con más accidentes (aunque esta penalización no esté vinculada con la reparación), puede más bien provocar que esas sanciones se incorporen a las estrategias de rentabilidad empresarial en forma de costes de producción, es decir, costes que pueden ser compensados tanto por la mayor intensificación del trabajo que causa esa mayor accidentalidad, o bien trasladados al coste del producto final si esas sanciones discriminatorias afectan a todos los empresarios por igual [19]: «En este contexto, la prevención del riesgo

[18] Jensen Langaa y Sensen Jens, «Palo y zanahoria: estrategias de la inspección de trabajo danesa», IV Foro del Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud [en adelante ISTAS] de Salud Laboral, CCOO, Madrid, 2005, pp. 47-55. Sobre el debate en torno a la utilidad del endurecimiento de las sanciones para la reducción de la siniestralidad en España se puede ver también el informe de Claudia Narocki, *Evaluación económica de la siniestralidad laboral: una aproximación a la realidad española*, Madrid, ISTAS-MAPFRE, 1999, 55 pp.

[19] A esta situación contribuye la práctica habitual seguida en los juzgados ante las denuncias por accidente de trabajo, que no suelen seguir un procedimiento penal, sino que se suelen parar en el momento en que el trabajador o los familiares consiguen una indemnización, según afirmaba recientemente el propio Fiscal de Sala coordinador en materia de prevención de la Fiscalía Nacional, Juan Manuel de Oña Navarro, en una entrevista publicada por *El País*, el 16 de mayo de 2006, quien afirmaba por ejemplo, que en el año 2004 «se incoaron sólo 143 procedimientos por muertes por accidentes y hubo 955».

tiene una dimensión social clara. La sociedad soportará en gran medida el coste de la actividad preventiva, coste que, si bien momentáneamente recae sobre la empresa, después se diluye como un costo más de éste, repercutible en los precios de los productos» [20].

El propio Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, en la Memoria anual elevada al Gobierno por la Fiscalía, en septiembre de 2005, exponía exactamente esta misma sospecha: «Resulta perfectamente posible al empresario —por cruel que pueda parecer este análisis— rentabilizar en su cuenta de resultados la vulneración de las normas más elementales de seguridad, asumiendo el consiguiente riesgo de accidentes como un coste más de la producción, ya sea mediante la suscripción de las oportunas pólizas de seguro o calculando directamente en su margen de beneficio el importe de eventuales multas e indemnizaciones» [21].

Sabemos, por ejemplo que entre el año 1996 (año en que entra en vigor la LPRL) y el 2001, mientras se triplicaba el número de actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales (pasando de 10.700 actas en 1999 a 26.000 en 2001, y pasando el montante de dinero pagado por las empresas en concepto de sanciones de 4.000 millones de pesetas a 15.600 millones en 2001), los índices de siniestralidad alcanzaban, como sabemos, máximos históricos [22].

Y ocurre lo mismo cuando diferenciamos por Comunidades Autónomas. Las Comunidades en las que más infracciones se registran en relación al número de trabajadores resultan ser las que más altos índices de accidentalidad ostentan, como es el caso de Murcia, Baleares o Andalucía (véase cuadro 4.4, p. 175).

Contribuimos también a esa suerte de monetarización de la salud cuando apelamos a la necesidad de llevar a cabo políticas de prevención sobre la base exclusiva de los costes económicos que genera la si-

[20] González Sánchez, *op. cit.*, p. 144.

[21] Citado por Bonifacio de la Cuadra: «Accidentes en un contexto de lucro empresarial», *El País*, 20-12-2005, p. 56.

[22] Según Ángel Luis Sánchez Iglesias, Subdirector de Coordinación y Relaciones Institucionales de la Dirección General de la Inspección de Trabajo, de quien hemos tomado estos datos, la cantidad impuestas por sanciones en materia de prevención suponen más de la mitad del total de sanciones, y en su conjunto son superiores a la suma de las infracciones en materia social o a la suma de las infracciones en materia de empleo, emigración y extranjeros. Las paralizaciones en caso de riesgo grave o inminente pasaron de 691 en 1996 a 2.500 en el 2001, que se concentran fundamentalmente en el sector de la construcción. Véase Ángel Luis Sánchez Iglesias, «Apuntes para un nuevo enfoque de la prevención en las empresas», III Foro ISTAS de salud laboral, *op. cit.*, pp. 155-168.

niestralidad laboral: absentismo, indemnizaciones, costes de seguridad social, etc., pudiendo ocurrir que la rentabilidad obtenida en ese tipo de procesos, a la que no son ajenas determinadas condiciones de trabajo, sea mayor que los costes que genera su tratamiento. De manera que, al dimensionar el coste de la siniestralidad, ponerle un precio, y tratarlo como una mercancía (indemnizaciones, pagos a la seguridad social, sanciones, etc.) no se hace sino ponerlo en circulación, o reducir el ámbito jurídico de su tratamiento a una lógica exclusivamente economicista [23].

Pero esta problemática está relacionada también con la reducción del papel de las mutuas de seguros como agentes principales de la detección, prevención y la cobertura de los accidentes de trabajo a una función meramente burocrática. Las mutuas, como sabemos, son organizaciones semiprivadas (acreditadas por una institución pública) que cubren el riesgo de la imputación de responsabilidad por daños del empresario [24], pudiéndose convertir, en este tipo de contextos productivos, en agentes para la rentabilización de los daños a la salud. Toda vez que la producción de daños se convierte en un activo, en una mercancía consumida por la propia Mutua de seguros, cuyo negocio consiste entonces en reducir el riesgo económico derivado de los accidentes causados por los procesos de trabajo para los empresarios, pero no por ello, o no necesariamente, en reducir el riesgo físico para los trabajadores: «Aparecen las mutuas, que salen al mercado y hacen que otro servicio de prevención ajeno, que profesionalmente podía funcionar continuamente en una empresa, desaparezca, porque no pueden competir con la mutua. Por ejemplo, la mutua valora la hora-técnico a 5.000 pts., y a ese dinero un buen técnico no puede trabajar. Con ese dinero realmente tienes lo que tienes, es decir, te hacen la documentación, te rellenan el papel, pero nada más» [25].

[23] Este argumento se ve reforzado, en ocasiones, por la propia estrategia de la OIT, que viene tratando de dimensionar, desde hace ya más de veinte años, los costes de los accidentes de trabajo, como una forma de persuadir de la utilidad y rentabilidad de invertir en mejoras de las condiciones de trabajo. Sobre este tema véase Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *Costes y ventajas de la Seguridad y la salud en el trabajo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, 12 pp.

[24] Sobre el problema de la distribución de la responsabilidad legal entre los técnicos de prevención y los empresarios, véase el interesante artículo de Eduardo González Biezma, «Las responsabilidades de los técnicos de prevención», *Prevención, Trabajo y Salud. Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, núm. 3, 1999, pp. 4-11.

[25] La cita es de Jesús Leblic, quien lleva 31 años trabajando como técnico de prevención. Empezó como funcionario del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en Teruel, en 1974, y en 1980 se traslada a Madrid para trabajar a nivel nacional en el Grupo de Estudios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En 1982 es nombrado director del gabinete de Seguridad e Higiene de Toledo donde trabajó como técnico durante 18 años. La entrevista fue realizada el 10 de junio de 2005 en Toledo (PLC). El mismo argumento se deduce de las palabras de Javier Torres (delegado de prevención de CCOO, y miembro de la *Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*) en entrevista abierta realizada en Madrid en enero de 2005: «En un primer momento hubo la tendencia por parte de los empresarios, a criticar que era una ley muy difícil de cumplir, muy compleja, que no había reglamentos... Bueno, pues hubo un desarrollo reglamentario, que muchos de esos reglamentos eran también directivas europeas, entre el 96 y el 97, sacamos casi veintitantos reglamentos; pantallas, cargas, obras móviles y temporales, lugares de trabajo, riesgo químico, riesgo biológico, buques de pesca... ¡amplísimo! Luego, cuando hubo todos estos reglamentos, más complicación, llegó la burocracia, la prevención de papel. El empresario contrataba un servicio de prevención, que hacía papeles para cuando llegara el inspector: —'¿tiene usted hecha la evolución de riesgo?' —'toma'. Un tocho de quinientas hojas-».

De modo que se ha llegado a decir que «una parte muy considerable de las empresas ha interpretado la opción de recurrir a un servicio de prevención ajeno como la posibilidad de comprar prevención sin que ello implique ningún cambio estructural, organizativo o de condiciones de trabajo. La prevención es considerada como un producto y como una actividad totalmente ajena a la empresa sin ningún compromiso ni implicación empresarial, concebida como un nuevo «impuesto» que nuestra pertenencia a la Unión Europea ha traído, pero que una vez hecho efectivo, a través de la obligación de contar con un servicio de prevención en alguna de las modalidades que la norma contempla, se considera saldado» [26].

Por esta razón, cada vez son más las voces que se alzan en torno a la necesidad de internalizar los Servicios de Prevención en las empresas como vía de inclusión de la estrategia de prevención en la organización global de la producción [27].

No obstante, la política gubernamental, en este punto, parece ir en la dirección contraria, en la medida en que se anuncia [octubre de 2006] un Real Decreto por el que se regularán los Servicios de Prevención Ajenos, segregando las tareas de prevención de las actividades que realizan las mutuas, y separando así cobertura y pre-

[26] Palabras de Fernando Rodrigo, director de ISTAS, en la presentación del III Foro ISTAS de Salud Laboral celebrado en Palma de Mallorca en noviembre de 2002 en Pere Boix (comp.), *Hacer lo que hay que hacer y hacerlo bien*, Madrid, ISTAS, 2003, p. 3.

[27] Esta es también una de las principales conclusiones de la ceremonia de clausura del IV Foro ISTAS de salud laboral, celebrado en noviembre de 2005, que reúne a los principales especialistas y profesionales dedicados a la prevención en España.

vención, pero encomendando estas actividades a servicios ajenos que operan como empresas o consultoras privadas, aunque con cargo a las empresas, y no a la Seguridad Social, como ocurría hasta ahora.

La indefinición de que hasta ahora había adolecido la legislación referente a los contenidos mínimos de los planes de prevención en las empresas, especialmente en los planes coordinados en que confluyen varias empresas en un mismo centro de trabajo (contemplados en el apartado 3 del artículo 39 de la LPRL) implicaba que en muchas ocasiones esos planes de prevención coordinados consistieran únicamente en una definición de riesgos genéricos aplicables a una gran variedad de centros con pequeñas variaciones. Eran planes «prefabricados», como se ha dicho, que permitían cumplir la normativa, pero que a menudo estaban poco relacionados con los riesgos específicos de cada centro, con las características peculiares de las empresas concurrentes y con una determinada forma de organizar el trabajo entre las mismas. Factores, todos ellos, que se encuentran entre las principales causas de accidentalidad, como ya vimos más arriba. En otras ocasiones se observa un celo excesivo en el cumplimiento de la normativa a nivel formal —«prevención defensiva»—, a veces enfrentado al sentido común que exigen determinadas situaciones de riesgo imprevistas [28].

Pero la monetarización de la salud en este tipo de modelos se puede manifestar también en la incorporación de la peligrosidad laboral en la negociación colectiva de determinadas empresas, a raíz de las continuas apuestas por la participación de los trabajadores en materia de seguridad, observándose cómo la inclusión en los convenios colectivos de distintos pluses de peligrosidad ha llevado en muchas ocasiones a recibir una considerable parte del salario a través de este tipo de pluses, y por tanto, a que los trabajadores tengan incluso reticencias a eliminar los riesgos laborales por los cuales reciben este dinero [29]. Como ocurre con otros tantos aspectos de la negociación colectiva, la capacidad real de los trabajadores para defender y participar en la regulación de las condiciones de trabajo, pasa por unas condiciones mínimas de estabilidad en el empleo que impidan convertir esa mayor capacidad de participación en una mayor autoexplotación para conservar sus puestos o incrementar sus salarios [30].

Por último, otro de los efectos del excesivo protagonismo jurídico en las políticas de prevención, en el marco productivo anteriormente descrito, está vinculado al hecho de que, a pesar de observarse un comportamiento diferente de la siniestralidad laboral en las distintas Comunidades Autónomas, se ha mantenido un crecimiento sostenido estructural a nivel nacional en los últimos veinte años.

En primer lugar, una mayor tasa de siniestralidad en una Comunidad Autónoma, puede significar sólo que tiene reconocidas más enfermedades profesionales, o que lleva a cabo una política más rigurosa de detección —como es el caso reciente de Navarra, que cuando aplicó el nuevo sistema de reconocimiento de EP aparecía en las estadísticas con tasas que doblaban la media nacional—. Por el contrario, una menor tasa, puede deberse a una relajación de la inspección, y por tanto, puede ser interpretada como una estrategia de dumping social respecto a otras comunidades [31].

Lo mismo ocurre con los criterios de acreditación de los Servicios de Prevención, competencia de las Comunidades Autónomas, que «al

[28] En esta línea se manifestaba Valeria Uberti, en su conferencia: *Lo jurídico y lo preventivo, dos instrumentos para un mismo fin*, en el ya citado IV Foro ISTAS de Salud Laboral celebrado en Madrid en noviembre de 2005: «Esta perversión puede explicar la proliferación de las estrategias empresariales de cumplimiento meramente formal y burocrático de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la conversión de la actividad preventiva en un montón de papeles «autojustificativos» que no tienen siquiera la ambición de introducir la más mínima mejora en las condiciones de trabajo. Se define el fenómeno como sesgo jurídico o juridicista de la prevención. Yo prefiero llamarlo «prevención defensiva», por analogía con la más conocida «medicina defensiva» que es una triste práctica de la medicina dirigida no tanto a curar enfermos cuanto a evitar pleitos a los médicos».

[29] Así lo hemos constatado en una reciente investigación sobre la fabricación del Volkswagen Polo en Navarra, cuando, al revisar los convenios de algunas empresas fabricantes de componentes descubrimos cómo los trabajadores llegaban a cobrar más de la mitad del salario por medio de distintos pluses o primas: productividad; peligrosidad; penosidad; toxicidad; nocturnidad, turnicidad o flexibilidad horaria y funcional. A pesar de que la eliminación de estos pluses («la salud no se vende») viene siendo una propuesta habitual en los congresos confederales de los grandes sindicatos desde hace varias décadas. Tal es así que cuando una nueva inversión tecnológica reduce, por ejemplo, la nocividad o el ruido, es rechazada por los propios obreros por miedo a ver reducido sustancialmente su salario mensual. J. J. Castillo y P. López Calle, *Los obreros del Polo...*, *op. cit.*, p. 85. A conclusiones muy similares llega el mencionado *Informe Durán Sobre Riesgos Laborales en España*, en el apartado que analiza los problemas que ha generado la «traslación a la negociación colectiva de la prevención de riesgos laborales», *op. cit.*, pp. 221 y 222.

[30] Esta problemática está ampliamente tratada por Pere Boix y Laurent Vogel, «Participación de los Trabajadores», en Fernando G. Benavides; Carlos Ruiz-Frutos y Ana M. García, *Salud Laboral. Conceptos y técnicas para la prevención de riesgos laborales*, Barcelona, Masson, 2.ª ed., 2000, pp. 191-203.

[31] Federico Durán López, *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención. España 2004*, Madrid, Zurich-Atelier, 2004, 53 pp., p. 23.

no tener rango de reglamento, permiten grandes diferencias en el nivel de exigencia y calidad dependiendo de su localización geográfica», tal y como manifestó José Luis Villar, quien fue precisamente coordinador de las políticas de prevención de las Comunidades Autónomas, en el último Foro ISTAS de Salud Laboral en noviembre de 2005.

Este crecimiento estructural de la siniestralidad indica también que, a pesar del éxito de los planes llevados a cabo en las empresas diana, los accidentes han aparecido en otras de similares características. Por ejemplo, en la Comunidad de Aragón, pionera en la aplicación de este tipo de programas (programa grupo 667) se redujo la siniestralidad el 19,5% en las empresas objeto del programa, y probablemente debido a ello, Aragón es la única comunidad que ha logrado reducir en algún punto la incidencia de siniestralidad (actualmente situada en el 47‰). Sin embargo, Cataluña, comunidad limítrofe, con un programa similar, parece haber «pagado» la reducción en Aragón, pasando de estar en torno a la media en 1989, a encabezar las listas de siniestralidad en 1999.

Podemos identificar estas empresas, por tanto, como el tipo de subcontratas de gran volatilidad: empresas que abren y cierran sus puertas de un año para otro con las mismas máquinas, distinto nombre y probablemente distintos trabajadores, huyendo precisamente de esos controles y de la incursión y consolidación de organizaciones sindicales [32]. Pudiéndose constatar, por tanto, grandes diferencias en cuanto al número de delegados de prevención por mil trabajadores entre distintas Comunidades Autónomas [véase cuadro 4.5, p. 176].

Otras veces son los trabajadores los que se mueven. El caso paradigmático es el de los miles de *commuters* de la construcción castellano-manchegos, autónomos o en cuadrillas contratadas en sus pueblos de origen, que van a trabajar diariamente a Madrid [33], hace subir

[32] Según el *Directorio General de Empresas*, elaborado anualmente por el INE, alrededor de un 15% de las empresas españolas no tienen más de un año de vida. Movimientos que suponen que cada año nacen algo más de 300.000 empresas y mueren algo menos de 250.000, sobre un total que ronda los 2,6 millones.

[33] Véase el esclarecedor estudio de Jesús Oliva Serrano, *Mercados de trabajo y reestructuración rural: una aproximación al caso castellano-manchego*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1995, 300 pp. Y la continuación de esta investigación en Jesús Oliva Serrano y María José Díaz Santiago, «Reestructuración productiva y movilidad laboral: los 'commuters' de la construcción en Castilla La Mancha», en el libro colectivo dirigido por Juan José Castillo Alonso, *El trabajo recobrado. Una evaluación del trabajo realmente existente en España*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2005, pp. 123-169.

las tasas de accidentalidad en el sector de la construcción manchego (en torno a los 15.000 accidentes por 100.000 trabajadores acogidos al régimen general de seguridad social, superando la media nacional —13.900), y no menos los accidentes en las carreteras (de las más peligrosas del territorio), mientras las de Madrid permanecen en niveles por debajo de la media nacional (13.000) [34].

La construcción en Castilla-La Mancha ocupa al 15% de los asalariados, más una gran parte difícil de determinar de [falsos] «autónomos» y de «empresarios sin asalariados», frente a la proporción de trabajadores que se dedican a la construcción en España (12%); y lo más significativo, frente al 9% que representan los trabajadores de la construcción en la Comunidad de Madrid [35]. Pero, mientras en Madrid se construyeron en el año 2003 diecisiete millones de metros cuadrados, en Castilla-La Mancha sólo se edificaron siete millones (concentrándose en su mayor parte en el Corredor del Henares y en la frontera entre Toledo y Madrid). De modo que, aparentemente, en Madrid trabajan sólo 203.628 albañiles, o sea, 83 trabajadores por metro cuadrado construido, mientras que en Castilla-La Mancha hay 65.978 albañiles: nada menos que 106 trabajadores por metro cuadrado construido, situándose la media española en torno a los 90 trabajadores [36].

Quizás sean estas algunas de las causas por las que Castilla-La Mancha está actualmente a la cabeza de la siniestralidad en España, sólo por detrás de Baleares (véase cuadro 4.6, p. 177): la jornada efectiva media de un trabajador de la construcción en Castilla-La Mancha es la segunda más alta de España —1.665 horas— y la de un trabajador industrial la primera —1.747 horas—) [37]. Las tres principales ocupaciones, que suman el 55% de la población activa, son la construcción (15%), comercio y hostelería (20%) y administración (20%). Es decir, casi la mitad de los trabajadores, el 49%, realizan trabajos manuales y poco cualificados, diez puntos por encima de lo que ocurre en el resto de las Comunidades. Lo cuál explica que el 35% de la población activa sólo haya alcanzado la primera etapa de la educación secundaria obligatoria (o su equivalente en Formación Profesional), mientras que

[34] *Avance de Siniestralidad Laboral, julio 2005-junio 2006*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Seguridad e higiene en el trabajo.

[35] Véase el estudio de Jesús Oliva y María José Díaz: «Reestructuración productiva y movilidad laboral...», citado en nota 33.

[36] Estadísticas de Licitación Oficial en la Construcción. Dirección General de programación Económica. Ministerio de Fomento, 2003, y elaboración propia.

[37] *Boletín de Estadísticas Laborales*, MTAS, 2004.

en el resto de España los que sólo tienen este grado son el 26%, y los que han alcanzado el grado de educación superior el 31% (en Castilla-La Mancha sólo el 22%). Además, la tasa de temporalidad de los asalariados es del 36% frente al 31% de la media nacional. En resumen, se puede decir que Castilla-La Mancha está a la cabeza de la siniestralidad en España porque la construcción es la actividad con más alto índice de siniestralidad y tiene una fuerte presencia en la región. Así, sabemos que el 29% de los accidentes con baja se producen en la construcción (esta cifra, sin embargo, es menor en el conjunto del Estado —el 26%—), mientras que los trabajadores de esta actividad sólo representan el 15% de la población activa. El 31% se producen en la industria (con un peso del 19%) y sólo 34% en los servicios (con un peso, inusualmente bajo, del 55%).

El trabajador de la construcción, al mismo tiempo, comparte las características ya mencionadas del perfil del accidentado español[38]: las tasas más altas de temporalidad y las más bajas de cualificación; donde el fenómeno de la subcontratación ha llevado a que casi la mitad de las empresas (el 43%) no tengan ningún asalariado, es decir, sean «falsos autónomos», cuyos accidentes, por otra parte, no aparecen registrados en las estadísticas, y otro 42% tengan de 1 a 2 trabajadores. Por ejemplo, el 23% son trabajadores por cuenta propia (en España lo son el 18%) y el 14% empleados sin asalariados (en España el 11%), mientras que hay una proporción similar de empleadores (el 5% frente al 6%) y una proporción mucho menor de asalariados (el 76% frente al 81%). De tal modo que esta progresiva pulverización del trabajo en pequeñas subcontratas ha hecho aumentar el número de empresas de las 256.000 que había en 1994 a las 346.000 en 2002[39].

Según el Informe Socioeconómico de Castilla-La Mancha de 2003, el 37% de los accidentes con baja se producen en empresas de menos de 25 trabajadores, mientras que la media española está en el 31%.

Este ejemplo explica por qué las Comunidades que han llevado a cabo programas específicos de prevención centrados en las empresas o sectores que concentran el mayor número de accidentes (y han sido las que mayor eficacia relativa han tenido, como los casos de Aragón o Murcia), el comportamiento de la accidentalidad sigue

[38] *Encuesta de la Estructura de la Construcción 2002*. Ministerio de Fomento, Madrid, 2002.

[39] Encuesta de la Estructura de la industria de la Construcción. Dirección General de Programación Económica. Ministerio de Fomento, 2003.

una tendencia de crecimiento estructural a nivel nacional, pudiendo variar considerablemente de una comunidad a otra en función de las medidas legales y preventivas que coyunturalmente pongan éstas en marcha.

Como se observa en los cuadros 4.7 y 4.8 (pp. 178-179), las Comunidades Autónomas que mayor tasa de desempleo registraban, son también las que presentan una mayor frecuencia de contratos temporales (Andalucía, Extremadura, Murcia, Ceuta, Canarias), estando también por encima de la media nacional en este indicador Galicia, Castilla-La Mancha, Cantabria y Valencia. Estas son justamente las Comunidades que presentan los más altos índices de siniestralidad, siendo quizás Cataluña la única excepción en esta relación.

La Salud Laboral en el *mainstream* de las políticas generales

De lo dicho hasta aquí, se colige que la intervención sobre las causas complejas de los accidentes no puede tener un tratamiento adecuado, si es exclusivamente legal; ni puede quedar reducido al ámbito exclusivo del Derecho de la Salud en el Trabajo. Tal es la dimensión del problema que se ha llegado a afirmar por parte de algún magistrado, que «el sistema judicial es hoy un obstáculo para la efectividad de las políticas de prevención: no ofrece vías efectivas para obtener la aplicación de las normas cuando se incumplen, no permite una distribución sistemática y adecuada de los costes de la siniestralidad y no muestra una eficacia represiva creíble frente a las conductas de incumplimiento»[40].

[40] Son palabras de Rafael Antonio López Parada, Magistrado, en su conferencia «Prácticas judiciales y su repercusión preventiva» en el IV Foro ISTAS de Salud Laboral el 27 de noviembre de 2005. El autor añade que «La Ley de Prevención de 1995 confió en el sistema clásico de aplicación a través de la acción de la Inspección de Trabajo y multas, pero olvida por completo el sistema judicial. La reforma de 2003 reformó el sistema de gestión empresarial exigible, pero mantuvo en el olvido los problemas de reacción judicial ante el incumplimiento». Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud, IV Foro ISTAS de Salud Laboral, Madrid, 2005, pp. 117. No obstante, hay que apuntar que a comienzos de 2006, la Fiscalía General del Estado, ha nombrado un Fiscal de Sala Coordinador en materia de accidentes laborales para tratar de paliar estos problemas, creando salas específicas sobre accidentes laborales en todas las fiscalías.

En primer lugar, todo intento serio para eliminar o reducir los daños a la salud en el trabajo, pasa por no considerarlos simples accidentes, es decir, «accidentes normales», según la acertada caracterización de Charles Perrow [41], sino como consecuencias de condiciones objetivas de trabajo que responden a perfiles claramente definidos de cualificación, experiencia, edad de los trabajadores, tipos de puestos de trabajo o formas de contratación [42].

En muchas ocasiones, como así lo han constatado algunos profesionales de reconocido prestigio, se ha tendido a situar lo urgente por encima de lo importante; lo llamativo por encima de lo eficaz; a definir el problema en función de la oportunidad política y económica de la solución, centrando la política de prevención en la elaboración de normas jurídicas y planes de prevención anunciados a bombo y platillo, cada vez más exigentes, pero difíciles de aplicar en determinados contextos y sectores productivos, o carentes de los recursos necesarios. Otras veces se ha tendido a reducir el nivel de exigencia para poder mostrar el éxito de los objetivos marcados, mediante el manejo de los datos estadísticos y los períodos en consideración a gusto de los distintos responsables políticos [43].

Bajo estrategias productivas en las que el aumento de la producción, o la reducción de costes, se consigue mediante aumentos de la cantidad de trabajo descualificado, los daños a la salud, las enfermedades profesionales o el envejecimiento prematuro, son realmente factores estructurales de producción: el trabajo repetitivo, el ritmo de trabajo acelerado, las posturas inadecuadas, el manejo continuado de cargas pesadas, son la causa de la mayor parte de los accidentes y enfermedades profesionales. Y contra ellos es muy difícil luchar mediante instrumentos jurídicos de carácter sancionador [44]. Toda vez

[41] Charles Perrow, *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*, [1984] reedición en Princeton Univ Press, Princeton, 1999.

[42] «Salvo contadas ocasiones, los accidentes de trabajo no se producen de manera fortuita, todo accidente se debe a una causa» [ahora bien] «Los accidentes no se deben en su mayoría a una sola causa, sino a una nube de causas, resulta muy difícil, y a veces imposible, prevenir todos ellos e impedir totalmente futuros accidentes». José María De las Heras Esteban, *Seguridad e Higiene en el Trabajo*, San Sebastián, 1977, p. 186.

[43] Son afirmaciones hechas por Pere Boix, subdirector del Observatorio de Salud Laboral en la Unión de Mutuas, antiguo director de ISTAS, y uno de los profesionales de más reconocido prestigio en la actualidad, en su participación en la mesa redonda «Aportaciones para un Plan Estratégico en salud y seguridad» en el IV Foro ISTAS de Salud Laboral celebrado en Madrid en noviembre de 2005.

[44] «La prevención debe considerarse como el medio más eficaz para la protección de la salud de los trabajadores y, complementariamente, como una inversión

que, además, ese tipo de medidas de prevención (sanciones o normativas de seguridad) son consideradas por las empresas costes productivos a minimizar [45].

Lo que se ha obviado en esta situación es que las estrategias de rentabilidad de las empresas pueden transformar el espíritu y los objetivos previstos con ocasión de la aplicación de nuevas leyes y reglamentos. Así, las nuevas formas de contratación puestas en marcha en las últimas décadas para facilitar la entrada al mercado de trabajo de los demandantes del primer empleo, en vez de utilizarse para promover la construcción de carreras profesionales, la acumulación de experiencia y el consiguiente incremento de productividad, han sido utilizadas en muchas ocasiones, por el contrario, para la búsqueda de bajos costes salariales por medio de la rotación de la mano de obra [46].

En el caso de la reforma educativa y la implantación de los nuevos sistemas de formación continua nos encontramos con una oferta creciente —e incluso demanda— de trabajadores muy cualificados, para desempeñar trabajos cada vez menos cualificados. Cuando, como es bien sabido, uno de los factores que más afectan a la accidentalidad es la inadecuación entre la experiencia y formación de los trabajadores y los requisitos de los puestos que desempeñan.

El abaratamiento del despido en general no ha llevado a la implantación de los llamados «sistemas de fabricación flexible» en el marco de una mayor «movilidad funcional y geográfica de los trabajadores», sino que ha dado lugar, en muchos casos, a la fragmentación de los procesos productivos y la expansión de auténticas cadenas de montaje extendidas en los territorios mediante la subcontratación en cascada (justo a tiempo, externalización o producción ligera): fragmentando al obrero colectivo que fabrica un bien o servicio y debilitando, entre otras cosas, su capacidad de negociación y control de las condiciones de trabajo; sacando de las empresas pequeños fragmentos de la producción de escaso valor hacia sectores y zonas geográficas de

que eleva el grado de calidad del producto y condición para la competitividad del aparato productivo», González Sánchez..., *op. cit.*, p. 183.

[45] Véase la síntesis de este argumento en Juan José Castillo: «Accidentes de trabajo en España: la construcción social de la normalidad», *op. cit.*; y «De aquellos polvos vienen estos lodos: el trabajo en España veinte años después del Estatuto», incluido en Juan José Castillo, *En la jungla de lo social*, Madrid y Buenos Aires, Miño y Dávila, 2003.

[46] Pablo López Calle y Juan José, Castillo, *Los hijos de las reformas laborales: vivienda, educación y empleo de los jóvenes en la Comunidad de Madrid*, UGT-Madrid, 2004, 203 pp.

menores costes salariales; y limitando así las posibilidades de actuación de las empresas subcontratadas [47].

Por otra parte, un sistema productivo como el español en el que el 75% de las empresas tienen menos de cinco trabajadores, implica que el 10% de los trabajadores trabaja en centros donde no existe delegado de prevención propiamente dicho y otro 30% lo hace en centros de menos de 50 trabajadores donde no existe Comité de Seguridad y Salud [48].

A estos datos «objetivos», se suman los aportados por las encuestas nacionales de condiciones de trabajo, que indican que a pesar de haberse notado un incremento del número de empresas de entre 5 y 50 trabajadores en las que existe realmente delegado de prevención, todavía más del 40% de estas empresas no disponen de esta figura.

La consideración real del accidente como un fenómeno a extinguir y no como un riesgo necesario de la producción, pasa porque la prevención signifique algo más que un mero «coste para las empresas», ya sea en forma de planes de prevención, que a menudo se quedan en el papel, o en forma de contratos con las aseguradoras: «Entre los servicios de prevención hay un comentario que dice: —no, no, a mí lo que me piden los empresarios es un trabajo completo, es decir, que yo le haga de todo, pero que él no haga nada. O sea, que llegue allí uno y le haga de todo, y no tener problemas [legales, claro está]» [49].

Una disminución real de los accidentes, que nos sitúe, por ejemplo, al nivel de la media europea, sólo será efectiva cuando la accidentalidad esté integrada en un tipo modelo de desarrollo en el que el cuidado de la salud sea realmente un recurso productivo y no un mero efecto colateral más o menos asumible del desarrollo económico [50].

[47] Juan José Castillo y Pablo López Calle, *Los obreros del polo, una cadena de montaje en el territorio*. Madrid, Editorial Complutense, 2002, 180 pp.

[48] Rodrigo, Fernando; y García, Ana María: *Los delegados de Prevención en España: estado de situación*, Madrid, Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud, Paralelo Edición, 2005, 26 pp., p. 6.

[49] Javier Torres, delegado de prevención de CCOO, y miembro de la *Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*) en entrevista abierta realizada en Madrid en enero de 2005.

[50] La historia de la legislación en materia de Seguridad e Higiene está plagada de ejemplos de esta suerte de *Determinismo tecnológico*: uno de ellos, por ejemplo, es el Título II de la *Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo* de 1972, que en su preámbulo afirma que «la introducción de nuevas técnicas y métodos de trabajo han provocado un aumento de la siniestralidad... y obligan a regular e intensificar, con carácter general, la puesta en práctica de las oportunas medidas de prevención...». Nuestro argumento es, al contrario, que es posible elegir entre distintas técnicas y métodos de trabajo económicamente viables.

Incluir la organización del trabajo como factor de riesgo laboral introduce alguna novedad en la manera en que se vienen enfrentando políticamente la prevención y el tratamiento de los accidentes de trabajo [51].

En primer lugar, significa comprender que no existe un modelo único de desarrollo: ni siquiera bajo el actual modelo hegemónico de la especialización flexible «existe un solo modelo de "empresa flexible", sino una variedad infinita de modelos, que se están constantemente adaptando a las circunstancias de cada empresa y de sus trabajadores», como afirmaba, ya hace algunos años, el Libro Verde de la Comunidad Europea para una nueva organización del trabajo [52].

En segundo lugar, implica asumir que la actual Ley de Prevención de Riesgos Laborales debe su falta de aplicación real en determinados sectores, y su ineficacia en otros, al tipo de organización del trabajo que los caracteriza. Contemplar la organización del trabajo como factor de riesgo, es asumir, como lo decía un representante sindical, que «quien está enfermo no es el trabajador, es el puesto de trabajo» y, por tanto, que «lo hay que hacer es actuar sobre las condiciones de trabajo, no sobre el trabajador, que es lo sencillo. Pensar que el trabajo hay que adaptarlo a la persona y no la persona al trabajo». Dicho de otra manera, implica ir a las causas del accidente y no sólo a las causas y consecuencias del daño [53].

[51] Novedad en la práctica, puesto que ya desde hace algunos años las investigaciones y producciones de instituciones como el INSHT vienen incidiendo en esta relación entre formas de organización del trabajo y la siniestralidad. Valga como botón el interesante artículo del Titulado Superior del INSHT, Antonio Blasco Mayor, «Las nuevas formas de organización del trabajo derivadas de la descentralización productiva. Incidencia en la seguridad y la salud de los trabajadores», *Prevención, Trabajo y Salud*, revista del INSHT núm. 18, 2002, pp. 27-38.

[52] Libro Verde de la Comisión Europea: *Cooperación para una nueva organización del trabajo*. Libro Verde. Bruselas: Comisión Europea, DGV, 1997. En este informe se afirma que «la competitividad de las compañías europeas deberá estar encaminada a una mejor organización del trabajo, basada en altas cualificaciones, altos salarios y alta calidad».

[53] Una perspectiva, que si bien ya está recogida en las normas desde hace algún tiempo, ha tenido, como sabemos, escasa aplicación, por ejemplo cuando la Ley General de Sanidad de 1984 proponía sustituir el concepto de *reconocimiento médico* —que es la principal y casi única práctica de prevención en la mayoría de las empresas—, por el de *vigilancia de la salud*, que implica, como luego desarrollará el Reglamento de los Servicios de Prevención, «conocer y estudiar las relaciones entre las causas de enfermedad y los riesgos laborales», así como tomar los efectos sobre la salud individual del trabajador para intervenir en las condiciones de trabajo colectivas. Véase el interesante artículo de Monserrat García Gómez, *De los reconocimientos médicos a la vigilancia de la salud*, en Pere Boix (comp.), *III Foro ISTAS de Salud Laboral*,

Hay múltiples vías para, con voluntad política, llevar a cabo esta transformación. Por ejemplo, mediante la renovación del actual marco legal de la negociación colectiva: la inclusión definitiva de la subrogación en los contenidos de los convenios permite un mayor control sobre las estrategias de deslocalización basadas exclusivamente en los costes laborales. En otros casos, normalmente en las grandes empresas, los trabajadores están tratando de incluir como elementos de negociación, a veces renunciando incluso a incrementos salariales, el compromiso por parte de las empresas para invertir en tecnología de innovación en plazos relativamente largos y en la aplicación de métodos ergonómicos. También se hace necesaria, en pro de una participación real de los trabajadores en las estrategias productivas de las empresas, una renovación de las formas de identificación y representación colectivas: superando así la actual clasificación de los órganos representativos reconocidos jurídicamente: el comité de empresa, la federación sectorial autonómica y la estatal, bajo las cuáles se observan grandes diferencias entre los convenios de empresa de un mismo sector o región, en función de su tamaño, del valor añadido del producto, de la cualificación de los trabajadores, etc. Dando paso, por ejemplo, a organismos de representación que engloben a todos los trabajadores que participan en la producción de un bien o producto.

A nivel de las políticas públicas, existen algunas prácticas que vienen incidiendo en esta línea, como el apoyo, mediante la concesión de suelo público u otras ventajas fiscales, a aquéllas empresas que implantan sus sedes tecnológicas en suelo nacional, o incluso la consideración en esas decisiones del grado de lo que se ha dado en llamar la «responsabilidad social corporativa», siendo cada vez más serios los estudios sobre esta materia [54].

Pero también se hace necesaria una coordinación a nivel nacional que no haga de estas medidas una ventaja comparativa para unas empresas y un desagravio para otras en función de su situación geográfica y que no haga depender la prevención de los diferentes recursos económicos y técnicos de las distintas Comunidades Autónomas.

op. cit., pp. 123-132. Véase también, Antonio Moral Plaza y Ángel Cárcoba Alonso, «Accidentes Laborales, una visión heterodoxa», *El País*, 29-9-2005, p. 76. Véase J. J. Castillo, *Los estragos de la subcontratación La organización del trabajo como factor de riesgo laboral*, Madrid, Secretaría de Comunicación e Imagen de UGT-Madrid, 2003.

[54] Véase por ejemplo, Bestratén Bellovi, Manuel y Pujol Senovilla, Luis: «Responsabilidad Social y condiciones de trabajo» en *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del Instituto Nacional de seguridad e Higiene en el Trabajo, núm. 31, 2004, pp. 25-40.

Un experto y buen conocedor de esta problemática, afirma que «cuando las políticas de prevención estaban centralizadas en Instituto nacional, los mapas de riesgos se hacían a nivel de toda España, por actividad, para que no hubiese dispersión de criterios, y se redactaba un documento para ir a las empresas y revisar los riesgos que tuviese la empresa de la actividad correspondiente. Un documento tipo redactado por especialistas del Instituto, en función del problema y de la provincia. Entonces en cada provincia se reunían, durante un mes, cinco o seis técnicos especializados. Y bueno pues continuamente tenías cursos de formación, se podían aprovechar mejor los recursos» [55].

Cooperación significa igualmente lograr una mayor coherencia entre políticas laborales y políticas de prevención a todos los niveles, evitando que el gato de la prevención se escape por la ventana de la externalización. Un órgano adecuado para tales fines bien puede ser la citada Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el trabajo, donde están representados todos los actores sociales, y que se pretende reforzar en los próximos años junto al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Fundación para la Prevención de Riesgos laborales.

Por parte del INSHT, se nos dice, ya se están tomando medidas en este sentido: «estamos trabajando en un enfoque estratégico coherente, precisamente para evitar estos efectos contradictorios de determi-

[55] Jesús Leblic Técnico de prevención del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y director del Gabinete de Seguridad e Higiene de Toledo. Entrevista citada. Poniendo como ejemplo el caso de Castilla La Mancha, constata que cuando en el año 1995 se transfieren las competencias en materia de seguridad e higiene a las Comunidades Autónomas «se deshicieron los gabinetes [...] el gabinete de Seguridad e Higiene de Castilla-La Mancha tenía una plantilla de treinta y tres trabajadores, de los 33 el 50% era personal técnico, entre médicos, técnicos, ingenieros, ingenieros técnicos y ATS». Cuando él se fue, en el año 2000 —en gran parte motivado por esta situación—, quedaban sólo catorce personas y sólo tres eran técnicos: «El gabinete tiene una parte, que es la parte técnica y la parte médica. Hay cuatro especialidades: seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía y psico-sociología, y medicina laboral preventiva; esas cuatro. Por que no puedes hacer prevención con una especialidad sólo, es decir, que va todo concatenado, eh, es multidisciplinar. Bueno pues aquí, Medicina se la llevaron a Sanidad y dejaron sólo un gabinete, el personal cualificado que había, con años de experiencia, está disperso por diferentes sitios, ya no están en el gabinete. Y ahora están cogiendo de la bolsa de trabajo a gente, a técnicos, para meterlos ahí. [...]. «Todos los chavales, lo único que quieren es estar en la pantalla del ordenador haciendo papeles ¡cuando nosotros a su edad, aquí no parábamos!»—. [...] Porque la gestión de prevención se hace a pie de obra; visitando empresas, no viendo papeles; estar en las empresas tres veces al día, tres días a la semana».

nadas políticas que, en el caso de la prevención, pueden tener efectos no deseados. Tratando de integrar las políticas de prevención con las políticas de empleo, competitividad, innovación y políticas tecnológicas» [56]. Unido a la medida estrella anunciada, a finales de 2006, por el ministro de trabajo de «fortalecer los instrumentos de control mediante el incremento en un 20% de los recursos humanos de inspección y subinspección», así como de habilitar técnicos de las Comunidades Autónomas para realizar labores de control de Prevención de Riesgos Laborales [57].

Estas medidas están incluidas en el nuevo Plan de actuación para la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales, aprobado por el Consejo de Ministros de 22 de abril de 2005, que forma parte, a su vez, de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2005-2008, donde se incide explícitamente en la necesaria transversalidad de las políticas de prevención, incluyendo la política laboral y de empleo, la política de seguridad social, la política general de salud, la política general de educación y formación, la política industrial y las distintas políticas sectoriales [punto II-1].

Por otra parte, son ya numerosas las voces, incluso dentro de las administraciones públicas, que están reclamando la creación de una Agencia Estatal para la prevención de riesgos laborales que centralice y coordine definitivamente las competencias que tienen los diferentes ministerios en esta materia, contribuyendo a resolver también los problemas causados por la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas relacionados con la desigual financiación y la eficacia de los recursos de prevención [58].

Por último, se hace necesaria una profunda mejora en los sistemas de detección de los riesgos y el reconocimiento de los accidentes y enfermedades profesionales vinculados al trabajo. Toda vez que según comunicado de prensa conjunto OIT/OMS (1) con motivo del Día Mundial sobre la Salud y la Seguridad en el Trabajo de 28 de abril de 2005, las enfermedades profesionales se han convertido en un riesgo más importante que los accidentes de trabajo: las enfermedades son responsables de 1,7 millones de muertes, cuatro veces más que los accidentes, y cada año surgen unos 160 millones de nuevos casos de enfermedades profesionales [59].

Así mismo, en el marco del programa EODS (European Occupational Diseases Statistics), sobre armonización estadística de EP, EUROSTAT realizó una experiencia piloto en 2001 sobre datos de EP de 1995. Esta experiencia pone de manifiesto un incremento de EP superior al de los AT, reconociéndose 31.945 casos nuevos de EP entre los entonces 12 Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, y Reino Unido). Haciendo una estimación sobre los 15 Estados miembros de 2004 este número se incrementaría a 52.884. La apuesta del nuevo Plan de Seguridad e Higiene de revitalizar «con carácter urgente y de forma profunda» el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, parece ir igualmente encaminada en esta dirección: intensificando «la función investigadora y de estudio del INSHT, que debería ser el organismo que centralizara el conocimiento de la realidad de la Prevención de Riesgos Laborales y que fomentara el desarrollo de la investigación en España en esta materia», así como «reafirmarse sus funciones de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas». [Punto 1° III del Plan]. Para apoyarlo en esta tarea, se anuncia en el Plan, se constituirá un Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo, y se reforzará el Comité Técnico Mixto entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas.

* * *

El reto de la salud y el bienestar de los trabajadores, de los ciudadanos que viven en España, merece la cooperación y el esfuerzo de todos. Quizás estamos empezando un camino nuevo, difícil, pero política y éticamente necesario. Esa es, también, nuestra esperanza.

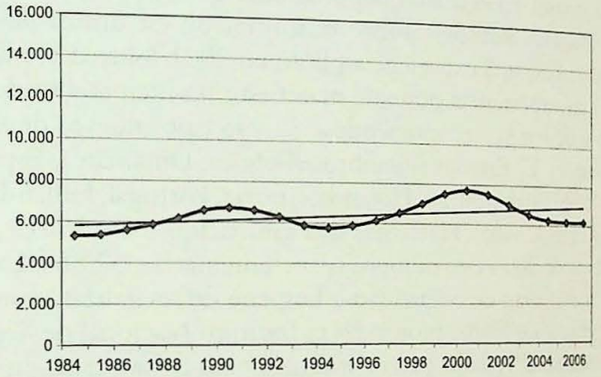
[56] Entrevista realizada a Javier Pinilla, Consejero de prevención del Instituto de Salud e Higiene en el Trabajo, Madrid, mayo de 2005, PLC

[57] Jesús Caldera, ministro de trabajo, anunciaba estas y otras medidas con ocasión de la conferencia de inauguración del IV Foro ISTAS de Salud Laboral celebrado en Madrid del 23 al 25 de noviembre de 2005.

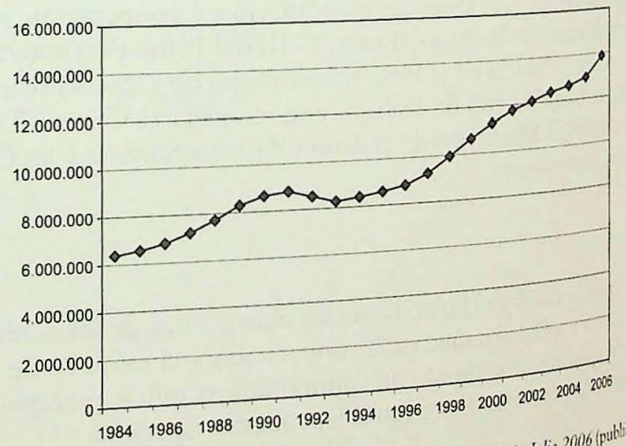
[58] «UGT pide una agencia estatal que coordine las políticas de siniestralidad», *El País*, 29-5-2006, p. 71

[59] Las enfermedades profesionales más comunes, a nivel mundial, siguiendo esta fuente son: cáncer atribuible a la exposición a sustancias peligrosas, Enfermedades músculo-esqueléticas y enfermedades respiratorias. En países, sobre todo industrializados, el número de muertes por accidentes relacionados con el trabajo ha ido disminuyendo, mientras que las muertes por enfermedad profesional, sobre todo la debida a la exposición a amianto, están aumentando. Véase E. Ordaz Castillo y J. Maqueda Blasco, «Análisis de la incidencia y tendencia de las enfermedades profesionales en España 1998-2003», *Revista Medicina y Seguridad del Trabajo*, Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, junio de 2005, Vol. LI, núm. 199, pp 41-51.

CUADRO 4.1. Evolución índice de incidencia de accidentes de trabajo en España



CUADRO 4.2. Evolución afiliados al Régimen General de Seguridad Social

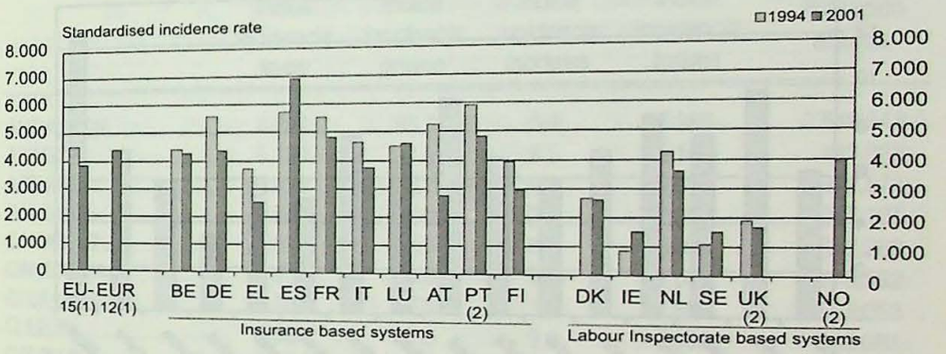


Fuente de los cuadros 4.1 y 4.2: Avance de estadísticas de accidentes de trabajo, Julio 2006 (publicación monográfica), MTAS, 2006.

En los gráficos se observa un crecimiento continuado de los índices de incidencia, aunque con oscilaciones que coinciden con las dos grandes reformas laborales del 84 y del 94 (generación de empleo con pronunciados picos de siniestralidad —es decir empleo con malas condiciones de trabajo—).

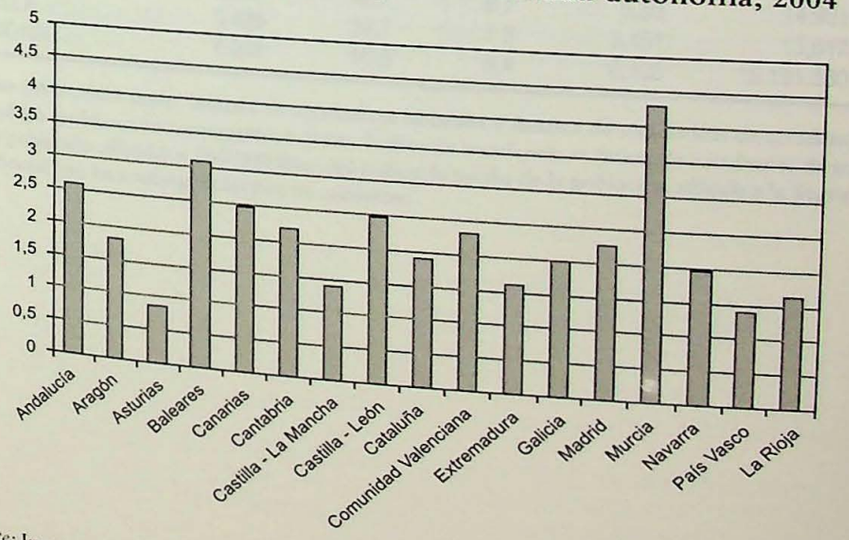
Desde el año 2000 se observa una reducción de los índices de incidencia, hasta niveles del año 96, que debe ser relativizada por dos cuestiones: en primer lugar, el efecto estadístico del enorme crecimiento de la población de referencia en esos años, que aumenta en 3 millones de trabajadores (un 30%), con lo que, dadas las ratios tan pequeñas que se utilizan para elaborar los índices (número de accidentes por 100.000 personas), la variación de la población de referencia afecta de manera significativa sobre la leve reducción de los índices. En segundo el cambio, en el año 2002 al citado sistema DELTA de partes de accidentes, que según los sindicatos oculta una parte nada desdeñable de los accidentes.

CUADRO 4.3. Índice de incidencia de accidentes de trabajo con baja en Europa, 1994-2001 (accidentes por 100.000 trabajadores)



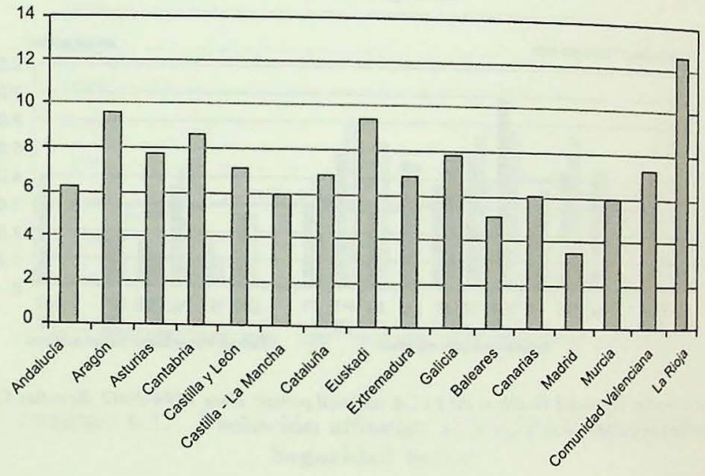
Fuente: Eurostat, *Work and Health in the EU. A statistical portrait. Data 1994-2002*, Bruselas, Comisión Europea, 2003.

CUADRO 4.4. Infracciones en acta de la inspección de trabajo por 1.000 trabajadores ocupados, por comunidad autónoma, 2004



Fuente: Inspección de Trabajo. 2004.

CUADRO 4.5. Delegados de prevención por 1000 trabajadores ocupados por comunidad autónoma, 2003



Fuente: Rodrigo, Francisco; González, Jaime; Daulle, Mathie: *Políticas, actividades y recursos en salud laboral de las CC.AA.*, ISTAS, Madrid, 2005, p. 20.

CUADRO 4.6. Índice de incidencia y accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo. Distribución por Comunidades Autónomas. Periodo julio 2005 junio 2006

	Índice incidencia leves	*Índice incidencia graves*	*Índice incidencia mortales*	*Índice incidencia totales*	*Población afiliada*
ANDALUCÍA	6.297	85,7	5,9	6.389	2.548.543
ARAGÓN	5.120	37,5	6,5	5.164	442.863
ASTURIAS	5,998	66,2	9,0	6,073	312,574
BALEARES	7,846	57,0	3,7	7,907	347,107
CANARIAS	6,849	42,8	6,5	6,898	657,289
CANTABRIA	5,519	76,9	8,5	5,604	175,592
C. LA MANCHA	7.782	67,5	11,6	7.862	567.053
C. LEÓN	5.828	65,0	9,0	5.903	740.381
CATALUÑA	5.960	47,1	4,8	6.012	2.692.256
C. VALENCIANA	6,096	55,5	6,7	6,158	1.559.310
EXTREMADURA	4,902	72,5	6,7	4,981	313,226
GALICIA	5,654	111,7	10,3	5,776	824,343
MADRID	5,537	32,7	4,7	5,574	2.451.227
MURCIA	5,723	52,9	7,7	5,783	469,127
NAVARRA	5.686	64,3	7,7	5.758	220.947
PAÍS VASCO	6.342	49,9	6,1	6.398	736.862
RIOJA	5,919	64,3	5,8	5,989	104,223
CEUTA	5,537	46,7	6,7	5,59	14,991
MELILLA	3,429	14,7	7,3	3,451	13,617
NACIONAL	6,042	58,9	6,4	6,108	15.191.530

Fuente 2004-2005-2006: Boletín de estadísticas laborales y Avance de estadisticas de accidentes de trabajo (publicación monográfica), MTAS. Índice de incidencia = (núm. de accidentes de trabajo/población afiliada) × 100.000 Base del índice: la media de la población afiliada a la Seguridad Social con las contingencias por AT cubiertas.

CUADRO 4.7. Población activa, ocupados y parados por comunidad autónoma, 2005

	Población >16 años (en miles)	Activos	Ocupados	Parados	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de paro
Total nacional	36.489,60	20.956,10	19.191,1 0	1.765	57,4%	52,6%	8,4%
Andalucía	6.339,10	3.438,20	2.972,80	465,4	54,2%	46,9%	13,5%
Aragón	1 068,70	609,9	577,8	32,1	57,1%	54,1%	5,3%
Asturias	937,6	451,8	409,7	42,1	48,2%	43,7%	9,3%
Baleares	807,1	526,3	499,9	26,4	65,2%	61,9%	5,0%
Canarias	1.599,80	945,9	841,3	104,6	59,1%	52,6%	11,1%
Cantabria	478,4	264,9	245,9	18,9	55,4%	51,4%	7,1%
Castilla y León	2.136,30	1.135,30	1.048,60	86,7	53,1%	49,1%	7,6%
Castilla-La Mancha	1.560,30	852,5	781,3	71,2	54,6%	50,1%	8,4%
Cataluña	5 787,20	3.541,10	3.323,80	217,3	61,2%	57,4%	6,1%
Com. Valenciana	3.851,90	2 245,40	2.068,60	176,8	58,3%	53,7%	7,9%
Extremadura	887,9	465,1	394,2	70,9	52,4%	44,4%	15,2%
Galicia	2 366,90	1.266,70	1.157,10	109,6	53,5%	48,9%	8,7%
Madrid	4.929	3.066	2.876,90	189,1	62,2%	58,4%	6,2%
Murcia	1.074,20	622,1	575,2	47	57,9%	53,5%	7,6%
Navarra	488,8	290,1	275	15,1	59,3%	56,3%	5,2%
País Vasco	1.817,40	1.027,10	950,5	76,6	56,5%	52,3%	7,5%
Rioja	253,3	150,3	143,6	6,8	59,3%	56,7%	4,5%
Ceuta	55,7	32,9	27,1	5,7	59,1%	48,7%	17,3%
Melilla	50,1	24,4	21,7	2,8	48,7%	43,3 %	11,5%

Fuente: EPA 2005.

CUADRO 4.8. Asalariados según tipo de contrato por comunidad autónoma, 2005

	Total asalariados	Contratos indefinidos	Contratos temporales	Razón de temporalidad
Total Nacional	15.749,50	10.333,10	5.416,40	34,4%
Andalucía	2.429,80	1.331,80	1.097,90	45,2%
Aragón	467	333,6	133,4	28,6%
Asturias	320,6	212,9	107,7	33,6%
Baleares	416,9	275,3	141,6	34,0%
Canarias	722,5	431,8	290,7	40,2%
Cantabria	196,8	127,9	69	35,1%
Castilla y León	820,1	544,8	275,2	33,6%
Castilla-La Mancha	611,8	395,3	216,5	35,4%
Cataluña	2.752,10	2.040,10	712	25,9%
Com. Valenciana	1.671,40	1.036,20	635,2	38,0%
Extremadura	304,6	171,2	133,4	43,8%
Galicia	873,4	545,6	327,8	37,5%
Madrid	2.542,30	1.796,50	745,8	29,3%
Murcia	479,1	271,6	207,5	43,3%
Navarra	220,4	162,2	58,2	26,4%
País Vasco	767,1	550,2	216,8	28,3%
Rioja	113	81,2	31,8	28,1%
Ceuta	23,3	13,7	9,6	41,2%
Melilla	17,3	11,1	6,2	35,8%

Fuente: EPA 2005.

Resumen. **«La salud laboral en España hoy: analizar las causas complejas, para proponer políticas adecuadas»**

En este artículo se evalúa, en primer lugar, el impacto real de las políticas de prevención en España a la luz de la evolución de la siniestralidad en los últimos veinte años, así como de sus principales características. Características que indican no sólo el incremento y las oscilaciones de la accidentalidad en este largo período, sino el cambio en los perfiles de los grupos de riesgo (trabajadores jóvenes poco cualificados, con altas tasas de temporalidad, en sectores productivos de escaso valor añadido). Indicadores que apuntan directamente a los efectos de las reformas laborales y a las estrategias organizativas de las empresas como principales causas de dicho incremento. En segundo término se realiza una reflexión en torno al modelo de prevención actualmente en vigor y su impacto real en las estrategias empresariales bajo determinados modelos productivos. Nuestro análisis resalta que el problema de la siniestralidad laboral no se debe, únicamente, a la carencia de un marco normativo riguroso, sino al tipo de modelo productivo y a las formas de organización del trabajo que caracterizan las distintas economías regionales o nacionales.

Abstract. ***«Occupational health in Spain today: analyzing complex causes to propose adequate policies»***

In this article real impact of prevention policies in Spain is evaluated in the light of occupational injury during the last twenty years, as well as its main features. The latter not only show an increase and oscilation of occupational accidents in this long period but a change in the profiles of risk groups (young workers scarcely skilled, with high temporality rates, in productive sectors of scarce added value). Indicators which point to the effects of labour reforms and organizational strategies of enterprises as main causes of such increases.

The article also reflects on the prevention model currently in force ante its real impact on entrepreneurial strategies under fixed productive models. Our analysis emphasizes on the fact that the problem is not solely due to lack of a rigorous normative framework but to the productive model and the forms of organization of labour which charaterize different regional and national economies.

Libros recibidos en la Redacción

Abreu, Laurinda (ed.) (2007), *Asistencia y caridad como estrategias de intervención social: Iglesia, Estado y Comunidad (siglos XV-XX)*. Bilbao, Universidad del País Vasco.

Aguilar, Inmaculada (coord.) (2006), *El comercio y el Mediterráneo. Valencia y la cultura del mar*, Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Infraestructures y Transport.

Antón, Antonio (2006), *El devenir del sindicalismo y la cuestión juvenil*, Madrid, Talasa Ediciones,.

Antón Antonio (2006), *Precariedad laboral e identidades juveniles*, Madrid, Fundación Sindical de Estudios.

Antón Antonio (2007), *Jóvenes y sindicatos*, Madrid, Fundación Sindical de Estudios.

Arribas, Diego (coord.) (2006), *Arte, Industria y Territorio (2), Minas de Ojos Negros (Teruel)*, Ojos Negros, Ayuntamiento de Ojos Negros.

Bengoechea, Soledad (2005), *Reacció en temps de canvis. La patronal catalana davant la Republica (1931-1936)*. Barcelona, Societat Catalana d'Estudis Històrics

Bravo, Carmen *et al.* (2007) Trabajadora: *tres décadas de acción sindical por la igualdad de género (1977-2007). Las políticas de género en Comisiones Obreras a trvés de la revista* Trabajadora.

Cayón Galiardo, Antonio (dir.) (2007), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales.*

Chacón, F; Roigé, Xavier y Rodriguez, Esteban (eds.) (2006), *Familias y poderes. Actas del VII Congreso Internacional de la ADEH*. Universidad de Granada.

Durán, María Angeles (dir.) (2006), *La cuenta satélite de trabajo no remunerado en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid-Consejería de Empleo y Mujer (segunda edición).

Feito, Rafael (2006), *Otra escuela es posible*, Madrid, Siglo XXI.

Fundació Rafael Campalans (2006), Endavant. *Organ del moviment socialista de Catalunya, (1945-1968)*. (Edición facsímil) Barcelona, Fundació Rafael Campalans.

García-Sanz, Ángel (2007), *Diccionario biográfico del socialismo histórico navarro (I)*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra.

Garza, Enrique de la (2006), *Reestructuración productiva, empresa y trabajadores en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

Godio, Julio (2006), *Sociedades de trabajo y sindicalismo socio-político en América Latina y el Caribe.*
González Portilla, Manuel y otros (2007), *Las «ciudades mineras» de la Ría de Bilbao durante el boom minero. Inmigración, capital humano y mestizaje.* Bilbao, Universidad del País Vasco.
Gueslin, André (2007), *Mythologies de l'argent. Essai sur l'histoire des représentations de la richesse et de la pauvreté dans la France contemporaine (XIX^e siècles).* París, Economica.
Herranz González, Roberto (2007), *La sociología de los mercados internos de trabajo.* Madrid, CES.
Méndez, Ricardo (dir.) (2007), *Observatorio Industrial de Madrid. Informe Anual 2006,* Madrid, Ayuntamiento de Madrid, área de Gobierno de Economía y Participación Ciudadana.
Mendoza Díaz-Maroto, Francisco y otros (eds.) (2006), *Schopper, Hartmann El libro de los oficios.* (Edición facsímil de la de 1568). Albacete, Altabán Ediciones.
Ministerio de Trabajo (2007), *1906-2006. Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Madrid, Dirección General de la Inspección de Trabajo.
Montero, José Ramón *et al.* (2007), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España,* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
Pastor Gosálvez, Inmaculada (2007), *¿La gestión privada en la Administración pública?. El caso de los servicios sanitarios hospitalarios de Cataluña.* Madrid, CES.
Piqueras, Juan; Sanchís, Carmen (2006), *Hostales y ventas en los caminos históricos valencianos,* Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Infraestructures y Transport.
Sociología del Lavoro, n. 104, 2006, «Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni» (a cura di Vando Borghi e Tomaso Vitale).
Trabajo, año 2, número 2, enero-junio de 2006, «Cambio en las relaciones laborales» (México).
Salas Ausens, José Antonio (2007), *Migraciones y movilidad social en el Valle del Ebro (siglos XVI-XVIII).* Bilbao, Universidad del País Vasco.
Serrallonga, Joan (2007), *Pablo Iglesias. Socialista, obrero y español,* Barcelona, Edhasa.
Simón, Miguel Ángel (2007), *La extrema derecha en Europa desde 1945 a nuestros días,* Madrid, Tecnos.

Los libros para esta sección y para comentario en notas críticas y recensiones deben enviarse a: Santiago Castillo, Revista *Sociología del Trabajo,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Deseo suscribirme a Sociología del Trabajo

SUSCRIPCIÓN ANUAL: *ESPAÑA* 31 €
(3 números) *Europa* 49 €
Resto del mundo 62 €

MUNDI-PRENSA LIBROS, S. A.
Castelló, 37. 28001 Madrid
Teléf.: 91 436 37 01
Fax: 91 575 39 98
E-mail: suscripciones@mundiprensa.es

Nombre y apellidos _____ Profesión _____
Calle _____ Cód. Postal _____
Población _____ Provincia _____

☐ CHEQUE ADJUNTO A NOMBRE DE MUNDI-PRENSA
☐ GIRO POSTAL
☐ VISA n.º ☐ AMEX n.º | | | | | | | | | | | | | | | | Fecha caducidad | | | |

Fecha _____ Firma obligatoria _____

NUESTRAS DIRECCIONES

Redacción

Revista **Sociología del Trabajo**
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense
Campus de Somosaguas
28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)

Edición

Siglo XXI de España Editores, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis
28036 Madrid
Teléfonos: 91 562 37 23 - 91 561 77 48
Fax: 91 561 58 19
E-mail: sigloxxi@sigloxxieditores.com
http://www.sigloxxieditores.com

Suscripciones

Mundi-Prensa Libros, S. A.
Castelló, 37. 28001 Madrid
Teléfono: 91 436 37 01
Fax: 91 575 39 98
E-mail: suscripciones@mundiprensa.es
www.mundiprensa.com

Venta de números atrasados o colecciones

Siglo XXI de España Editores, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis
28036 Madrid
Teléfono: (34) 91 745 09 13
Fax: (34) 91 561 58 19
E-mail: ventas@sigloxxieditores.com