



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

Intervención democrática y totalitaria del Estado en el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en España

DEPARTAMENT DE DRET PÚBLIC I CIÈNCIES HISTORICOJURÍDIQUES

FACULTAT DE DRET

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

DOCTORAT EN SEGURETAT HUMANA I DRET GLOBAL

TESIS DOCTORAL

**INTERVENCION DEMOCRÁTICA Y TOTALITARIA DEL ESTADO EN EL
RECONOCIMIENTO Y EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD
Y SALUD EN EL TRABAJO EN ESPAÑA**

Autor

JUAN IGNACIO MARÍN ARCE

Director

FERRAN PONS CÁNOVAS

2017

Intervención democrática y totalitaria del Estado en el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en España

Para Daniel, que habría sido un gran jurista

Intervención democrática y totalitaria del Estado en el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en España

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	15
INTRODUCCIÓN	19

PARTE PRIMERA

PERSPECTIVA HISTÓRICA. LOS PRIMEROS PASOS DE LA CONSIDERACIÓN JURÍDICA DIFERENCIADA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO POR CUENTA AJENA

CAPÍTULO I. LA RELACIÓN JURÍDICA DEL TRABAJO Y DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y LA SALUD DESDE LA ANTIGÜEDAD A LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL	25
--	----

1.- Esclavos y artesanos.....	26
2.- Servidumbre y regulación gremial	27
3.- La preservación de la fuerza de trabajo como activo económico del Estado Moderno	29
<i>A. Las Leyes de Indias, primera intervención del Estado protector en la regulación de condiciones de trabajo</i>	32
<i>B. La higiene pública al servicio del orden productivo</i>	42
4.-Revolución Industrial y generalización del trabajo asalariado	48
<i>A. Libertad de industria y desigualdad contractual</i>	48
<i>B. El asociacionismo obrero: de delito a derecho como conquista democrática a través de las luchas sociales</i>	54
<i>C. Los higienistas en el Estado liberal, entre la salud pública y la salud en el trabajo. Paternalismo conservador y perspectiva democrática</i>	69

CAPÍTULO II. LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL INTERVENCIONISMO CIENTÍFICO. EL NACIMIENTO DEL DERECHO DEL TRABAJO	83
--	----

1.-El Derecho del Trabajo como Derecho público	85
2.-La Ley Benot y las primeras normas laborales en España.....	88

3.-La Comisión de Reformas Sociales, primer intento de intervención pública en las relaciones de trabajo.....	93
4.-Normas finiseculares de policía y protección de la seguridad de los trabajadores. El Reglamento de policía minera, un instrumento disciplinario en manos de los patronos	105
5.-La Ley de Accidentes de Trabajo de 1900: la relación de trabajo desborda la regulación civil y el empresario es responsable de las lesiones en el trabajo	111
A. <i>Responsabilidad industrial objetiva y deber de seguridad</i>	113
B. <i>El derecho irrenunciable a la asistencia sanitaria y económica por lesiones en el trabajo, tutelado por el poder público</i>	115
C. <i>Conclusiones sobre una Ley inserta en el contexto reformista europeo: los accidentados del trabajo dejan de ser sujeto de la beneficencia pública</i>	126

CAPÍTULO III. EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA Y EL INFORTUNIO POR LESIONES LABORALES: DE LA CARIDAD Y LA BENEFICENCIA AL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD.....

129

1.-Pobres dignos e indignos. Del monopolio eclesiástico a la intervención laica y pública	131
2.-La institucionalización de la asistencia	136
3.-El pensamiento ilustrado: el trabajo, incluso forzado, como remedio de la pobreza	141
4.- El derecho a la seguridad y la intervención pública.....	145
A. <i>Pauperización y leyes contra pobres</i>	146
B. <i>Filantropía, paternalismo y poder eclesiástico frente al control público de la asistencia social</i>	150

PARTE SEGUNDA

EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUD COMO EXPRESIÓN DE LOS AVANCES Y RETROCESOS DEMOCRÁTICOS

CAPÍTULO IV. PRIMER DESARROLLO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN TORNO A LA ACCIÓN DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES.....

167

1.-Las normas inmediatas a la promulgación de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900.....	167
--	-----

A. Limitaciones en el trabajo de mujeres y niños: su contenido paternalista y moralizante	168
B. Descanso dominical y permisos maternal y de lactancia: prohibiciones más que derechos	173
2.- El Instituto de Reformas Sociales, impulsor de la legislación social	174
A. El proyecto del Instituto de Trabajo como síntesis de la doctrina liberal de la intervención del Estado en la relación de trabajo.....	174
B. El IRS, un organismo autónomo con vocación de consenso político, participación tripartita y bases científicas	176
3.- Las contradicciones de la limitación al trabajo de las medias fuerzas	179
A. La clasificación de los trabajos prohibidos a mujeres y menores	179
B. El trabajo nocturno, la jornada de ocho horas y su impacto preventivo.....	181
C. La Ley del contrato de aprendizaje, temprana consagración legal de la desigualdad agravada en la relación de trabajo de los jóvenes en formación. 187	
D. La Ley de la silla como resultado de la investigación sobre las condiciones de trabajo y antecedente de la discusión del destino de las multas pecuniarias por infracciones a la legislación social	189
4.- La Inspección de Trabajo, entre la persuasión y la coacción	190
5.- La insuficiencia de las instancias de acción de los trabajadores en defensa de sus derechos	199
A. Tribunales Industriales y de Conciliación y Arbitraje Industrial. La Ley de huelga	199
B. Los primeros pasos de la autonomía colectiva y la prevalencia del derecho sobre la caridad.....	205

CAPÍTULO V. LOS COMIENZOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN SISTEMA PÚBLICO DE SEGUROS SOCIALES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

209

1.-Seguros sociales frente a derecho de pobres: condición del ejercicio de las libertades democráticas	209
2.- La institucionalización administrativa de la intervención pública en materia social.....	212
A. El Instituto Nacional de Previsión y el difícil trayecto hasta el primer seguro obligatorio	213
B. El Ministerio de Trabajo, instrumento de intervención política del Estado en la relación de trabajo y en la previsión social	220
3.-La OIT y la internacionalización de la legislación laboral.....	223
A. Función normativa: Convenios y Recomendaciones	225
B. Sistemas de control para el cumplimiento de las normas vinculantes.....	229
C. Asesoría e información para la progresiva aproximación de las condiciones de trabajo	230

CAPÍTULO VI. LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO EN ESPAÑA, ENTRE RETROCESOS Y AVANCES DEMOCRÁTICOS233

1.-La Ley de Accidentes de Trabajo de 1922, última expresión del reformismo de la Restauración	233
2. La Dictadura primorriverista, ensayo de una concepción orgánica y totalitaria del Estado	238
A. <i>El corporativismo como ideología sustentadora de la intervención burocrática y autoritaria en las relaciones de trabajo</i>	240
B. <i>El Código del Trabajo de 1926, una mera recopilación de la legislación laboral existente, en el marco corporativista</i>	246
3. El impulso democrático republicano	250
A. <i>Una Constitución democrática con un lugar para los trabajadores</i>	250
B. <i>La Ley del contrato de trabajo, materialización de la regulación separada de la relación civil</i>	253
C. <i>La Ley de Jurados Mixtos, entre la continuidad y la innovación</i>	255
D. <i>Los derechos obreros en democracia</i>	259
E. <i>Un reglamento actualizado para la Inspección de Trabajo</i>	261
4. La seguridad y la salud en el trabajo y la protección social, prioridades normativas del gobierno de la República	263
A. <i>La reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo y el aseguramiento obligatorio</i>	263
B. <i>La construcción de un sistema público, obligatorio y unificado de seguros sociales: un proyecto truncado por la rebelión militar y la guerra</i>	269

CAPÍTULO VII. LAS RELACIONES DE TRABAJO BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA: UNA INVOLUCIÓN IDEOLÓGICA, POLÍTICA, SOCIAL Y JURÍDICA.....275

1.-La construcción de un Nuevo Estado contra los trabajadores y sus organizaciones.	275
2.-La inspiración fascista de las relaciones laborales durante el franquismo	280
A. <i>El Fuero del Trabajo como marco legal para la dominación y el sometimiento de los trabajadores</i>	281
B. <i>El sindicato vertical, único y obligatorio, instrumento del Estado totalitario para el encuadramiento, subordinación y disciplina de los trabajadores</i>	285
3.-Paternalismo y regresión conservadora.....	288
A. <i>El subsidio familiar: la prole como criterio para complementar un salario insuficiente y la disuasión del trabajo femenino</i>	288
B. <i>La regulación burocrática de las condiciones de trabajo, una intervención autoritaria al servicio de los intereses patronales</i>	293

C. <i>Los retrocesos en la regulación del contrato de trabajo: los derechos colectivos desaparecen y la normativa de seguridad en el trabajo deja de tener rango de ley</i>	300
D. <i>Una Inspección de Trabajo sometida al “régimen”</i>	301
4.- Los Jurados de empresa, una representación desvirtuada y no democrática de los trabajadores.....	305
5. Crecimiento económico, retoques en la legislación social y movilización obrera	309
A. <i>Convenios colectivos sin libertad sindical, instrumento precario de acción obrera</i>	312
B. <i>Movilización obrera y reconstrucción organizativa bajo la represión</i>	316

CAPÍTULO VIII. LA NORMATIVA FRANQUISTA DE SEGURIDAD EN EL TRABAJO: LA SALUD DE LOS TRABAJADORES, AL SERVICIO DE LA PRODUCCIÓN.....

321

1.- Primeras disposiciones franquistas sobre Seguridad e Higiene: entre la coerción y la propaganda.....	321
A. <i>El Reglamento general de 1940 y las sanciones administrativas a los trabajadores</i>	322
B. <i>Las vicisitudes del seguro de enfermedades profesionales</i>	327
C. <i>El seguro de silicosis, paradigma de la propaganda del “régimen”</i>	332
2.- Una visión institucional ajena a la protección de la salud de los trabajadores	338
A. <i>El Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, un organismo público al servicio de las empresas y de las aseguradoras, pero no de los trabajadores</i>	338
B. <i>La propaganda de seguridad en el trabajo: infantilización y atribución de la culpa a los trabajadores</i>	341
C. <i>Los Servicios Médicos de Empresa, de espaldas a la normativa internacional vigente, al servicio de la producción y no de la salud de los trabajadores</i>	342
3.- Actualización normativa sin avances significativos	350
A. <i>El Texto Refundido de la Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo de 1956: la ampliación de la intervención privada en el sistema de aseguramiento</i>	350
B. <i>Los trabajos prohibidos a mujeres y menores: de nuevo entre la protección y la discriminación</i>	352
4.- El Comité de Seguridad e Higiene en el Trabajo, un órgano técnico de la empresa y no un ámbito de participación de los trabajadores	355

CAPÍTULO IX. LOS SEGUROS SOCIALES, UN INTENTO DE LEGITIMACIÓN DEL “RÉGIMEN”

359

1.- Propaganda franquista y realidad en torno a los seguros sociales.....	359
2.- Las Mutualidades laborales, un sucedáneo del sistema de previsión social	364

3.-Regresión y retraso en la aplicación de las normas republicanas de asistencia y previsión social.....	369
A. <i>Caridad, beneficencia y clientelismo. El Auxilio Social</i>	369
B. <i>El Seguro Obligatorio de Enfermedad y la irrupción de la sanidad privada en la previsión pública</i>	372
4.- La Ley General de Seguridad Social.....	379
A. <i>La Ley de bases, el texto articulado y la confusión de responsabilidades preventivas</i>	381
B. <i>Las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, herederas de los objetivos privados de las aseguradoras</i>	391
5.- La normativa de seguridad e higiene en el trabajo derivada de la Ley General de Seguridad Social.....	394
A. <i>El Consejo Superior de Higiene y Seguridad en el Trabajo y el Plan Nacional</i>	396
B. <i>La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo: avance en la protección, pero dilución de la responsabilidad</i>	402

CAPÍTULO X. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y RECUPERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.....411

1.- Los primeros pasos de la transición democrática.....	411
2.- El consenso constitucional.....	414
A. <i>Los Pactos de la Moncloa y la primera reestructuración administrativa de la Seguridad Social</i>	414
B. <i>La constitucionalización de los derechos de los trabajadores</i>	418
C. <i>La nueva estructura del Estado</i>	423
3.- La legislación posconstitucional. Un marco jurídico democrático de las relaciones de trabajo en ruptura con la legislación franquista.....	425
A. <i>La concertación social como instrumento global de intervención sindical</i> ..	426
B. <i>El Estatuto de los Trabajadores</i>	427
C. <i>La Ley Orgánica de Libertad Sindical</i>	433
D. <i>La irrupción de los cambios productivos y el rápido giro hacia el fortalecimiento de los poderes empresariales</i>	436
4.- Primeras adaptaciones normativas relacionadas con la seguridad e higiene.....	442
A. <i>El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo</i>	442
B. <i>El Estatuto minero, primera norma preventiva adaptada al nuevo marco jurídico</i>	444
C. <i>Las dificultades en el control público del cumplimiento de la legislación laboral</i>	446
D. <i>La Ley General de Sanidad: un avance en la universalización del derecho a la salud, pero un obstáculo a la clarificación de responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo</i>	448

PARTE TERCERA

EL DEBER DE PREVENCIÓN DEL RIESGO EN EL TRABAJO COMO EXPRESIÓN DEL CORRELATIVO DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES

CAPÍTULO XI. EL DEBER DE PREVENCIÓN EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y SU REFLEJO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA457

- 1.- La oleada internacionalizadora.....457
 - A. *El papel de la OIT en el avance hacia las obligaciones preventivas*.....458
 - B. *Las instituciones europeas y la normativa comunitaria inicial*463
- 2.- El ingreso de España en la Comunidad Europea, en coincidencia con el impulso legislativo comunitario. La Directiva Marco.....474
 - A. *El impulso modernizador del Acta Única*474
 - B. *La Directiva Marco, resultado de la presión democrática*477
3. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, inicio de la inserción de España en la regulación preventiva482
 - A. *La ampliación del ámbito de protección y una incompleta transposición de la Directiva Marco*.....483
 - B. *Políticas públicas, coordinación administrativa y participación institucional. Las sempiternas contradicciones con la legislación sanitaria*488
 - C. *La función de control y vigilancia y el papel de la Inspección de Trabajo*..494
 - D. *El amplio contenido del deber de prevención*499
 - E. *Un nuevo concepto de vigilancia de la salud*.....504

CAPÍTULO XII. LA ORGANIZACIÓN E INTEGRACIÓN PREVENTIVA EN LA EMPRESA Y EL IMPROPIO PAPEL DE LAS MUTUAS.....517

- 1.- Los servicios de prevención y los obstáculos a la integración preventiva.....520
- 2.- La regulación de las Mutuas como manifestación de las políticas neoconservadoras: privatización de la gestión, limitación de los derechos de los trabajadores y retroceso democrático524
 - A. *Las Mutuas consolidan su poder económico y su intervención en el sistema a cambio de un avance muy insuficiente en su control público*525
 - B. *Las Mutuas como servicios de prevención de emergencia*527

<i>C. El desplazamiento de las Mutuas de la actividad preventiva</i>	530
<i>D. El acaparamiento mediante gestión privada de funciones públicas de seguridad social.....</i>	534
<i>E. Un reducto descontrolado que incrementa sus competencias</i>	538

CAPÍTULO XIII. EL PAPEL CENTRAL DEL EMPRESARIO EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES PREVENTIVAS.....551

1.- El sistema de responsabilidades, por fin delimitado	553
<i>A. La responsabilidad administrativa.....</i>	557
<i>B. El recargo de prestaciones, un instrumento punitivo con efectos preventivos.....</i>	564
<i>C. La exigencia de responsabilidad civil, un camino de obstáculos para los trabajadores.....</i>	567
<i>D. La responsabilidad penal y los intentos de privatización de la evaluación de la prueba.....</i>	583
2.- Descentralización productiva y concurrencia de responsabilidades	594
<i>A. Subcontratación de actividades, externalización de responsabilidades y coordinación preventiva</i>	596
<i>B. La desprotección de los trabajadores autónomos.....</i>	603

CAPÍTULO XIV. LA PREVENCIÓN PARTICIPATIVA615

1.- Un impulso al reconocimiento del papel de los trabajadores en la defensa de su salud en el trabajo	615
2.- La participación de los trabajadores, una exigencia democrática	619
<i>A. La pervivencia del taylorismo en las relaciones de poder en la empresa</i>	620
<i>B. La necesaria intervención democrática de los trabajadores en las condiciones de trabajo, una asignatura pendiente</i>	622
3.- Responsabilidad Social Empresarial: de la unilateralidad a la contractualización ..	633
<i>A. La Responsabilidad Social Empresarial, el marco desregulatorio y la actitud de las organizaciones internacionales.....</i>	634
<i>B. La oportunidad del sindicalismo global.....</i>	645

CAPÍTULO XV. LA DERIVA DESREGULATORIA EN MATERIA LABORAL Y SU SUPEDITACIÓN A LA ECONOMÍA COMPETITIVA651

1.- Crisis económica, políticas de “austeridad” y debilitamiento del control democrático	653
2.- El retroceso normativo en materia laboral en la UE	659

A. <i>La sustitución del Derecho del Trabajo por el derecho del empleo</i>	660
B. <i>El abandono de la regulación en materia social, la proliferación del soft law y el sometimiento al principio de competencia</i>	663
C. <i>Más armonización y menos buenas intenciones</i>	672
3.-La presión de las entidades de acreditación por desplazar al control público en materia de seguridad y salud en el trabajo	678
A. <i>Normalización, acreditación y certificación en el ámbito de la seguridad industrial: una forma diferente de ejercer el control público no trasladable a la seguridad en el trabajo</i>	679
B. <i>Los intentos de acreditación privada de la gestión preventiva</i>	684
C. <i>El ambiguo papel de la OIT frente a las entidades de acreditación privada</i>	688

CONCLUSIONES	695
---------------------------	-----

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	711
-------------------------------------	-----

1. Fuentes documentales	711
2. Fuentes hemerográficas	713
3. Bibliografía	715

Intervención democrática y totalitaria del Estado en el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en España

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
AGE	Administración General del Estado
AIT	Asociación Internacional del Trabajo
AMAT	Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo
AMG	Acuerdo Marco Global
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
ATS	Ayudante Técnico Sanitario
BCE	Banco Central Europeo
BM	Banco Mundial
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJDNE	Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España
BOPC	Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BSI	British Standard Institution
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CEDA	Confederación Española de Derechas Autónomas
CEN	Comité Europeo de Normalización
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CES	Consejo Económico y Social
CESCE	Comité Económico y Social de la Comunidad Europea
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CNT	Confederación Nacional del Trabajo
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CNS	Central Nacional Sindicalista
CP	Código Penal
CRS	Comisión de Reformas Sociales
CSE	Carta Social Europea
CSH	Comité de Seguridad e Higiene
CSHT	Comité de Seguridad e Higiene en el Trabajo
CSI	Confederación Sindical Internacional
CSS	Comité de Seguridad y Salud

Intervención democrática y totalitaria del Estado en el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en España

DGITSS	Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
DGOSS	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DSC	Diario de Sesiones de las Cortes
DSCC	Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes
DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
EEE	Espacio Económico Europeo
EN	Norma Europea
EPI	Equipo de Protección Individual
ET	Estatuto de los Trabajadores
ETT	Empresa de Trabajo Temporal
EU-OSHA	Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo
EUROFOUND	Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo
FET y de las JONS	Falange Española Tradicionalista y de las Juntas Ofensivas Nacional Sindicalistas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICAM	Institut Català d'Avaluacions Mèdiques
IGSS	Intervención general de la Seguridad Social
ILT	Incapacidad Laboral Transitoria
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
INMST	Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo
INMHST	Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo
INP	Instituto Nacional de Previsión
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
INSSBT	Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IRS	Instituto de Reformas Sociales
ISO	Organización Internacional de Normalización
ISM	Instituto Social de la Marina
IT	Incapacidad Transitoria
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
ISM	Instituto Social de la Marina
JOC	Juventud Obrera Católica

JORF	Journal Officiel de la République Française
LAT	Ley de Accidentes de Trabajo
LISOS	Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LETA	Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo
LGS	Ley General de Sanidad
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LGSP	Ley General de Salud Pública
LOITSS	Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LOLS	Ley Orgánica de Libertad Sindical
LPRL	Ley de Prevención de Riesgos Laborales
LRJS	Ley Reguladora de la Jurisdicción Social
MATEP	Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
MPAT	Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo
NIT	Normas Internacionales de Trabajo
NTP	Nota Técnica de Prevención
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCT	Organización Científica del Trabajo
OGSHT	Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSE	Organización Sindical Española
OSME	Organización de Servicios Médicos de Empresa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTC	Organización Científica del Trabajo
PCE	Partido Comunista de España
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PIB	Producto Interior Bruto
PNC	Punto Nacional de Contacto
RLT	Representación Legal de los Trabajadores
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
RSP	Reglamento de los Servicios de Prevención
SME	Servicios Médicos de Empresa
SOE	Seguro Obligatorio de Enfermedad

SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
SPA	Servicio de Prevención Ajeno
SPM	Servicio de Prevención Mancomunado
SPP	Servicio de Prevención Propio
SSE	Sección Sindical de Empresa
SST	Seguridad y Salud en el Trabajo
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
STJUE	Sentencia Tribunal de Justicia Unión Europea
STS	Sentencia Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia
STV	Solidaridad de Trabajadores Vascos
TCCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TOP	Tribunal de Orden Público
TR	Texto Refundido
TRADE	Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores
UNE	Una Norma Española
USL	Unidad de Salud Laboral
USO	Unión Sindical Obrera

INTRODUCCIÓN

“Como creador de valores de uso, es decir, como trabajo útil, el trabajo es condición de vida del hombre, y condición independiente de todas las formas de sociedad, una necesidad perenne y natural sin la que no se concebiría el intercambio orgánico entre el hombre y la naturaleza ni, por consiguiente, la vida humana”. Karl Marx¹.

Desde sus orígenes, el trabajo productivo humano ha consistido en modificar la naturaleza, en transformarla mediante su acción con el objeto de obtener bienes con los que satisfacer mejor sus necesidades². La acción humana sobre los elementos naturales, ya sea mediante el trabajo físico, la reflexión intelectual aplicada al medio externo o, incluso, el trato o la atención a otras personas, ha permitido el avance de la civilización desde la fabricación de la primera herramienta hasta las utilidades de la microelectrónica o la extensión de las actividades sanitarias o educativas.

Cualquier trabajo, por tanto, en la medida en que actúa sobre los elementos naturales y exige un esfuerzo aplicado a ello, entraña un *riesgo*³ de dañar a quien lo realiza: la naturaleza ofrece resistencia y la “máquina” humana está permanentemente expuesta a las condiciones y a las consecuencias del trabajo. Esta afirmación es válida tanto para el trabajo de un agricultor o de un minero, expuestos a duras condiciones físicas, como para el de un científico que da los primeros pasos en la investigación de las radiaciones, como para el de un sanitario, sometido a una fuerte carga mental en su trabajo. Diversos son los riesgos a que se exponen y diversas también las consecuencias en su salud y en su integridad física o psíquica, pero si algo es común a todos los trabajos es que, en una u otra medida, no existe trabajo exento de riesgo. Ciertamente es que otras actividades humanas, y no sólo el trabajo, entrañan también riesgos de producir daño: la práctica del deporte aficionado, la conducción de un automóvil en un viaje de ocio o las actividades de bricolaje pueden ser actividades de riesgo. Pero aquí solo vamos a referirnos al trabajo productivo humano y, más en particular, al trabajo por cuenta ajena.

¹ K. MARX, *El Capital*, Ed. Grijalbo, Libro 1, Barcelona, 1976, p.51.

² Trabajo productivo es “aquel a través del cual se provee el hombre de los medios materiales o bienes económicos que precisa para subsistir, siendo indiferente (...) que el fruto directo de su trabajo sea un bien consumible directamente o uno que sirva para procurarse otros directamente consumibles, un bien que resulte del trabajo singular o del trabajo cooperativo. Lo esencial del trabajo productivo está en que tiene como causa final la subsistencia de quien trabaja”. M. ALONSO OLEA y M. E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, 14ª edición, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1995, p. 35.

³ Entendiendo “*riesgo*” en su acepción más genérica como “contingencia o proximidad de un daño” (Diccionario de la RAE. 1970).

Igualmente podemos avanzar que los daños a la salud que el trabajo puede producir dependen de las condiciones en que el trabajo se realice: de forma manual o mediante máquinas o herramientas, de forma individual o en equipo, en altura o al nivel del suelo, con largas jornadas o durante un tiempo razonable, con o sin descansos, a turnos o no, con o sin sistema de medición de actividad, etc. Es decir, que *todas las condiciones de trabajo* han de ser consideradas como elementos que inciden en el riesgo para la salud de quien lo realiza. O, de otra manera, la preservación de la seguridad y salud del trabajador se relaciona directamente con las condiciones en que desarrolla su trabajo.

Así pues, el riesgo es consustancial al trabajo y así lo ha sido a lo largo de la historia. Sin embargo, no siempre ha tenido el mismo valor la conservación de la salud de quienes trabajaban: ni el mismo valor económico ni el mismo valor social. Para quienes utilizaban el trabajo esclavo en provecho propio, sólo contaba el valor (o coste) de reproducción (o sustitución) del esclavo enfermo o inútil para el trabajo; cuando quien trabajaba era un siervo o un artesano, sólo él era responsable de su salud y de su rendimiento; en los albores de la Revolución Industrial, y salvo muy pocas actividades, el coste de reposición del trabajador enfermo o accidentado era prácticamente despreciable. Sólo con las primeras leyes protectoras del trabajo, y en la medida que el trabajo adquiere valor social y en consecuencia lo adquiere también la salud y la vida del trabajador, comienzan el riesgo y el daño a tenerse en cuenta y a evaluarse en su coste, sea en términos de prima de seguro o de indemnización al dañado.

Desde el punto de vista social, la preocupación por los daños a la salud que el trabajo producía no solo fue históricamente escasa, sino que hasta casi el siglo XX concernía casi exclusivamente a médicos e higienistas, que habían comenzado ocupándose de las condiciones higiénico-sanitarias de las ciudades y posteriormente de los barrios obreros. En torno precisamente a las aportaciones de estos precursores comienzan a articularse las primeras intervenciones públicas en la materia, en el marco de lo que entonces vino a conocerse como la *cuestión social*, hasta el punto de que el Derecho del Trabajo comienza su existencia abordando justamente los problemas derivados de las lesiones en el trabajo. Por decirlo de otra forma, el reconocimiento del derecho a la seguridad y salud de los trabajadores constituye un privilegiado punto de partida del Derecho del Trabajo y su desarrollo correrá también en paralelo al de esta nueva rama del derecho.

Para este reconocimiento jurídico serán necesarias décadas de lucha y organización obrera, comenzando por la conquista del derecho de asociación y, mediante él, del resto de derechos colectivos de los trabajadores como la negociación o la huelga. Su ejercicio permitirá la progresiva humanización de las condiciones de trabajo y se constituirá también en manifestación y, a la vez, en condición necesaria de los avances democráticos en las sociedades avanzadas.

El derecho de los trabajadores a la seguridad y salud ha sido además el resultado de una visión colectiva de la relación de trabajo. La organización y la acción de los trabajadores están en el origen de la intervención pública, sin cuya existencia no sería ésta explicable. Tanto el desarrollo de la normativa preventiva como de los sistemas de prestaciones son una manifestación de los avances sociales del pasado siglo, en el marco de la mejora generalizada de las condiciones de trabajo y, en consecuencia, de las condiciones de vida de los ciudadanos. En momentos como el actual, en que se generalizan propuestas y acciones contra las organizaciones de los trabajadores, ha de recordarse que esos avances sociales son inseparables de la existencia de potentes organizaciones obreras, ejerciendo su presencia sindical institucional, pero sobre todo sus derechos de representación y participación en las empresas.

No ha de olvidarse tampoco que uno de los rasgos distintivos del Derecho del Trabajo es su vertiente internacional. Si el internacionalismo de las organizaciones obreras del siglo XIX contribuyó a una visión de sus reivindicaciones y de sus acciones más allá de los marcos nacionales, esa misma vocación permitió la creación de la OIT tras la I Guerra Mundial. Desde entonces, a pesar de las muchas dificultades, se ha ido conformando un acervo normativo que, todavía en muchos países, constituye lo esencial de su legislación.

Los mecanismos de asistencia social distinguirán desde muy pronto el origen laboral o no de las prestaciones, de forma que en lo sucesivo los relativos a las contingencias derivadas del trabajo mantendrán su propia identidad y serán el motor del conjunto de los sistemas de seguridad social. La beneficencia decimonónica dará paso al derecho exigible por los trabajadores a partir del reconocimiento de la responsabilidad específica del empresario, hasta entonces ignorada, en la relación laboral por cuenta ajena. Simultáneamente, la extensión de los sistemas de aseguramiento obligatorio permitirá paulatinamente que dicha responsabilidad pueda ser efectiva.

El posterior desarrollo de las obligaciones empresariales de protección y, posteriormente, de prevención del riesgo enlazan con la situación actual, en la que no se trata ya de regular el resarcimiento sino de poner en primer término el derecho a la salud y a la integridad de los trabajadores. La tutela democrática de este derecho se traduce hoy en específicas obligaciones del empresario y mecanismos para exigir su cumplimiento. Sin embargo, el avance en esta dirección no está garantizado. El resurgir de las políticas neoconservadoras, contrarias a la intervención democrática del Estado en las relaciones laborales, pero también a su papel como Estado social, ponen de nuevo en cuestión lo que parecía superado. La insistencia en el individualismo ultraliberal, en la atribución de la culpa a los más débiles de su precaria situación, las continuas presiones por la privatización de los sistemas públicos de enseñanza o sanidad, pero también de seguridad social, nos retrotraen muchas décadas, amenazando los avances democráticos.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta es en qué medida ha sido y es real el acceso de los trabajadores a la exigencia del cumplimiento de las normas preventivas, que, como en todas las normas de trabajo, ha sido históricamente bien tortuoso y difícil. La intervención pública debió desde muy pronto ampliarse con mecanismos administrativos y órganos especiales como la Inspección de Trabajo y con mecanismos jurisdiccionales también específicos para hacer valer sus derechos. El largo camino desde su reconocimiento hasta su ejercicio real y efectivo está aún por culminarse. Como también lo está el desarrollo de los mecanismos de intervención y participación colectiva en las condiciones de trabajo, en continua dialéctica entre los límites del poder empresarial y las exigencias preventivas, en un contexto de modificación de las formas de producción que ponen en cuestión los instrumentos de poder colectivo de los trabajadores.

Comprender, por otro lado, que el *verdadero núcleo del sistema de obligaciones preventivas y de aseguramiento reside en la especificidad de la relación de trabajo* se revela esencial para la comprensión del carácter de su juridificación. A caballo entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo, la tutela de los derechos laborales por los poderes públicos convierte al trabajador *en sujeto de derechos, no sólo como ciudadano, sino también, y específicamente, por su condición de trabajador*. Ciertamente que este deslinde no es, ni aún ahora, completo. Quedan todavía restos de concepciones originarias, como es la incorrecta consideración de la salud laboral como parte de la globalidad de la salud pública, cuando las obligaciones preventivas del empresario en este ámbito –referidas exclusivamente a los trabajadores con quienes les une una relación jurídica específica, como es la de trabajo– no pueden confundirse con las que pueda tener en su condición de *ciudadano*. Sin negar la relación que puede existir, por ejemplo, con la obligación de respeto de las normas medioambientales, las que aquí nos interesan ni tienen la misma raíz, ni la forma de su exigencia es la misma, ni tampoco lo es el sistema de responsabilidad legalmente establecido. Tampoco el sistema de prestaciones (sanitarias, y mucho menos, económicas) se somete al mismo régimen que pueda presidir la confección de una cartera de servicios en materia de salud pública.

Lo mismo podría decirse del sistema de vigilancia y de control de las obligaciones en materia preventiva en las empresas. La internacionalización de la legislación laboral, de la mano de la OIT, ha permitido la universalización desde hace un siglo de instituciones como la Inspección de Trabajo, necesariamente integradas por funcionarios públicos, en las que residen las competencias de control y vigilancia. Sin embargo, la proliferación de instituciones de normalización y de certificación (inicialmente dedicadas a materias relacionadas como la seguridad industrial o medioambiental o la calidad de los productos) extiende su ámbito a materias como la seguridad y salud en el trabajo con el consiguiente *riesgo de sustitución de las funciones y responsabilidades públicas* en la materia.

Si el proceso de alumbramiento y desarrollo de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo nació con la puesta en cuestión de los dogmas liberales antiintervencionistas, éstos han reverdecido con enorme fuerza en las últimas

décadas, poniendo también ahora en cuestión la forma y los límites del papel de los poderes públicos en la seguridad y salud en el trabajo. Parece, por tanto, necesario abordar también cuestiones como la *autorregulación* o la *responsabilidad social corporativa*. Asimismo, delimitar el papel deseable de las *instituciones de acreditación o certificación*, siempre considerando las diferencias jurídicas de fondo que existen entre las materias de ámbito exclusivamente privado (como la calidad del producto), las que son objeto de intervención administrativa en protección de bienes jurídicos generales de la ciudadanía (como la preservación del medio ambiente) o las que derivan directamente de una relación específica, como son las de seguridad y salud en el trabajo. Al mismo tiempo se abordarán otras cuestiones de actualidad, como los límites de la autorregulación preventiva, la participación de los trabajadores en los sistemas de prevención o el papel de las entidades privadas especializadas.

El análisis del nacimiento y de la evolución del reconocimiento de los derechos laborales, y en particular el derecho a la seguridad y salud en el trabajo parece conducir a la conclusión de que éstos no pueden desligarse de los avances (y retrocesos, también) democráticos producidos en los últimos ciento cincuenta años. La legislación social en su conjunto no es un *continuum* sino que constituye una fiel expresión del estado de las relaciones de poder y, por tanto, de las condiciones de trabajo, así como de la influencia social y política de los asalariados y, por extensión, de las mayorías. Por eso es necesario analizar las especiales características de los periodos de desarrollo democrático y de las dos etapas dictatoriales que vivió nuestro país durante el siglo XX, ambas con el objetivo común de impedir la libre organización de los trabajadores, principales destinatarios y víctimas de las prácticas totalitarias. Analizar el nacimiento y el desarrollo inicial de la legislación obrera como objetivo y a la vez resultado de la acción de los trabajadores es el primer objetivo. Poner de manifiesto a continuación las profundas diferencias entre la intervención del Estado democrático y la intervención totalitaria en las relaciones de trabajo exige el examen pormenorizado del contenido de las normas, del alcance de los derechos reconocidos y del contexto que hace posible, o no, el ejercicio real de tales derechos. A este análisis se dedican las páginas que siguen.

Intervención democrática y totalitaria del Estado en el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en España

PARTE PRIMERA
PERSPECTIVA HISTÓRICA. LOS PRIMEROS PASOS DE LA
CONSIDERACIÓN JURÍDICA DIFERENCIADA DE LA
RELACIÓN DE TRABAJO POR CUENTA AJENA

CAPÍTULO I

LA RELACIÓN JURÍDICA DEL TRABAJO Y DEL DERECHO A LA
SEGURIDAD Y LA SALUD DESDE LA ANTIGÜEDAD A LA REVOLUCIÓN
INDUSTRIAL

“Llegará el día, sin embargo, en que el intelecto humano se eleve hasta dominar la propiedad y defina las relaciones del Estado con la propiedad que salvaguarda y las obligaciones y limitaciones de derechos de sus dueños. Los intereses de la sociedad son mayores que los de los individuos y debe colocárselos en una relación justa y armónica. El destino final de la humanidad no ha de ser una mera carrera hacia la propiedad, si es que el progreso ha de ser la ley del futuro como lo ha sido del pasado. (...) La democracia en el gobierno, la fraternidad en la sociedad, la igualdad de derechos y privilegios y la educación universal, anticipan el próximo plano más elevado de la sociedad, al cual la experiencia, el intelecto y el saber tienden firmemente. Será una resurrección, en forma más elevada, de la libertad, igualdad y fraternidad de las antiguas gentes”.
Lewis H. Morgan⁴.

El tratamiento sistemático, tanto en los aspectos jurídicos como técnicos, de los efectos del trabajo en la salud de los trabajadores ha de situarse en el contexto socioeconómico derivado de la extensión de la Revolución Industrial, y en particular de la generalización de la *prestación de trabajo por cuenta ajena*. Pero eso no quiere decir que hasta la segunda mitad del siglo XIX no se hubiera producido interés científico en el impacto del trabajo en la salud. Ciertamente, ese interés se despertó mucho antes, pero hasta ese momento no comienza a tener un sentido autónomo el tratamiento de los específicos riesgos del trabajo. Poco se diferenciaban las acciones relativas a tales riesgos, tanto preventivas como asistenciales, con las que se desplegaban en relación a las derivadas del resto de la actividad humana, de modo que las preocupaciones por la salubridad o higiene públicas y la práctica sanitaria quedaban englobadas como daños indiferenciados por su origen. Sólo comenzará a tener relevancia jurídica la lesión o el

⁴ L. H. MORGAN, *La sociedad primitiva*, Ed. Ayuso, Madrid, 1975, p. 543.

riesgo en el trabajo cuando se individualice la relación de trabajo por cuenta ajena, distinguiéndola de la relación puramente civil, y se establezca el sistema de responsabilidad correspondiente.

1.-Esclavos y artesanos

Aunque el trabajo humano siempre haya constituido un elemento de conflicto – centrado en el sujeto de la apropiación de sus frutos- es sabido que su consideración jurídica no ha sido la misma en todas las épocas, según las características de la organización social y económica en presencia.

En la antigüedad clásica el trabajo humano era realizado en lo esencial en régimen esclavista⁵. Los esclavos eran considerados como bienes (cosas) del dueño, con lo que el trabajo que realizaban no podía tener otra consideración que derecho real de propiedad del amo. Su característica principal era su carácter de **forzado**, al tiempo que el esclavo no era sujeto de derechos. Más radicalmente aún, carecía de derecho subjetivo a la vida y al trato digno⁶. En consecuencia, ningún sentido tenía ocuparse de su salud o de sus condiciones de trabajo, salvo en lo que pudiera concernir a la conservación de un bien. Es decir, el *derecho a la salud* se supedita al *derecho de propiedad*.

Junto con los esclavos, también trabajaban los **artesanos**, hombres libres que lo hacían por su propia cuenta (*locatio conductio operis*), en forma de trabajo “autónomo” o de “arrendamiento de servicios” con compromiso de entrega de obra en plazo cierto a cambio de una cantidad global. Algunos lo hacían por cuenta de un tercero a cambio también de una cantidad, en este caso diaria (*locatio conductio operarum*), verdadero antecedente éste último del contrato de trabajo, al tratarse de trabajo libre, a cambio de remuneración y con cierto sometimiento al patrono. Estos trabajadores se agrupaban ya en *collegia*, asociaciones profesionales con fines de apoyo mutuo y que pueden considerarse como antecedente de los gremios medievales. Sin embargo, estos tipos de trabajo eran muy poco significativos en relación con el trabajo esclavo, sobre el que descansaba realmente la economía, y la doctrina los refiere solamente como antecedentes jurídicos en el derecho civil romano. De forma tardía aparecen regulaciones de trabajo

⁵ No se pierda de vista el tradicional carácter degradante y vil del trabajo manual para las capas sociales dominantes desde muy antiguo, concepción que perdurará hasta la Reforma protestante, y en España hasta dos siglos más tarde, en que empiezan a derogarse las antiguas ordenanzas vigentes en España para declarar honestos todos los oficios: “Declaro, que no solo el oficio de curtidor, sino también los artes y oficios de herrero, sastre, zapatero, carpintero y otros á este modo son honestos y honrados (...) y que tampoco han de perjudicar las artes y oficios para el goce y prerogativas de la hidalguía”, Carlos III, por Cédula del Consejo de 18 de marzo de 1783 en *Novísima Recopilación de las Leyes de España mandada formar por el Señor Don Carlos IV, dividida en XII Libros*, Madrid, 1805, Tomo IV, Libro VIII, Título XXIII, Ley VIII, p. 182. Y se había ordenado mucho antes que mantener fábricas de tejidos tampoco era innoble: “El mantener fábricas de texidos no se tenga por contrario a la nobleza y sus prerogativas”, Carlos II por Pragmática de 13 de diciembre de 1682, cit., Tomo IV, Libro VIII, Título XXIV, Ley I, p. 187. En las citas mantiene la ortografía de la época.

⁶ A. MONTOYA MELGAR, *Derecho del Trabajo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, p. 51.

servil del esclavo manumitido: compromiso de prestación de trabajo al amo tras la manumisión (*operae officiales*) o incluso a terceros (*operae fabriles*). Finalmente, la institución del *colonato*, originalmente consistente en el arrendamiento de la tierra por el Estado para su explotación por cuenta del colono a cambio de un arriendo, y, progresivamente, al producirse la desarticulación del Estado y la desprotección del colono, ligado éste a un *señor* como antecedente de la *servidumbre* medieval.

En las obras de medicina de la antigüedad clásica se encuentran algunas referencias a enfermedades cuyo origen está en el ambiente de trabajo. Hipócrates describe las intoxicaciones por plomo entre los mineros y Galeno se ocupa también del saturnismo y otras enfermedades de curtidores o cargadores. Plinio el Viejo recomienda en su *Historia Natural* el uso de mascarillas de vejiga de cerdo como protección contra el polvo de las minas de mercurio y plomo. Sin embargo, la preocupación por la salud de los trabajadores es prácticamente inexistente y carente de consecuencias jurídicas.

2.- Servidumbre y regulación gremial

En la sociedad altomedieval, la institución de la **servidumbre**, con el siervo vinculado a las tierras propiedad del señor y la obligación de prestar su trabajo para él, en un régimen de sujeción próximo a la esclavitud, supone sin embargo un paso en su consideración jurídica, pues adquiere la condición de *persona*, sujeto por tanto de obligaciones, pero también de derechos. Continuaba tratándose, sin embargo, de trabajo forzoso y de cuyo resultado, salvo lo dedicado a la subsistencia del siervo y su familia, se apropiaba el señor. En este sentido, la preocupación del señor por las condiciones de trabajo, que eran generalmente de extrema dureza, o por los riesgos para la salud del trabajo agrario de los siervos, era simplemente inexistente. Esta descripción es, en todo caso, obligadamente simplificada, ya que ni en todos los lugares ni en todo el Medievo el régimen fue exactamente el mismo, sino que adquirió multitud de particularidades. Incluso se encuentran algunos antiguos preceptos en el *Fuero Juzgo* que prohíben los abusos de los señores:

“Mandamos que ningún conde, nin ningún merino nin otro omne poderoso non agrave nuestro pueblo de coytas, nin de costas, nin de despensas, nin de labores por facer su provecho (...) E otrossi mandamos que (...) non ayan nengun poderío sobre los omnes de la tierra nin les fagan ningund tuerto”⁷.

También se encuentran, ya en la baja Edad Media algunas limitaciones a abusos sobre los jornaleros, debiendo ser su jornada de sol a sol (y no más), y debiéndoseles el

⁷ *Fuero Juzgo*, Ed. de la Real Academia Española por Ibarra, Impresor de Cámara de S. M., 1815, Libro XII, título I, ley II, dada por el Rey Recaredo, p. 174.

pronto pago⁸. Puede afirmarse en todo caso que las duras condiciones de vida y de trabajo de los siervos, junto con las hambrunas y las epidemias, arrojaban a muchos de ellos al desvalimiento y a la mendicidad. Nuevamente, no son sólo los siervos quienes trabajan, sino que también lo hacen –pero ahora de forma más significativa- los artesanos agremiados, en forma de trabajo libre, aunque reglado y estamentado, en cuyo marco tiene cabida el trabajo *autónomo* del *maestro*, el trabajo *por cuenta ajena* del *oficial*, que intercambia libremente su trabajo por remuneración, o el trabajo *en formación* del *aprendiz*, que presta trabajo a cambio de formación y tutela, figuras todas ellas mucho más próximas a las actuales.

El **gremio**, regulado en general en el ámbito municipal, se constituye en asociación de trabajadores libres en defensa de sus intereses profesionales, lo que explica que encontremos en la organización gremial los primeros antecedentes de normativa sobre salario o jornada de trabajo y de sistemas de asociación y de previsión colectiva. En todo caso, tales regulaciones tienen como objetivo fundamental preservar las cada vez más estrictas condiciones de acceso al oficio y no tanto las condiciones de trabajo. Se agremiaban los trabajadores urbanos -artesanales y mercantiles- para su protección ante el infortunio o ante ciertos abusos intolerables. No puede sin embargo idealizarse esta forma de corporativismo, ya que los gremios estuvieron “controlados en última instancia por la burguesía industrial o mercantil de cada ciudad, es decir, por los maestros”⁹. El sistema gremial, que nació como defensa del oficio, y que tuvo su funcionalidad durante siglos, acabaría transformándose en un sistema de privilegios y a mediados del siglo XVIII constituiría abiertamente una rémora económica y social.

En este contexto, los accidentes o las enfermedades derivadas del trabajo no encuentran un responsable del daño distinto del lesionado, al considerarse **consecuencia fortuita del trabajo o de la impericia del trabajador**. Ello no obsta para que los gremios se constituyan en asociaciones de asistencia mutua que, con inspiración religiosa, ayuden a sus miembros en situaciones de necesidad, tanto económicamente como facilitando asistencia sanitaria en casos de enfermedad y accidente, en particular si se ha producido en el trabajo. Las regulaciones sobre cada actividad son prolijas, como el *Llibre del Consolat de Mar*, que ya en el s. XIII incluye un sistema de derechos y obligaciones laborales referidas al jornal, condiciones de trabajo, prohibición del despido sin causa, e incluso prohibiciones de colocar a los trabajadores en situaciones de peligro y, por primera vez en la legislación española, la indemnización en caso de accidente¹⁰. La Corona de Aragón regularía también el primer seguro de accidentes de trabajo en el mar.

⁸ Leyes dadas por D. Enrique II. en Toro, año 1369, *Novísima Recopilación...*, cit., Tomo IV, Libro VIII, Título XXVI, Leyes I y II, p. 208.

⁹ F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de Historia del Derecho Español*, Ed. Tecnos, Madrid, 2010, p. 600.

¹⁰ En realidad el *Llibre del Consolat de Mar* se redacta en varias fases, a partir de un texto primitivo redactado en Barcelona hacia 1266-68 posteriormente modificado y ampliado a lo largo del tiempo hasta finales de siglo XV, desatacando las ediciones de Valencia de principios del siglo XIV y de Mallorca en 1343, hasta la edición definitiva en Barcelona en 1484, J. J. CHINER GIMENO y J. P. GALIANA CHACÓN, “Del ‘Consolat de mar’ al ‘Libro llamado Consulado de mar’: aproximación histórica”, en *Libro llamado Consulado de mar (Valencia 1539)*, Jaime J. CHINER GIMENO y Juan P. GALIANA CHACÓN

En los siglos posteriores, el trabajo forzado será cada vez más infrecuente, al suprimirse paulatinamente los derechos señoriales, con lo que el trabajo agrario por cuenta propia se extiende por el Occidente de Europa, en convivencia con grandes áreas en las que pervive el régimen señorial de propiedad de la tierra. Eso no significa, sin embargo, que las condiciones de trabajo del pequeño campesino sean mucho mejores, ni tampoco que su capacidad de subsistencia mejore en todos los casos. Los duros sistemas impositivos, los períodos de malas cosechas y, más tarde, los cambios en el sistema de propiedad agraria (expropiaciones, concentración) iban a propiciar el crecimiento de los campesinos sin tierra y, en muchos casos, el abandono de las labores agrarias y la emigración a las ciudades. Así, junto a los trabajadores agremiados, surgiría también en la Baja Edad Media un colectivo de trabajadores no cualificados que prestaban su trabajo en las aglomeraciones urbanas -las más de las veces de forma ocasional- a cambio de un salario, víctimas en muchos casos de abusos y que no contaban siquiera con la ya escasa protección o ayuda mutua que deparaban los gremios en situaciones de necesidad. Se asiste, pues, a un verdadero antecedente de proletarización.

3.- La preservación de la fuerza de trabajo como activo económico del Estado moderno

La extensión del sistema de **manufactura** entre los siglos XVI y XVIII permitió la creación de las primeras fábricas que agrupaban a un número importante de trabajadores en su recinto y que puede ya considerarse que lo son realmente *por cuenta ajena*, trabajando de forma libre para un patrón. En esta forma primigenia de organización fabril, todavía muy minoritaria social y económicamente, ya que el sistema gremial era el dominante, pueden ya identificarse, sin embargo, las características -y los efectos- del sistema de trabajo que tomará cuerpo con la Revolución Industrial.

La construcción del Estado moderno, que se llevará a cabo con vocación centralizadora del poder en la Corona, exigirá disponer del conocimiento más amplio posible de la población, de su estado y de sus capacidades -y también de la conservación de su disponibilidad, es decir, de su salud- en la medida que constituye el activo fundamental de la economía nacional. Así, se inicia con el Renacimiento el interés por el control institucional (por parte del Estado o de los municipios) de la titulación y ejercicio de las profesiones médicas y, sobre todo, de la vertiente pública de la salud.

En España se producen cambios importantes en relación con la intervención pública en los asuntos sanitarios, hasta el momento controlados básicamente por las instituciones eclesiásticas. Ya existían algunas instituciones hospitalarias medievales con

(ed.), Valencia, 2002, p. 7-42. Consultado en edición digital el 15 de agosto de 2017 en http://bv2.gva.es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1000771

participación municipal (Hospital de la Santa Creu i Sant Pau de Barcelona o de Nuestra Señora de Gracia en Zaragoza), pero la fundación de **Hospitales Reales** (Santiago y Granada) por los Reyes Católicos da entrada al poder de la Corona, y por tanto a la acción pública, en el ámbito hospitalario. La novedad organizativa más importante, impuesta por el poder real ya desde finales del siglo XV, es la “*reducción de hospitales*” que ordena la unificación de los existentes en cada municipio con objeto de mejorar su eficacia, medida ésta que, por cierto, encontró amplias resistencias, en particular en Castilla. Al tiempo, comenzaban a separarse los hospitales para enfermos de los *albergues para pobres*, alejados éstos del control eclesial, y que permitían trasladar progresiva, aunque lentamente, al poder laico las actuaciones sanitarias¹¹.

Pero lo que más nos interesa son las novedades que se producen en el ámbito de las actuaciones preventivas y la intervención pública en ellas. De entrada, la medicina comienza a abandonar la escolástica y a basarse en la experiencia. El cuerpo humano –y sus enfermedades o lesiones- comienza a ser objeto de estudio y de consideración científica. Algunos estudiosos de la medicina, como el aragonés Miguel Servet, se sitúan precisamente en el origen del *librepensamiento* europeo. El humanismo desarrolla una pedagogía de la salud acorde con los nuevos tiempos (crecimiento de la esperanza de vida, acceso más libre a los placeres del cuerpo y mayor importancia concedida a los detalles cotidianos) y se publican *Regimientos de sanidad y Artes de bien vivir*¹². Sin embargo, esta *higiene individual* –en la acepción tradicional equivalente a *dietética*, es decir reglamentación desde la medicina de todos los aspectos de la vida humana para prevenir las enfermedades- mantenida tradicionalmente en el ámbito de lo privado, tenía como destinatarios exclusivamente a los grupos privilegiados y dominantes de la sociedad¹³.

En cuanto al acercamiento a la preocupación por la salud en el trabajo, se abre paso el concepto de *higiene pública o colectiva* centrada inicialmente en la prevención de enfermedades contagiosas (epidemias), de la mano de los galenistas de orientación hipocrática, españoles entre los más originales¹⁴, que se basan en la observación, no sólo clínica, sino también ambiental. Aparecen además las primeras instituciones hospitalarias

¹¹ J. M. LÓPEZ PIÑERO. “Los orígenes de los estudios sobre la salud pública en la España renacentista”, *Revista Española de Salud Pública*, vol. 80, núm. 5, septiembre-octubre 2006, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, p. 447.

¹² A. MOREL D' ARLEUX, “Régimen de sanidad y arte de bien vivir”, *Actas de los Congresos de la Asociación Internacional del siglo de oro (AISO)*, Toulouse, 1993, p. 345.

¹³ J. M. LÓPEZ PIÑERO, “Los orígenes...”, cit., p. 449. Vid. referencia del autor a la obra del médico de cámara de Carlos V Luis LOBERA DE ÁVILA, *Banquete de nobles caballeros* (1530).

¹⁴ Uno de los más tempranos Miguel Juan PASCUAL, *Morborum internorum fere omnium et quorundam externorum curati*, 1555, citado con sus referencias bibliográficas en J. M. LÓPEZ PIÑERO, “Los orígenes...”, id., p. 448. También cita, entre otros, a Francisco FRANCO, *Libro de las enfermedades contagiosas*, 1569, al protomédico de Felipe II Luis MERCADO, *De natura et conditionibus, praeservatione et curatione pestis*, 1598; *De la guardia y providencia que debe haber para la defensa de las provincias, ciudades y república*, 1599, que incluye medidas colectivas e individuales de aislamiento para evitar la propagación de las epidemias, y a Juan Tomás PORCELL, *Información y curación de la peste de Zaragoza y preservación contra la peste en general*, 1565, resultado de su inédita hasta el momento experiencia en la indagación anatomopatológica sistemática y de las innovadoras técnicas epidemiológicas y terapéuticas.

específicas para trabajadores, como el Hospital de Laborantes creado para la construcción del monasterio de El Escorial, primero de su carácter, excepción en su época y dotado de médicos, cirujanos y boticario¹⁵.

El siglo XVII nos ofrece importantes avances en la medicina, entre otras ciencias, de la mano de la aplicación del nuevo método científico que comienza a librarse de la tutela religiosa y se basa en la observación directa. Ello conduce a las primeras sistematizaciones clínicas¹⁶ o a las primeras aplicaciones estadísticas a la demografía¹⁷, antecedentes de la Medicina del Trabajo. El médico italiano Bernardino Ramazzini (1633-1714) publicó en Módena en 1700 *De Morbis Artificum Diatriba* (*Tratado sobre las enfermedades de los trabajadores*), que constituye la primera sistematización médica de los efectos para la salud de las condiciones de trabajo y un compendio de las enfermedades que aquejan a quienes ejercen las diversas profesiones u oficios, con su descripción y tratamiento. Resultado de sus observaciones directas en los talleres, inaugura, más allá de las técnicas curativas, la preocupación por la prevención y sus técnicas:

“De las tiendas de los artesanos –que en este aspecto son como centros escolares de los que se sale más instruido- he intentado (...) suministrar precauciones médicas, tanto curativas como preventivas, en relación con las enfermedades que suelen aquejar a los artesanos”¹⁸.

También por vez primera –cuestión por cierto aún no superada en la actualidad- coloca en el centro de atención de la práctica médica las condiciones de trabajo del paciente:

¹⁵ “Para el cuidado de los obreros, que acuerde el Rey lo del médico, barbero y boticario (...) y para lo de la casa donde se rehagan los enfermos y pobres tornaré a lo de la plática pasada de lo del Hospital, conforme a la memoria que di a Su Magd. ”. Archivo General de Simancas (AGS), sección Casa y Sitios reales (C. y S.R.), leg. 260 fol. 342. Carta del contador de la Fábrica, Andrés de ALMAGUER, fechada el 30 de marzo de 1563. Citada por J. L. CANO DE GARDOQUI GARCÍA en “Monjes y monasterios españoles”, *Actas del Simposium (1/5-IX-1995)*. Tomo I, Alicante, p. 335.

¹⁶ Por parte, entre otros, del inglés Thomas SYDENHAM (1624-1689) o del holandés Hermann BOERHAAVE (1668-1738).

¹⁷ Los primeros son los ingleses William PETTY y John GRAUNT, aunque no suele tenerse en cuenta al precursor Francisco GAVALDÀ (1618-1686), que hizo con anterioridad una aportación más importante a los estudios sobre la salud pública en relación con la última oleada de peste que sufrió la Europa occidental durante los años centrales del siglo XVII, no sólo estadísticamente sino también desde una perspectiva social (*Memoria de los sucesos particulares de Valencia y su Reino en los años mil seiscientos cuarenta y siete y cuarenta y ocho, tiempo de peste*, 1651), en la que se puede leer: “La suerte de la gente que murió fue ésta: caballeros ninguno, porque, menos los oficiales reales y uno u otro (algunos pocos), todos vaciaron la tierra (se fueron); juristas ninguno; notarios uno u otro; a los entretenidos y gente de paseo dexó Dios para que se sazonzaran; los muertos fueron oficiales, labradores y regularmente toda gente de trabajo, a los cuales hallaba el mal cansados y mal alimentados”. Tomado de J. M. LÓPEZ PIÑERO, “Francisco Gavaldá, adelantado en el estudio social y estadístico sobre la peste (1679)”, *Revista Española de Salud Pública*, vol. 80, núm. 3, mayo-junio, 2006, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, p. 279-281.

¹⁸ B. RAMAZZINI, *De Morbis Artificum Diatriba*, Traducción comentada editada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y el Instituto Técnico de Prevención (ITP), Madrid, 2012, Prefacio, p. 13.

“Son muchas las cosas que el médico, al atender a un enfermo, debe tratar de averiguar (...) permítaseme añadir también esta pregunta: **qué oficio desempeña**”¹⁹.

Es ésta una visión predominantemente médica, que enlaza con la que más tarde los higienistas abordarán el problema, y que, a pesar de su mérito indudable y del avance que en lo científico supone, no abandona aún la mirada conmisericordiosa o benéfica propia de la época:

“Dado que (...) en las ciudades bien constituidas se han dictado leyes para el buen gobierno de los artesanos, es igualmente justo que el arte de la Medicina aporte su colaboración en beneficio y ayuda de aquellos (...) y mire por su integridad a fin de que, en la medida de lo posible, puedan aquellos ejercer sin peligro la profesión a que se han dedicado”²⁰.

Pero no se trata el sanitario del único acercamiento a la cuestión. También se encuentran algunas muestras de la preocupación pública por las condiciones de trabajo, en especial en las reglamentaciones gremiales que habían de ser aprobadas y vigiladas en su cumplimiento por la Corona²¹ y, sobre todo, por los Ayuntamientos. De todas formas, no son estas normas gremiales las más prolijas ni en las que se hallan más referencias a las cuestiones relacionadas con la vida y la salud de los trabajadores.

A. Las Leyes de Indias, primera intervención del Estado protector en la regulación de condiciones de trabajo

Es, curiosamente, en las Leyes de Indias donde se encuentra un amplio repertorio normativo que muestra la **directa intervención de la Corona** española en defensa de los derechos de los indígenas, trasladando instituciones castellanas y aportando una visión religiosa, aunque no ajena como se verá a las necesidades del mercantilismo en auge. Si bien desde el punto de vista jurídico el indio no es un esclavo²², sino una persona libre, un *vasallo* de la Corona y digno de buen trato²³, lo cierto es que instituciones como la

¹⁹ B. RAMAZZINI, “*De Morbis...*”, id, p. 13.

²⁰ B. RAMAZZINI, “*De Morbis...*”, ibíd., p. 12.

²¹ Tómese como ejemplo la regulación relativa a los “Albeytares y Herradores, y Real Protoalbeyterato, que incluye el Examen de los albeytares y herradores por el Protoalbeyterato para ejercer sus oficios y castigo de los que erraren en el uso de ellos, o las reglas para el Examen de los albeytares y herradores en las capitales de provincia y partido”, *Novísima Recopilación...*, id, Tomo IV, Libro VIII, Título XIV, p. 118-9.

²² Junto al trabajo de los españoles y de los indios que aquí se describe, coexistía en las Indias el trabajo de los esclavos negros (no eran vasallos de la Corona) y el de los forzados reos de delitos: “Y para más alivio de los Indios es nuestra voluntad que las Justicias de aquel distrito [Guancavelica] condenen a servicio en ellas [las minas] a los delinquentes Mulatos, Negros y Mestizos, que por sus delitos lo merecieron e introducidos al trabajo (...) y serán menos los Mitayos”, *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Mandadas imprimir y publicar por Su Magestad Católica del Rey Don Carlos II Nuestro Señor, Va dividida en quatro tomos con el Índice general y al principio de cada tomo el Índice especial de los Títulos que contiene*, En Madrid por Iulian de Paredes, 1681, Libro VI, Título XV, Ley XX.

²³ “No consientan ni den lugar a que los indios vecinos y moradores de dichas islas y Tierra firme, ganados y por ganar, reciban agravio alguno en sus personas y bienes, mas manden que sean bien y justamente

*encomienda*²⁴ o el *repartimiento* o *mita*²⁵ permiten considerar la prestación de trabajo en esas condiciones como obligatoria, al menos hasta el siglo XVII en que queda definitivamente abolido cualquier trabajo forzoso²⁶. Los monarcas españoles sometieron estas instituciones a minuciosas reglamentaciones con la intención de limitar los abusos y evitar la explotación a la que se sometía a los indígenas. Con independencia de su grado real de cumplimiento, que fue escaso²⁷, las Leyes de Indias constituyen un original repertorio de normas protectoras de derecho público en el ámbito de la prestación de trabajo, que conviene traer aquí como antecedente temprano e inédito en cualquier otra legislación europea. Por eso se detallan algunas de las normas en ellas contenidas, algunas de ellas de especial actualidad.

- Un primer grupo de ellas se refiere a la **libertad de trabajo**:

tratados”, *Recopilación de las Leyes ...*, cit., Libro VI, Título X, Ley Primera; “ajustando en el modo de su servicio y trabajo, que no haya exceso ni violencia ni dejen de ser pagados”, de la Ley II del mismo Título; “y sean muy bien tratados, amparados y defendidos y mantenidos en justicia y libertad, como súbditos y vasallos nuestros”, Ley III del mismo Título; “que sean tratados como merecen, vasallos que tanto sirven a la Monarquía y tanto la han engrandecido e ilustrado”, Ley XXIII del mismo Título.

²⁴ Los indígenas situados bajo la autoridad del encomendero, quien les proveía de instrucción y evangelización, estaban obligados a la prestación de trabajo personal, en régimen similar al de servidumbre. Posteriormente (a mediados del siglo XVI) fue suprimido el servicio personal, aunque de hecho se mantuvo en muchos lugares.

²⁵ Turno por semana o mes que correspondía a los indígenas “repartidos” para la realización de trabajos en minas, ingenios o labores. El sistema se prestaba a abusos que provocaron su prohibición, sustituyéndolos por la contratación (concerto) libre “por días o por semanas, y ellos vayan con quien quieren y por el tiempo que les pareciere sin que nadie los pueda llevar ni detener contra su voluntad” con jornales tasados por los Virreyes y Gobernadores “conforme a la calidad del trabajo, ocupación tiempo, carestía o comodidad de la tierra, con que el trabajo de los indios no sea excesivo ni mayor de lo que permite su compleción y sujeto y que sean pagados en mano propia como ellos quisieren”, *Recopilación de las Leyes ...*, id., Libro VI, Título XII, Ley primera. La Ley IX del mismo Título recoge todo un compendio de condiciones de trabajo: “Mandamos que a todos los indios de mita y voluntarios y otras personas que conforme a lo dispuesto trabajaren, se les pague muy competentes jornales, conforme al trabajo y la ocupación, los sábados en la tarde, en mano propia, para que huelguen y descansen el domingo o cada día como ellos quisieren, y que tengan los Ministros muy particular cuidado de su salud y buen tratamiento en lo espiritual y temporal y los enfermos sean muy bien curados”. La Ley XXX, también del mismo Título, contiene asimismo una larga lista de condiciones y prohibiciones.

²⁶A las alturas de 1811, las Cortes Extraordinarias de Cádiz debían aun prohibir “las vejaciones hechas hasta aquí a los Indios primitivos” ya que merecían a las Cortes “aquellos dignos súbditos una singular consideración” y en particular “prohibiendo con todo rigor que bajo de ningún pretexto por racional que parezca, persona alguna constituida en autoridad eclesiástica, civil ó ni otra alguna, de cualquier clase ó condición que sea, aflija al Indio en su persona, ni le ocasione perjuicio el mas leve en su propiedad”. Se hacía constar finalmente, con la inspiración de los principios de la Revolución Francesa que “por este medio á aquellos dignos súbditos el desvelo y solicitud paternal, con que la Nación entera representada por las Cortes generales y extraordinarias se ocupa en la felicidad de todos y cada uno de ellos”, DECRETO XX de 5 de enero de 1811, *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación de 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811, mandada publicar por orden de las mismas*. Imprenta Nacional, Madrid, 1820, Tomo I, p. 40-41.

²⁷ Como muestra, la ley dada por Carlos II recordando la de su padre Felipe IV, que establecía ejemplares castigos para quienes hubieran infligido “malos tratamientos” a los Indios “en los obrajes de paños, sin plena libertad (y a veces encarcelados y con prisiones) ni facultad de salir a sus casas y acudir a sus mugeres, hijos y labores”. A cuanto Carlos II añadía de su mano: “Quiero que me deis satisfacción a mí y al mundo, del modo de tratar esos mis vassallos, y de no no hacerlo, con que en respuesta de esta carta vea yo ejecutados ejemplares castigos” *Recopilación de las Leyes...*, ibíd., Libro VI, Título X, Ley XXIII. El Título X está dedicado íntegramente al buen tratamiento de los indios.

a) Se **prohíbe la esclavitud** de los indios, incluso entre ellos:

”Y asimismo mandamos que ninguna persona, en guerra ni fuera della, pueda tener, aprehender ni ocupar, cambiar por esclavo a ningún indio ni tomarle por tal, con título de que lo hubo por tal en guerra justa, ni por compra, rescate, trueque o cambio, ni por cualquier otra causa, aunque sea de los indios, que los mismos naturales tenían, tienen o tuvieren entre sí por esclavos”; “Prohibimos y defendemos a los Caciques y Principales tener, vender o trocar por esclavos a los indios que les estuvieran sujetos”. “Ningun Adelantado, Gobernador, capitán, Alcaide, ni otra persona, de qualquier estado, dignidad, oficio ó calidad, que sea, en tiempo y ocasion de paz ó guerra, aunque justa y mandada hacer por Nos, o por quien nuestro poder huviere, sea ossado de cautivar Indios naturales de nuestras Indias, Islas y Tierra Firme del Mar Oceano, descubiertas ni por descubrir, ni tenerlos por esclavos”²⁸.

b) Se **prohíbe el trabajo forzado**:

“Que los indios no puedan ser condenados por sus delitos a ningún servicio personal de particulares”. “Ordenamos y mandamos a las Justicias que no los puedan condenar [a los indios] ni condenen a servicios en obrajes ni ingenios por pena de ningún delito”. “Que las mujeres e hijos de indios de estancias que no lleguen a la edad de tributar no sean obligados a ningún trabajo”. “Ordenamos a los Virreyes, Gobernadores, oficiales reales y a todos los demás ministros de Justicia que no se sirvan ni lo consientan a ninguna otra persona alguna de los Indios (...) por precio ni sin él, ni los hagan llevar cargas de leña”²⁹. “Cuando se celebran fiestas de toros en algunas Ciudades, obligan Alcaldes ordinarios y Justicias a los Indios que hagan barreras y limpien las calles, de que no les dan satisfacción. Mandamos a nuestras Audiencias que no consientan estos apremios y en caso de que vengan a ocupar Indios por necesidad o utilidad pública, les paguen muy competentes jornales”³⁰.

c) Se **prohíbe la intermediación** de los caciques en los destajos:

“Permitimos que los indios para obras se puedan alquilar a destajo, conque ellos, y no sus caciques, puedan recibir el precio”³¹.

d) Se establece el acceso voluntario al **aprendizaje**:

“Si algunos indios muchachos quieren servir voluntarios en obrajes, donde aprendan aquellos oficios y se puedan ejercitar en cosas fáciles pueden ser recibidos en ellos, con la calidad de que siempre gocen **plena libertad**”³².

²⁸ *Recopilación de las Leyes...*, ibíd., Libro VI, Título II, Ley Primera y Ley III.

²⁹ *Recopilación de las Leyes...*, ibíd., Libro VI, Título XII, Ley V; Título XIII, Leyes IX y XXIV del mismo Libro, respectivamente.

³⁰ Ibíd., Libro VI, Título X, Ley XIII.

³¹ Ibíd., Libro VI, Título XIII, Ley XII.

³² Ibíd., Libro VI, Título XIII, Ley X.

- e) Se limita el **tiempo máximo** del concierto (contrato) para el servicio doméstico, con objeto de evitar la servidumbre de por vida:

“El concierto que indios e indias hicieren para servir no pueda exceder del tiempo de un año”³³.

- f) Se **prohíbe la cesión** de trabajadores:

“Los indios concertados o alquilados para servir por tiempo limitado no puedan ser alquilados ni cedidos a otras personas”³⁴.

- g) Se prohíben trabajos **degradantes**:

“Ningun español, de qualquier estado, o condicion procure ni consienta que los Indios le lleven en amahaca ni andas si no estuviere impedido de notoria enfermedad”³⁵

- Un segundo grupo se refiere a las condiciones y garantías de la **remuneración**:

- a) Se estipulan los **salarios** en las obras militares:

“Un Aparejador de cantería al que da y paga a razón de treinta ducados mensuales; a los Oficiales canteros a veinte y cinco ducados; a los albañiles, herreros, cuberos y fundidores de metales, el mismo sueldo, que les corre desde el día que por testimonio de Escribano constare haber salido destos Reinos”³⁶.

- b) La remuneración es libre, pero se establece un **salario mínimo**:

“Gane cada indio de jornal al día tomín y medio de oro”. “Los jornales sean competentes y proporcionados al trabajo” [para las labores mineras]. “Y que se den y lleven por los Indios naturales de sus comarcas, por precios justos y moderados”. “El jornal que deben ganar los indios sea a su voluntad y no se les ponga tasa, y si en algunas partes pidieran tan excesivos precios (...) provean los Virreyes, Audiencias y Gobernadores conforme a los tiempos, horas, carestía y trabajo (...) y este precio se les pague en propia mano cada día o semana a voluntad de los indios”³⁷.

- c) Su abono ha de ser **puntual**:

“Ha de ser la paga de sus jornales con mucha puntualidad y precisamente en propia mano de los mismos jornaleros”³⁸.

³³ *Ibíd.*, Libro VI, Título XIII, Ley XIII.

³⁴ *Ibíd.*, Libro VI, Título XIII, Ley XVIII.

³⁵ *Ibíd.*, Libro VI, Título X, Ley XVII.

³⁶ *Ibíd.*, Libro III, Título VI, Ley X.

³⁷ *Ibíd.*, Libro VI, Título XV, Ley XIX; Libro IV, Título XIX, Ley VIII; Libro VI, Título XIII, Ley II, respectivamente.

³⁸ *Ibíd.*, Libro VI, Título X, Ley XVI.

d) Se **prohíbe el pago en especie**:

“Que no se les pague el jornal en vino, chicha o yerba del Paraguay (...) porque nuestra voluntad es que la satisfacción sea en dinero”³⁹.

e) Se **exime del pago de lo robado** o la obligación de abono de precio por riesgo de pérdida o robo, antecedente de los actuales pluses por quebranto de moneda:

“El indio que guardare el ganado no tenga obligación de pagar al ganadero las cabezas perdidas en su tiempo si por este riesgo no se le diere el precio equivalente señalado por el Gobierno”⁴⁰.

f) Se obliga a **abonar el tiempo de traslado** al trabajo:

“Y págueseles el camino de ida y vuelta (...) computando a valor de cinco leguas por día”; “a cinco tomines por la ida y otro tanto por la vuelta ”⁴¹.

g) La **justicia interviene** en caso de no abono de los salarios:

“Y hallando algunos [indios] a quien se deva parte de los jornales, harán que luego al punto sean pagados”⁴².

- Un tercer grupo regula el **tiempo de trabajo**:

a) Se regula que la **jornada de trabajo máxima** en las minas sea de siete horas y de ocho en las obras militares:

“En las minas de Zaruma y su beneficio, trabajen los mitayos desde las seis de la mañana hasta poco mas de las diez del día y desde las dos hasta las cinco de la tarde para que se conserven mejor y cesen los daños que de la contravención resultan” “Todos los obreros [en obras militares] trabajarán ocho horas al día, quatro a la mañana y quatro a la tarde”⁴³.

b) Se obliga al **descanso en festivos**, con las naturales connotaciones religiosas, pero asegurando el abono del salario, al menos desde 1609:

“Los jornaleros oigan misa y no trabajen en los días de fiesta en beneficio de los españoles”. “Les den y paguen por cada una semana desde el martes por la mañana hasta el lunes en la tarde (...) en dinero y no en cacao, ropa, bastimento ni otro género de cosa que lo valga, aunque digan que los mismos indios lo

³⁹ *Ibíd.* Libro VI, Título XIII, Ley VII.

⁴⁰ *Ibíd.*, Libro VI, Título XIII, Ley XVII.

⁴¹ *Ibíd.*, Libro VI, Titulo XV, Leyes III y XIII del mismo Título, respectivamente.

⁴² *Ibíd.* Libro VI, Titulo XV, Ley III.

⁴³ *Ibíd.*, Libro VI, Titulo XV, Ley XIX y Libro III, Titulo VI, Ley VI.

quieren y no han de trabajar en domingo ni otra fiesta de guardar ni porque la haya habido en la semana se les ha de descontar cosa alguna de la dicha paga”⁴⁴

- Un cuarto grupo de normas, que son las que más interesan aquí, se refiere a **condiciones de seguridad y salud de los trabajadores**, con fundamento en la visión mercantilista propia de la época, de protección de la fuerza de trabajo como fuente de riqueza de la nación, y que más adelante se detalla. Así, aparte de las medidas de limitación de jornada señaladas, que pueden tomarse también como medidas de seguridad, se incluyen, entre otras:

a) El **buen trato** a los indios en el trabajo:

“Los Ministros y Justicias averigüen y castiguen los excesos y agravios que los Indios padecieren, con tal moderación y prudencia que no dexen de servir y ocuparse en todo lo necesario (...) ajustando en el modo de sus servicio y trabajo que no haya exceso, ni violencia, ni dexen de ser pagados, guardando las leyes que sobre todo esto disponen”. “Y porque el rigor de la sujeción y servidumbre era lo que mas podía divertir este principal y mas deseado intento [traerlos a nuestra Santa Fe Católica y vasallaje nuestro] elegimos por medio conveniente la libertad de los naturales (...) y conviene que a esta libertad se agregue buen tratamiento”⁴⁵

b) La prohibición de ciertos **trabajos penosos** a los indios, aunque no, por cierto, a los negros, que “no son vasallos de su majestad”, según la Ley VIII:

“Que no se consienta que los indios trabajen en trapiches o ingenios de azúcar ni en sacar perlas (...) aunque vayan voluntarios a estas ocupaciones, labores y ejercicios porque son perniciosos para su salud” “No se puede excusar por ahora que los indios continúen el trabajo que tienen en la boga del Rio Magdalena (...) ordenamos que (...) los dueños de las canoas compren negros y entretanto (...) se continúe con los menos indios (...) y no reciban daño en la salud, moderando el trabajo excesivo”. “El trabajo que padecen los indios en desaguar minas es muy grande y de su continuación resultan enfermedades (...) ordenamos que no se desagüen con indios (...) sino con negros u otro género de gente”⁴⁶.

b) La obligación de utilizar los **métodos de trabajo** más adecuados a la salud:

“No se labren minas por partes peligrosas a la salud y vida de los indios y los que anduvieren ocupados en el beneficio del azogue (...) privilegio de exenciones y haciéndoles todas las demás comodidades proporcionadas”⁴⁷.

c) La obligación de disponer de **albergue** para los trabajadores:

⁴⁴ *Ibíd.*, Libro VI, Título XIII, Ley XXI.

⁴⁵ *Ibíd.*, Libro VI, Título X, Ley II y Ley III.

⁴⁶ *Ibíd.*, Libro VI, Título XIII, Ley XI; Ley XXVI del mismo Título y Libro VI, Título XV, Ley XII, respectivamente.

⁴⁷ *Ibíd.*, Libro VI, Título XV, Ley XI.

“A los indios ocupados en labores de campo o minas sean de mita, repartimiento o alquilados, se les de la libertad para que duerman en sus casas o en otras y a los que no tuvieren comodidad, acomode el dueño de la hacienda donde pueda dormir debajo de techado y defendidos del rigor y aspereza de los temporales”⁴⁸.

d) La prohibición de **portar cargas**:

“No se pueden cargar los indios con ningún género de carga que lleven a cuestras, pública ni secretamente”⁴⁹.

e) La evitación de trabajos a **alta temperatura**:

“A los tiempos más convenientes para librarle del rigor del Sol (...) de forma que, no faltando un punto de lo posible, también se atienda a procurar su salud y conservación”⁵⁰.

f) El derecho a **atención médica** de los trabajadores enfermos:

“Encargamos a todas nuestras justicias de la buena y cuidadosa cura de los indios enfermos, que adolecieran en ocupaciones de las labores y trabajo, ora sean de mita, o repartimientos, o voluntarios, de forma que tengan el socorro de medicina y regalos necesarios”. “A los indios que trabajaren en casa donde estuviere permitido por mita o concierto de meses o año, demás de los jornales y pagas, se les dé doctrina, comer y cenar; y los que de ellos se sirvieren, los curen en sus enfermedades y entierren si murieren”. “Si el indio enfermase y fuere a curarse fuera de la casa de su amo, puédalo hacer, dejándolo libre y el amo sea compelido a ello y a que le pague lo que le debiere y no sea obligado el indio después de sano a cumplir el concierto”⁵¹.

g) La protección de **mujeres y menores**:

“Que las mujeres e hijos de indios de estancias, que no lleguen a edad de tributar, [que era de dieciocho años] no sean obligados a ningún trabajo y si de su voluntad y la de sus padres quisiere algún muchacho ser pastor, se le den cada semana dos reales y medio”⁵².

Instituciones como los **oidores visitadores** son precursoras también, con todas las diferencias, de los modernos sistemas de inspección de trabajo, ya que no sólo asumen potestades públicas de vigilancia del cumplimiento de las normas, sino también capacidad sancionatoria en caso de su incumplimiento:

“Salga un oidor a visitar la tierra de su distrito, y visite las ciudades y pueblos dél, y se informe (...) si se cargan los indios o hacen esclavos, contra lo ordenado”; “se informe

⁴⁸ *Ibíd.*, Libro VI, Título XIII, Ley XX.

⁴⁹ *Ibíd.* Libro VI, Título XII, Ley VI. Esta prohibición se sujeta a algunas excepciones tasadas en las leyes siguientes, y para estos casos, “*el indio sea de diez y ocho años cumplidos*”, Ley XIII del mismo Título, ni la carga sea de “*más de dos arrobas*”, Ley XV de igual Título.

⁵⁰ *Ibíd.* Libro III, Título VI, Ley VI.

⁵¹ *Ibíd.*, Libro VI, Título XIII, Leyes XXI, XXII y XXIII, respectivamente.

⁵² *Ibíd.*, Libro VI, Título XIII, Ley IX.

sobre si [los indios] reciben otros daños, agravios y malos tratos y de que personas y si les obligan a llevar carga”, “y inquiera el tratamiento que (...) hicieren a los indios de repartimiento, o voluntarios, y no consienta que los unos ni los otros padezcan violencia ni servidumbre, castigando los culpados (...) en sus haciendas y personas (...) para que por tiempo, olvido ni otra causa no se pierda la noticia de ello y se administre justicia”⁵³.

Cabe también traer a colación un ejemplo relativo a la metrópoli que muestra la intervención, aunque tímida, del Estado en las condiciones de vida y de salud de los trabajadores o, al menos, de ciertos de ellos. Se trata del denominado *Informe secreto* que elaboró en 1593 Mateo Alemán sobre las minas de Almadén (*La Ynformacion hecha sobre la visita del pozo y mina de los azogues de la uilla de Almaden que se hizo por el contador Matheo Aleman, juez visitador de Su Magestad*)⁵⁴. Las minas de Almadén revestían una especial importancia económica por el papel de la amalgama de azogue (mercurio) en el beneficio de los metales preciosos, en particular la plata que se extraía en las colonias americanas. Estaban cedidas en arrendamiento real a los banqueros alemanes Fúcar en garantía de los préstamos que la Corona española recibía de ellos. Como concesión de la propia Corona, trabajaban en ellas como forzados un cierto número de galeotes por el tiempo de su condena.

El *Informe*, que versa sobre las condiciones de trabajo de los forzados (también había trabajadores libres en la mina) y que se realiza pese a la oposición de los Fúcar, que terminan consiguiendo el cese del autor⁵⁵, transcribe las declaraciones de los trabajadores y de los responsables de la explotación. En él se encuentran descritos, aparte de las limitaciones al tiempo de trabajo ordenadas por el Rey y, por cierto, desconocidas en la mina y jamás aplicadas:

a) Los **riesgos** del trabajo minero:

“Asistir al cocimiento de (...) dicho azogue es de mucho peligro para la salud porque con el humo de dicho metal y la ordinaria asistencia hacen notable daño y muchos vienen a perder el juicio y otros quedan azogados (...) que han muerto en ello por la dicha ocasión muchas personas del dicho achaque y de llevar los cubos del azogue (...) y de cerner las cenizas (...) que se les entran por ojos, narices y oídos, por estar como están calientes se les abrasan los pies”⁵⁶.

b) La **diferencia de trato** en cuanto a la salud entre forzados y trabajadores libres:

⁵³ *Ibíd.*, Libro II, Título XXXI, Leyes primera, VIII y X, respectivamente.

⁵⁴ Puede encontrarse su texto junto al trabajo de G. BLEIBERG “El ‘informe secreto’ de Mateo Alemán sobre el trabajo forzoso en la Minas de Almadén”, *Estudios De Historia Social, Revista del IESSS*, Nº 2-3, julio-diciembre 1977, p. 357-443. Consultado en su versión digital el 15 de agosto de 2017 en http://www.uclm.es/ceclm/b_virtual/libros/mateo_aleman/index.htm. Mateo Alemán era, como se sabe, el autor de la novela *Guzmán de Alfarache*.

⁵⁵ G. BLEIBERG, “El ‘informe secreto’ de Mateo Alemán...”, cit. p. 372.

⁵⁶ G. BLEIBERG, “El ‘informe secreto de Mateo Alemán’...” *id.*, folio 4v del original, p. 374 de la publicación. Se ha actualizado la ortografía en esta cita y en las que siguen.

“Porque de aquestos trabajos se azogan los hombres y vienen a perder el juicio y a enfermar y morir de ello y aunque es verdad que también trabajan jornaleros en las cosas dichas por su jornal y de su voluntad, no les es tan dañoso porque les dura poco el trabajo y en sintiéndose azogados se salen y se van a curar y no vuelven hasta que están sanos (...) pero los forzados (...) con el continuo trabajo y asistencia vienen a enfermar y morir”⁵⁷.

c) La existencia de **cuidados médicos** en la mina:

“Hay una enfermería donde estando enfermo cualquiera de los dichos forzados lo lleva a ella (...) y les dan una camisa limpia (...) y los acuestan en una buena cama (...) y los curan y benefician dándoles médico, que para eso está asalariado (...) Y se les dan sus dietas y medicinas (...) y los demás remedios necesarios”⁵⁸.

d) La descripción crítica de los **castigos físicos** a que eran sometidos:

“Y los castigaban con mucho rigor y los metían en los tornos de agua que es el trabajo mayor (...) y les hacían tirar trescientas zacas de agua y si alguno se cansaba lo sacaban fuera y lo azotaban tan cruelmente a la ley de bayona con un manojo de mimbres hasta que saltaba sangre”⁵⁹.

Se halla también una curiosa referencia (sea o no verídica su existencia, ya que el interrogado es uno de los capataces de la mina, proclive por lo tanto a dar una versión dulcificada) a una cofradía de **socorros mutuos** fundada por los propios forzados, del tipo de las que nacían al calor de los gremios para los trabajadores libres⁶⁰ y de inspiración religiosa.

En todo caso se anotará que el avance fundamental en este periodo es el tránsito de la consideración de la atención sanitaria desde una perspectiva individual, a una concepción colectiva, social, de **sanidad pública**, inicialmente dedicada a la prevención de las epidemias y que posteriormente se ocuparía de las condiciones de salud de la población. Esta concepción, deudora de una de las ideas centrales del pensamiento mercantilista⁶¹ como es la **valoración económica de la población** en cuanto sujeto de

⁵⁷ G. BLEIBERG, “El ‘informe secreto de Mateo Alemán’...”, *ibíd.*, folio 64v del original, p. 398 de la publicación.

⁵⁸ *Ibíd.*, folio 85v, p. 405 de la publicación.

⁵⁹ *Ibíd.*, folios 94v y 95 del original, p. 408 de la publicación.

⁶⁰ “Y de lo que les sobra de sus raciones han hecho una cofradía de San Miguel que se sirve en la iglesia de esta dicha villa y que trajeron de fuera una muy buena imagen del dicho santo y hacen una fiesta cada año en el día de San Miguel y cuando alguno se muere lo entierran y pagan la limosna de la dicha cofradía”, *Ibíd.*, folio 135v del original, p. 423 de la publicación.

⁶¹ En la perspectiva de G. ROSEN, (*Cameralism and the Concept of Medical Police*, Bull. Hist. Med., 27 (1953), 21-42, Trad. en *Medicina social. Estudios y testimonios históricos*, Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid, 1984, p. 21-42 y 107-131) y según cita de J.M. LÓPEZ PIÑERO, en “Los orígenes de los estudios...”, *cit.*, p. 445, pero completada por este autor, para quien los orígenes de esta visión hay que buscarlos “en algunos planteamientos renacentistas, en especial los relativos a la prevención de las enfermedades y a la organización de la asistencia médica como responsabilidad del Estado, principales

trabajo para incrementar la producción, conduce también a la preocupación pública por el estado de salud general de quienes se dedican a trabajar. Por eso podemos también concluir que sustenta los primeros pasos de las políticas sanitarias públicas, separando la asistencia a pobres de la atención médica, propiciando un acercamiento científico a la salud y evidenciando la responsabilidad de los poderes públicos en relación con ella. Cierto es que aún de forma prácticamente indiferenciada en cuanto al origen laboral o no de la enfermedad o la lesión, pero éste será un paso posterior.

La visión del *Informe* de M. Alemán continuará presente, ciento ochenta años más tarde, en la obra de un médico ilustrado, el catalán Josep Parés i Franqués (1777-1798), también destinado en Almadén por la Corona con el objeto de contribuir mediante la asistencia médica a un objetivo claramente productivo: la recuperación de los niveles de salud exigidos para que los trabajadores pudieran reintegrarse al trabajo⁶². En su *Catástrofe morboso de las minas mercuriales de la Villa de Almadén* (1778), aparte de describir detalladamente las duras condiciones de vida y de trabajo⁶³ o las enfermedades que padecen los mineros⁶⁴, se proponen también medios curativos y de prevención de las dolencias.

Se ha referido este ejemplo porque las minas de Almadén fueron, junto a otros sectores económicos clave en España⁶⁵, pioneras en la **práctica intervencionista del**

cuestiones en las que se empezó a tomar conciencia de la relación entre problemas sanitarios y condiciones sociales. Más en concreto, es necesario tener en cuenta las tendencias que condicionaron tales estudios, sobre todo la tradición del ambientalismo hipocrático, las concepciones de la medicina preventiva, particularmente en conexión con la peste, y las ideas acerca del llamado «socorro de los pobres»

⁶² A. MENÉNDEZ NAVARRO, “Un testimonio médico sobre las condiciones de vida y trabajo de los mineros de Almadén en la segunda mitad del siglo XVIII: el prólogo del *Catástrofe morboso...* (1778) de José Parés y Franqués (+1798)”. *Ed. Dynamis: Acta Hispanica ad Medicinae Scientiarumque Historiam Illustrandam*, UAB, 1999, p.147-196.

⁶³ “Desde la tierna edad de nueve o diez años no tuvo el más antiguo Minero otro ejercicio que el seguimiento de faenas de Minas (...) Tan de antemano les viene a estos Mineros el ir contrayendo en sus Cuerpos los efluvios minerales, para gemir más adelante las perniciosas eficiencias de materias tan corrosivas y malignas. La lástima es que en nuestros días experimentamos a estos niños totalmente inhábiles ya para todo ejercicio corporal, dentro o fuera de las Minas; pues sus desentonadísimos temblores les tienen así miserablemente constituidos sin aptitud de sus miembros en cualquiera ministerio”, J. PARÉS y FRANQUÉS, *Catástrofe morboso de las minas mercuriales de la villa de Almadén del Azogue. Historia de lo perjudicial de dichas reales Minas a la Salud de sus Operarios: y exposición de la Enfermedades corporales, y médico-Morales de sus Fossores, con la Curación respectiva de ellas*, ms., 1778, fol. 1v., transcrito en A. MENÉNDEZ NAVARRO, “Un testimonio...”, cit., p.175.

⁶⁴ “Se ponen tusiculosos, asmáticos, hécticos, ptísicos, hemoptoicos, trémulos, ptialísmicos, tosiendo continuamente, respirando con dificultad, consumiéndose en sus carnes, arrojando sangre por la boca, temblando de algunos o todos sus miembros, babeando con inflamación de boca y corrupción de encías. Unos orinan sangre, otros la evacuan por cámara, otros se atontan, dormitan otros, otros se hacen libidinosos, otros se desvanecen, se amedrentan otros, unos se vuelven glotones y bebedores, otros se ven inapetentes, y muchos con accidentes”, J. PARÉS y FRANQUÉS, *Catástrofe morboso...*, fol. 15v., transcrito en A. MENÉNDEZ NAVARRO, “Un testimonio...”, *íd.*, p. 178 de la transcripción.

⁶⁵ Como los arsenales militares, destinados especialmente a la construcción y reparación de buques de guerra, que gozaron de un amplio plantel de prerrogativas, entre ellas la asistencia hospitalaria. Vid. A. MENÉNDEZ NAVARRO, *Trabajo y asistencia en las minas de Almadén en la segunda mitad del siglo XVIII. In: «Catástrofe morboso de las minas mercuriales de la villa de Almadén del Azogue» (1778) de José Parés y Franqués*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1998, p. 26.

Estado en el Antiguo Régimen en materia de **medicina laboral**, al interpretarse muy pronto los problemas de salud laboral en clave mercantilista. Las minas de Almadén constituyen un ejemplo de cómo el objetivo de allegar a todos los súbditos posibles para el trabajo productivo como base del engrandecimiento económico y del poder del Estado - con sus corolarios poblacionistas y asistenciales como la disposición de limosnas y ayudas a viudas y huérfanos-, se solapó con la necesidad de sobredimensionar el contingente laboral de las Minas y con las evidentes implicaciones económicas derivadas de la insalubridad del trabajo⁶⁶. La fundación en 1752 del **Real Hospital de Mineros**, el primero que se crea con el objetivo de tratar y recuperar exclusivamente a trabajadores víctimas de enfermedad profesional, que contó con gran número de ingresos y estancias en todo el resto del siglo (unas 14.600 anuales), constituye una manifestación privilegiada del pensamiento mercantilista ilustrado⁶⁷: los trabajadores enfermos o accidentados veían garantizada la prestación de cuidados médico-quirúrgicos y disponían de las medicinas necesarias para la recuperación de su capacidad productiva⁶⁸.

B. La higiene pública al servicio del orden productivo

Todo ello sin olvidar que, salvo casos como el descrito, estas primeras preocupaciones por los efectos de las condiciones de trabajo en la salud no se refieren a menudo a los trabajadores que están a ellas directamente sometidos, sino más bien a las nocivas consecuencias de la presencia de las instalaciones fabriles en las ciudades para el conjunto de la población. El pensamiento ilustrado daba pie a nuevas formas de desarrollo científico, en particular de la medicina, y a su relación con las acciones de gobierno. Los avances en la ciencia médica se ponen al servicio de los objetivos de preservación de la población y de la producción. Aparecen, de la mano del médico alemán Johan Peter Frank, las primeras propuestas de **política (policía) médica** en defensa de la intervención de los poderes públicos en la reglamentación (medicalización) de los hábitos de vida de

⁶⁶ Una amplia descripción de la situación de la medicina y sanidad de la villa de Almadén en los siglos XVII y XVIII puede encontrarse en R. GIL BAUTISTA, capítulo 9 de la tesis doctoral *Almadén y sus Reales Minas de azogue en el siglo XVIII*. Universidad de Alicante. 2012, p. 563-617. Consultado el 23 de agosto de 2016 en http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CGoQFjAI&url=http%3A%2F%2Frua.ua.es%2Fspace%2Fbitstream%2F10045%2F24478%2F1%2FTesis_Gil.pdf&ei=IPjjUrfbl-bB7Aa15YGIBQ&usg=AFQjCNFBaA-SVP4o1UcJUP4oXS8TmBR-w&sig2=0EB11LhfrHyEPuSIUq1ztw

⁶⁷ A. MENENDEZ NAVARRO, *Catástrofe morbooso de las minas mercuriales de la villa de Almadén del Azogue (1778) de José Parés y Franqués* (Estudio introductorio), Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Colección Monografías, nº. 21, 1998.

⁶⁸ El “azogamiento” (hidrargirismo) se manifestaba en temblores, llagas e hipersalivación, que, sin ser mortales, debilitaban e impedían el trabajo mientras no se reposara el tiempo suficiente. No era por otro lado la única causa de lesión, puesto que, como se ha visto más arriba, las anemias y enfermedades respiratorias eran también frecuentes y la exposición a accidentes por caída, derrumbe o atrapamiento era alta. Los primeros testimonios de estas enfermedades los recoge el médico Francisco LÓPEZ DE AREVALO (1765) en el informe que remite a F. THIÉRY y que éste incluye en sus *Observations de Physique et de Médecine faites en différents lieux de l’Espagne*, Paris, Garnéry Lib., 1791, vol. 2, pp. 19-45, uno de los primeros textos sobre medicina laboral relativos a España.

la población urbana, relacionados con la higiene y asepsia urbanas y considerando los factores sociales de la enfermedad, de lo que deriva la responsabilidad del Estado en relación con la prevención y la necesaria creación de una **administración médica**:

“La política médica, como ciencia de la política en general, es un **arte de la prevención**, una doctrina mediante la cual los seres humanos y sus animales auxiliares pueden ser protegidos de las dañosas consecuencias del hacinamiento; en especial un arte que alienta el bienestar corporal para que, sin sufrir un exceso de males físicos, los seres humanos puedan demorar lo más posible el momento fatal en que, por fin, deben morir”⁶⁹.

Frank inicia la teorización sobre la relación del poder público y la ciencia médica, lo que le convierte en el precursor de la **medicina social** moderna y de la sistemática reglamentación e intervención pública en la materia.

En aquellos momentos en España todavía prevalecía el pensamiento puramente mercantilista, orientado a la preservación de la salud de la población y no necesariamente de los trabajadores. Las ideas de Frank fueron recogidas por algunos ilustrados españoles e inspiraron en cierto modo la Constitución de Cádiz, que en su art. 321 encomendaba a los ayuntamientos las competencias de *salubridad*. En todo caso, las ideas ilustradas contribuyeron a la percepción de que salud y enfermedad fueran conceptuadas como “problemas políticos y económicos”⁷⁰.

Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en el *Dictamen* realizado a petición real por Joseph Masdevall sobre la toxicidad de las fábricas de algodón (indianas) en Cataluña. A pesar de reconocer el carácter corrosivo de los ingredientes utilizados en la fabricación y en los tintes, sostenía que no es nocivo manejarlos, puesto que los hombres que se dedican a las mezclas no sufren enfermedad alguna:

“A todos he encontrado muy sanos, fuertes, robustos, y con un semblante que demuestra estar aquellos hombres enteramente libres de toda disposición morvosa (...) es una prueba

⁶⁹ J. P. FRANK, *System einer vollständigen medizinische Polizey (Un sistema completo para una policía médica)*, publicada entre 1779 y 1819. Ed. Johan Christoph Fahner, Berlín, 1779 -1819. Digitalizado en http://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb11268523_00005.html. La cita está tomada de Henry SIGERIST, “Johan Peter Frank: Un pionero de la medicina social”, *Salud Colectiva*, Buenos Aires, 2006, p. 272. Consultada la versión digital el 15 de agosto de 2017 en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652006000300005. Nótese que el concepto de *política (policía)* es precisamente el de *administración* dedicada al cuidado de la población y relacionada también con el concepto de *seguridad*. FRANK no se aparta todavía en el fondo de la corriente *cameralista* alemana, con raíces en el mercantilismo, que atribuía al Estado un papel preponderante. Muy significativa al respecto es la dedicatoria de la propia obra: *Servandis et augendis civibus (Para la protección e incremento de la población)*.

⁷⁰ G. JORÍ, “La política de la salud en el pensamiento ilustrado español. Principales aportaciones teóricas”, *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012, p. 18.

fuerte y constante de que los hábitos que despiden aquellos tintes no son dañosos a la salud pública”⁷¹.

Concluía, quizá como toma de posición contra la nobleza local y a favor de la naciente burguesía industrial de Barcelona⁷², pero desde luego con una visión poco proclive a la preservación de la salud de los trabajadores:

“Que por más Fábricas de indianas, de hilados de lana y de sus tintes que se establezcan en la Ciudad de Barcelona y en cualquiera otra Poblacion, no tiene el Rey ni nuestro sabio Gobierno que temer que resulte de ellas el menor daño a la salud pública. Seriamos objeto de la mofa, y escarnio de las naciones cultas de Europa si cayésemos en semejantes errores”⁷³.

Otros trabajos de médicos ilustrados, como los de los cirujanos gaditanos Pedro María González y Francisco de Flores, incluyen medidas destinadas a la prevención de enfermedades, basadas sobre todo en la dietética clásica⁷⁴. Las preocupaciones del barcelonés Antonio Cibát que figuran en su *Memoria*⁷⁵ se dirigen a la necesidad de realización de obra pública para la higiene urbana y subsidiariamente a la salud de los obreros que allí trabajan, con normas sumarias respecto al sueño o al descanso, la alimentación o el vestido. Su texto se consagra más que a proteger la salud de los trabajadores, a evitar pérdidas económicas por las bajas debidas a las enfermedades propias de los sitios pantanosos⁷⁶.

A petición del Ayuntamiento de Barcelona el presidente de la Academia de Medicina de la ciudad Pedro Güell realizó un *Dictamen* en 1781 que fue publicado en 1784⁷⁷. La obra dibuja un panorama general del conocimiento médico y las condiciones sanitarias de Barcelona durante la segunda mitad del siglo XVIII⁷⁸ y se construye acorde

⁷¹ J. MASDEVALL, *Dictamen del Doctor Don Jopseph Masdevall dado de la orden del Rey sobre si las fábricas de algodón y lana son perniciosas o no a la salud pública de las ciudades donde están establecidas* (c.1784), p. 6 y 7.

⁷² E. RODRÍGUEZ OCAÑA y A. MENÉNDEZ NAVARRO, “Salud, trabajo y medicina en la España ilustrada”, *Archivo de Prevención de Riesgos Laborales*, 2005, Vol. 8 (1), p. 7-9.

⁷³ J. MASDEVALL, *Dictamen...*, cit., p. 19.

⁷⁴ P. M. GONZÁLEZ y F. DE FLORES, *Tratado sobre la conservación de la salud de la gente de mar* (1805).

⁷⁵ A. CIBAT, *Memoria titulada de consideraciones generales y particulares acerca de los medios para precaver a los que trabajan en las minas de carbón de piedra, en el desagüe de aguas cenagosas y podridas, abertura de canales y a los que habitan en lugares pantanosos, de adolecer de las enfermedades a que están expuestos* (1807). Cibát ejerció la medicina en Madrid y llegó a ser médico de José I Bonaparte.

⁷⁶ J. M. LOPEZ PIÑERO, *Medicina moderna y sociedad española. Siglos XVI-XIX*, Cuadernos Valencianos de Historia de la Medicina y de la Ciencia, XIX, serie A (Monografías), Cátedra e Instituto de Historia de la Medicina, Valencia, 1976, p. 267. Su capítulo dedicado al testimonio de los médicos españoles del siglo XIX acerca del proletariado industrial es de gran interés.

⁷⁷ P. GÜELL, *Dictamen de la Academia Médico-Práctica de la Ciudad de Barcelona dado al mui Ilustre Ayuntamiento de la misma, sobre la frecuencia de las muertes repentinas y apoplejias que en ella acontecen*, Imprenta de Carlos Gibert y Tutó, 1784.

⁷⁸ G. JORÍ. “Higiene y la salud pública en Barcelona a finales del siglo XVIII. El ‘Dictamen’ de la Academia Médico-Práctica de Barcelona (1784)”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*,

con el espíritu científico ilustrado (observación, confección de estadísticas sanitarias y de mortalidad, sistematización de las enfermedades o conveniencia de efectuar disecciones). Sigue la línea de los creadores de la epidemiología científica, los ingleses Thomas Sydenham -a quien se debe el actual sistema de clasificación de las enfermedades- y los ya citados John Graunt -que anticipó las actuales tablas de mortalidad- y William Petty, que partiendo de los principios utilitaristas, individualistas y de filosofía experimental de la época, y pionero en la realización de estudios cuantitativos de los fenómenos sociales, propuso la creación de una agencia estatal para la recolección de datos demográficos⁷⁹.

El especial valor del *Dictamen* de Güell en relación a la salud en el trabajo, reside en que no sólo incluye la descripción de las condiciones de trabajo en las fábricas -que contrastan con las visiones idílicas de Masdevall- sino también acertadas medidas preventivas de gobierno específicamente laborales a tomar en el marco de las generales de higiene pública:

“Cuantas veces se entra en las [fábricas de] indianas, al asomarse a las salas de los tejedores, de los pintores y de las mujeres que devanan se experimenta casi en todas un tufo tan caliente y sofocante, que obliga a compadecerse de la triste suerte de aquella utilísima parte del Estado, que en el mismo taller donde trabaja para ganar su vida, destruye su salud con el aire infecto que respira. Las más de aquellas piezas son en extremo pequeñas, bajas, poco oreadas, particularmente en invierno, y el número de gentes es grande, y el calor y el trabajo aumentan su transpiración y sudor, y la pelusa del algodón en unas salas, y en otras las partículas de la pintura, se esparcen por el ambiente. De todas estas causas resulta un aire cálido, poco elástico, denso y cargado de vapores animales y exhalaciones nocivas, que fatiga la respiración, relaja el cuerpo y le dispone a mil enfermedades crónicas y agudas, que pueden muy fácilmente pasar a ser epidémicas. Merece pues este punto la atención del gobierno para obligar a los dueños de las fábricas a que den más capacidad a sus talleres, o pongan menos gente en ellos, y que al mismo tiempo tengan un ventilador o, a lo menos, muchas ventanas y respiraderos que faciliten la circulación del aire exterior”⁸⁰.

Y ello sin perder de vista las acertadas observaciones en torno a las actividades que deberían estar prohibidas:

“Aunque a los albéitares se les permita vivir en cualquier barrio, no se debe tolerar el que sangren las caballerías en calles y plazas, porque la sangre, cuya corrupción es de las más fuertes, se pudre y apesta la vecindad, como se experimenta en la Rambla todas las primaveras. Asimismo, a los curtidores, habitando dentro de la ciudad, se les debería prohibir el que tuviesen en sus casas las albercas en que adoban sus cueros, cuya agua cada vez que se revuelve despiden una infección intolerable. Tampoco a los latoneros se les debería tolerar el que sacasen a una calle pasajera las cazuelas con vinagre, en que

Universidad de Barcelona. Vol. XIV, nº 832. 2009. Incluye la transcripción del *Dictamen*. Consultado en versión digital el 15 de agosto de 2017 en http://www.u.edu/geocrit/b3w-832.htm#_ednref9

⁷⁹ G. ROSEN, *De la policía médica a la medicina social*, Ed. Siglo XXI Editores, México, 2005, p. 185.

⁸⁰ P. GÜELL, *Dictamen...*, cit., medidas 45 y 46.

ponen las piezas de cobre a limpiar, pues al tiempo que el vinagre corroe el cobre, se separa una gran porción de flogisto que forma un vapor sofocante. Mucho menos debería permitirse a los plateros que a los umbrales de sus casas ejecutaren la operación de disolver la plata con el agua fuerte y el oro con el agua regia, por ser los vapores que de ellas se exhalan mefíticos. (...) También debería mandarse a los boticarios que sus artefactos los ejecuten en laboratorios elevados, y no en las boticas y piezas bajas, a fin de evitar no sólo el mal olor que sale a la calle, sino también los perniciosos vapores cáusticos, corrosivos y venenosos que se exhalan de sus operaciones. Igualmente, el agua en que los revendedores remojan el bacalao, debería prohibirse que se arrojase a la calle, por ser un agua podrida y de muy mal olor”⁸¹.

Toda esta actividad científica ilustrada tendría su plasmación en la promulgación de diversas **normas de salud pública**, que tratan de impedir la extensión de epidemias, así como la nociva influencia en la salud de la población del establecimiento de actividades industriales en las poblaciones, de las malas condiciones de los alimentos y bebidas e incluso de la utilización de ciertos materiales como el cobre o el plomo para la fabricación de vasijas:

“Siendo igualmente útil á la pública salud, que dentro del corto recinto de la Corte y demas poblaciones no se establezcan fábricas ni manufacturas que alteren é inficionen considerablemente la atmósfera, como xabonerías, tenerías, fábricas de velas de sebo, cuerdas de vihuela, ni los obradores de artesanos que se ocupan en aligaciones de metales y fosiles que infectan el ayre, debiéndose permitir solamente almacenes ó depósitos de materias ya trabajadas. (...) Perjudicando notablemente á la salud y vida de los hombres los alimentos y bebidas de malas qualidades ó adulteradas, fixará toda su atencion y principal cuidado la Suprema Junta en este importante ramo de la salud pública (...) examinado este asunto por el mi Consejo, é instruido con informes del Tribunal del Proto Medicato y otros profesores, comprobó las fatales conseqüencias que se han seguido y pueden seguir por el uso indiscreto de las vasijas”⁸².

Asistimos así a los primeros pasos de la regulación de la **salud pública** y del desarrollo **de la medicina del trabajo como instrumentos de intervención del Estado mercantilista al servicio del orden productivo**. La protección de la población, en tanto que potencial económico de la nación, y de los trabajadores en particular, tiene por objeto que la conservación de la salud permita mantener y **aumentar la producción** de la industria pública o de la naciente industria privada. La intervención pública no será en absoluto incompatible con la tradicional **perspectiva benefactora, caritativa o compasiva** a que más arriba nos hemos referido y que se manifiesta por ejemplo en el citado texto de Parés i Franqués, asentado en la aceptación de la *desigualdad* natural de los hombres, que sólo ha de ser paliada en cuanto a sus efectos, pero no necesariamente en su raíz, abordando sus causas:

⁸¹ P. GÜELL, *Dictamen...*, cit., medida 41.

⁸² *Novísima Recopilación...*, ibíd., Tomo III, Libro VII, Título XL, Leyes I a VII, p. 721-9.

“Es grande desconsuelo ver un triste Minero, en medio de aquella lobreguez, gimiendo o agonizando a su compañero, roto un brazo o pierna, abierta la cabeza, herido mortalmente o ya difunto, rodando por el suelo sus sesos. Pues ¡qué es, verle subir por un torno metido en un serón, sin tener el miserable en la oscuridad del tránsito dilatado ni amigo que le consuele, ni cristiano que le ayude a bien morir, ni luz que le anime!”⁸³.

Habrà de transcurrir aún mucho tiempo para transformar las prioridades del poder público y la visión social del trabajador pobre o desventurado. Solo las transformaciones sociales permitirán que la caridad o la beneficencia o la filantropía se **sustituyan por el derecho** a la integridad y a la salud de los ciudadanos, y en particular de los trabajadores. Durante el siglo XVIII se regularán, aunque bien limitadamente, algunas condiciones de trabajo, siempre dentro de la estructura gremial aunque con elementos de incipiente liberalización:

a) Se encuentran los precedentes de la **libertad de incorporación de la mujer y la infancia al trabajo** en la manufactura por razones económicas (liberar a los hombres para trabajos más duros, y siempre en forma subsidiaria):

“Considerando las conocidas ventajas que se conseguirán de que las mujeres y las niñas estén empleadas en tareas propias de su fuerza y en que logren alguna ganancia, que á unas pueda servir de dote para su matrimonio y á otras con que ayudar á mantener su casa y obligaciones, y lo que es más, libertarlas de los graves perjuicios que ocasiona la ociosidad; y que tanto número de hombres como se emplea en estas manufacturas menores se dedique á otras operaciones fatigosas y á que no alcanzan las fuerzas mujeriles; para que se consiga este importante objeto, mando que con ningún pretexto se impida ni embarace, ni se permita, que por los Gremios ni otras qualesquiera personas se impida ni embarace la enseñanza á mugeres y niñas de todas aquellas labores y artefactos que son propios de su sexo, ni que vendan por su cuenta libremente las maniobras que hicieren” (...) “Para mayor fomento de la industria y manufacturas, he venido en declarar por punto general en favor de todas las mugeres del Reyno la facultad de trabajar, tanto en la fábrica de hilos corno en todas las demas artes en que quieran ocuparse, y sean compatibles con el decoro y fuerzas de su sexo; revocando y anulando qualquiera ordenanza ó disposicion que lo prohíba”⁸⁴.

b) Se concede también la **libertad de instalación de textiles** con sus propias escuelas de formación:

“Toda fábrica ó fabricante de tejidos de lana tendrá libertad, con preferencia á otra qualquiera persona, de establecer á sus expensas, así en el pueblo de su fábrica como en otro qualquiera que contemple mas proporcionado (sin que nadie le inquiete, perturbe, ni entresaque los laborantes de esta ni otra clase), las hilazas de todos géneros que le convengan en escuelas ó casas particulares”, [incluidas las escuelas] “de hilazas de todas

⁸³ J.M. PARÉS i FRANQUÉS, *Catástrofe morbosos...*, fol. 13v, de la citada la transcripción de A. MENÉNDEZ NAVARRO, “Un testimonio médico...”, *ibíd.*, p. 177.

⁸⁴ *Novísima Recopilación...*, *ibíd.*, Carlos III por Cédula de 16 de noviembre de 1778, *ibíd.*, Tomo IV, Libro VIII, Título XXIII, Ley XIV, p. 184 y por Cédula de 2 de septiembre de 1784, *ibíd.*, Tomo IV, Libro VIII, Título XXIII, Ley XV, p. 185.

clases, que ocupando á sus naturales, y particularmente á las mujeres y niñas en las estaciones mas propias, faciliten á las fábricas y fabricantes el surtido continuo y abundante de aquellas materias”⁸⁵.

c) Se fomenta el **aprendizaje**, instando a los Corregidores y Justicias para que celen que se les trate correctamente, salvo que su comportamiento no fuera correcto:

“Los artesanos usen bien y fielmente de sus oficios y sobre todo cuidarán de que se cumplan con la mayor exactitud las escrituras de aprendizaje, así de parte de los maestros como de los padres de los aprendices, ó los que los tuvieren á su cargo; sin permitir que aquellos los despidan, ni estos los saquen del oficio ántes de cumplir la contrata sin justa causa (...) nunca permitirán, que ningun maestro reciba aprendiz alguno, sin hacer su contrata formal y escritura de aprendizaje”. “Si fuere desaplicado y holgazan, le darán el correspondiente destino con arreglo á las órdenes sobre vagos y malentretidos”⁸⁶.

4.- Revolución Industrial y generalización del trabajo asalariado

A. Libertad de industria y desigualdad contractual

Primero en Inglaterra y posteriormente en toda Europa, aparece ya en el s. XVIII un nuevo sistema socioeconómico: el capitalismo. Lo hace de la mano de la aplicación a la producción de los nuevos inventos y de nuevas fuentes de energía. Con el motor del beneficio, se impulsa el desarrollo técnico y se expanden los mercados. La producción, cada vez más masiva, exige la utilización creciente de una fuerza de trabajo organizada en la fábrica, en torno a la dirección del empresario, dueño del capital, impulsor de la innovación y en competencia también con otros empresarios. Dos son, por lo tanto, las condiciones esenciales del desarrollo capitalista a que da lugar la Revolución Industrial: de un lado, la existencia del **empresario**, dueño de la materia prima y de los instrumentos de producción, y de otro, la de un número creciente de **trabajadores libres**, que prestan su trabajo a cambio de un salario.

De ahí que la desposesión del medio tradicional de vida de la mayoría de los campesinos, la tierra, fuera condición indispensable para que éstos se vieran obligados a trabajar para un patrono como única forma de subsistencia. Al mismo tiempo, la desaparición de las estructuras gremiales y la libertad de industria iba a permitir (o, más bien, forzar) a los artesanos a desplazarse a la producción fabril.

En España, la primera norma sobre **libertad de industria y derogación de los gremios** es el Decreto CCLXII de 8 de junio de 1813 (*Decreto de Toreno*) de Cortes

⁸⁵ *Novísima Recopilación...*, Carlos III por Resolución de 12 de abril y Cédula de Junta de Comercio de 22 de mayo de 1786, *ibíd.*, Tomo IV, Libro VIII, Título XXIV, Ley VIII, p. 191.

⁸⁶ *Novísima Recopilación*, Carlos III en Instrucción de Corregidores por Cédula de 15 de mayo de 1778, *ibíd.*, Tomo IV, Libro VIII, Título XXIII, Ley XVI, p. 186.

generales y extraordinarias, dado en Cádiz, sobre el libre establecimiento de fábricas y ejercicio de cualquier industria útil y el desapoderamiento de los gremios, “con el justo objeto de remover las trabas que hasta ahora han entorpecido el progreso de la industria”, en el que -significativamente con las cautelas de respeto a las reglas de salubridad pública- se proclama la libertad de instalación industrial:

“Establecer las fábricas ó artefactos de cualquiera clase que les acomode, sin necesidad de permiso, ni licencia alguna, con tal que se sujeten a las reglas de policía adoptadas ó que se adopten para la salubridad de los mismos pueblos. También podrán ejercer libremente cualquier industria u oficio útil, sin necesidad de examen, título o incorporación à los gremios respectivos, cuyas ordenanzas se derogan en esta parte”⁸⁷.

Esta disposición liberalizadora, no siempre respetada, tuvo que ver restablecida su vigencia en 1836 mediante nuevo Decreto de 6 de diciembre de 1836⁸⁸, que había sido precedido, entre otros, por dos Decretos de 25 de febrero de 1834, uno extinguiendo “las hermandades, gremios y montes píos de viñeros de todo el Reino” y otro decretando la Reina Regente, tras saber que “algunas profesiones industriales se hallan degradadas, en España, no obstante lo que previno el Sr. Rey Don Carlos III por la ley 8ª título 23, libro 8º de la Novísima Recopilación” y siguiendo el ejemplo de su Augusto abuelo, que:

“Todos los que ejercen artes u oficios mecánicos por sí o por medio de otras personas son dignos de honra y estimación puesto que sirven útilmente al Estado. En consecuencia podrán obtener todos y cualesquiera cargos municipales y del Estado (...) asimismo entrar en el goce de nobleza ó hidalguía”⁸⁹.

Medidas, que, por cierto, habían sido propugnadas por los ilustrados en textos como el siguiente:

“Es también necesario borrar de los oficios todo deshonor; y habilitar á los que los ejercen para los empleos municipales de la república. En una nación llena de honor, como la española, conduce mucho no perder de vista esta máxima, que obra tan buenos efectos en Cataluña, y en otras provincias del reyno. Solo la holgazanería debe contraer la vileza”⁹⁰.

La generalización de la libertad de industria no irrumpe de pronto, sino que tiene sus antecedentes en la legislación ilustrada del siglo XVIII. Hasta entonces y con carácter general, era obligatorio estar agremiado para el ejercicio de la profesión u oficio:

“Ninguna persona de qualquier Nacion que sea, aunque sea natural de estos mis Reynos, pueda en Madrid exercitarse en ningun trato, comercio, oficio ni arte, sin haberse incluido

⁸⁷ Decreto CCLXIII, *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde febrero de 1813 hasta 14 de septiembre del mismo año, en que terminaron sus sesiones, mandada publicar por orden de las mismas*, Imprenta Nacional, Madrid, 1820, Tomo IV, p. 86.

⁸⁸ *Gaceta de Madrid*, núm. 735 de 10 de diciembre de 1836, p. 1.

⁸⁹ Ambos Decretos en *Gaceta de Madrid* núm. 26, de 27 de febrero de 1834, p. 1.

⁹⁰ *Discurso sobre el fomento de la Industria. De orden de S. M. y del Consejo*, Imprenta de D. Antonio de Sancha, Madrid, 1774, p. 119.

é incorporado en el Gremio que le corresponde, contribuyendo á mi Real Hacienda con la parte que le tocare y se le repartiere”⁹¹.

Aun así, y como forma de fomentar la manufactura, algunas actividades, sobre todo textiles, irían quedando exentas:

“Queden disueltos y no existentes los Colegios y Gremios de torcedores de seda, sin exceptuar ninguno; declarando ser libre tal arte y ejercicio, y comun á todas las personas de ambos sexos, comprendidos especialmente los fabricantes y sus familias y operarios, bien sea dentro ó bien fuera de sus casas y talleres”⁹².

Tampoco es difícil encontrar propuestas previas de los ilustrados en esta dirección, criticando los obstáculos opuestos por los gremios al progreso de la industria:

“Nada es mas contrario á la industria popular, que la erección de gremios y fueros privilegiados; dividiendo en unas sociedades pequeñas al pueblo, y eximiéndolas de la justicia ordinaria en muchos casos. Si este método se repite demasiado, son de temer conseqüencias desagradables contra la extensión y bondad de las manufacturas. El colmo del perjuicio está en las ordenanzas exclusivas, y estanco que inducen de manera que impiden la propagación de la industria popular los conatos de cada gremio si una ilustrada previsión no los ataja con tiempo”⁹³.

Y ello hasta el extremo de facilitarse, como se ha visto, la incorporación de la mujer y de la infancia al trabajo precisamente en estas actividades o de regularse por Carlos III, como se recordaba en el Decreto de 1834, la libertad de instalación de las fábricas de tejidos:

“Todos los fabricantes de texidos de estos mis Reynos, de qualquiera especie y calidad que sean [dispongan de] absoluta libertad para tener los telares de sus manufacturas, que puedan y les convengan, sin limitación de número”⁹⁴.

Al tiempo que se extendía la libertad de industria, se había ido permitiendo (o más bien forzando) desde mucho antes a los campesinos o a los artesanos que trabajaban en su domicilio a desplazarse a la producción fabril⁹⁵. La fábrica, como lugar de producción, permitirá ahora la concentración de gran número de trabajadores, cuya forma de trabajo se alejará de la del artesano al desarrollarse en su seno, y por motivos económicos, la división del trabajo, la distinción de categorías y la progresiva jerarquización. El resultado

⁹¹ Felipe V, por decreto de 2 de Junio de 1703, *Novísima Recopilación...*, Ibíd., Tomo IV, Libro VIII, Título XXIII, Ley V, p. 181.

⁹² Carlos IV, por Cédula del Consejo de 29 de Enero de 1793, *Novísima Recopilación*, Ibíd., Tomo IV, Libro VIII, Título XXIII, Ley XII, p. 184.

⁹³ *Discurso sobre el fomento de la Industria. De orden de S. M. y del Consejo*, cit., p. 109.

⁹⁴ Carlos III, por Cédula de 22 de junio de 1792, *Novísima Recopilación*, Ibíd., Tomo IV, Libro VIII, Título XXIV, Ley IX, p.192.

⁹⁵ “El productor directo, el obrero, no pudo disponer de su persona hasta que no dejó de estar sujeto a la gleba y de ser esclavo o siervo de otra persona (...) Pero si enfocamos el otro aspecto vemos que estos trabajadores recién emancipados sólo pueden convertirse en vendedores de sí mismos, una vez que se ven despojados de todos sus medios de producción y de todas las garantías de vida que las viejas instituciones feudales les aseguraban.”, K. MARX, *El Capital*, Tomo I Capítulo XXIV, Fondo de Cultura Económica, 1966.

será el alejamiento del trabajador asalariado del producto de su trabajo y, desde el punto de vista de las relaciones socioeconómicas, la diferenciación de clases entre los poseedores del medio de producción y los que sólo poseen su fuerza de trabajo, que han de poner a disposición de los primeros. Los cambios en las condiciones y las relaciones de trabajo que como consecuencia se produjeron durante todo el siglo XIX alcanzaron una dimensión desconocida y tuvieron su rápido reflejo en las relaciones sociales.

El sustento ideológico y político que permitió el auge de la nueva clase inspirando la revolución burguesa⁹⁶ es el **liberalismo**⁹⁷. Con sus raíces en la Ilustración, se diseñaba un nuevo sistema, superador del “antiguo régimen” absolutista, basado ahora en las libertades del individuo, la igualdad ante la ley y la división de poderes. Desplazada la aristocracia dominante, la burguesía ascendente, compuesta por comerciantes, financieros y empresarios, construirá un sistema político y jurídico acorde con las necesidades del nuevo sistema económico. Así, la ley de la oferta y la demanda constituye una *ley de oro* que nadie ha de entorpecer y las relaciones económicas han de ser libres de todo proteccionismo. Las leyes *naturales* del mercado son las que rigen la economía y el progreso, sin que hayan de sujetarse a cualquier otra. En especial, no ha de ceñirse a las normas del Estado, que no ha de intervenir en la economía, por cuanto su acción distorsionaría la competencia (el motor por excelencia del sistema) a través del corporativismo gremial o los privilegios, permitiría el sustento de los monopolios o el entorpecimiento de la libre circulación de las personas (esencial para disponer de trabajadores libres). De esta forma, se reduce el papel del Estado (*laissez faire, laissez passer*) a las funciones de policía, justicia y fomento⁹⁸.

Con su núcleo en la protección del derecho a la propiedad, la libertad de negocio legitima el interés individual y la búsqueda del beneficio propio por los medios que a cada cual parezcan más convenientes, con tal que no viole las leyes. De esta manera, las relaciones de trabajo se consideran como una relación económica (mercantil) más, en la que han de aplicarse los mismos principios: una relación libre entre iguales en la que se intercambia trabajo por salario⁹⁹.

⁹⁶ Parece muy atinada la definición que del concepto da el profesor Tomás y Valiente: “Entiendo por revolución burguesa el proceso estructural que transformó las bases de la sociedad del Antiguo Régimen y creó las condiciones jurídicas y políticas necesarias para la constitución de una sociedad dominada por la burguesía, organizada políticamente bajo la forma de estado liberal y caracterizada por la implantación y desarrollo de unas relaciones capitalistas de producción y de cambio”, F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de Historia de Derecho Español*, Ed. Tecnos, 4ª edición, 18ª reimpresión, Madrid, 2010, p. 404.

⁹⁷ No hay que olvidar que el término “liberal”, específicamente español por otro lado, y con independencia de sus acepciones posteriores, se relacionaba inicialmente con “libertad, reformas y aun con revolución, más que con orden, autoridad y seguridad”, A. MOLINER PRADA, “Liberalismo y democracia en la España del siglo XIX: las constituciones de 1812 y 1869”, *Revista de Historia Jerónimo Zurita*, núm. 85, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2010, p. 179.

⁹⁸ A. SMITH. *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 1776. Trad. Joseph Alonso Ortiz. Valladolid, 1794, Libro I, p. 203 y ss., sobre la abolición de los gremios y la eliminación de las restricciones a la libre actividad económica. A partir de la p. 237, se encuentra lo referente a la libre circulación de personas (del trabajo).

⁹⁹ “El precio de mercado, para el trabajo, es el que se paga realmente por él, formado por la actuación natural de la relación entre la oferta y la demanda; el trabajo es caro cuando escasea y barato cuando

La generalización de esta relación de trabajo y la concepción civilista de su regulación constituyen el centro del nuevo sistema capitalista de relaciones económicas y sociales. La consecuencia jurídica es la consideración del **contrato de trabajo como un contrato civil más**, regido por las leyes del mercado y en cuyas condiciones no han de intervenir sino el empresario y el trabajador individualmente considerados.

Sin embargo, la libertad de trabajo, la libertad de contratación, en los términos establecidos, no garantizaban la teórica igualdad entre las partes característica del contrato civil. La realidad era muy otra: el empresario y el trabajador **no parten de una relación de igualdad**, ya que, en la medida en que el primero dispone de los medios de producción y el trabajador sólo de su fuerza de trabajo, la subsistencia de éste vendrá condicionada a la aceptación de las condiciones que el empresario, en ejercicio de su poder sin límites en el seno de la fábrica, decida imponer¹⁰⁰. La introducción de las innovaciones técnicas desplazaba un creciente número de trabajadores, lo que, sumado a la desprofesionalización producida por la división del trabajo¹⁰¹ y al gran número de trabajadores disponibles para el trabajo industrial procedentes del campo en busca de medios de vida, conducía al progresivo empeoramiento de las condiciones de trabajo, sometidas éstas a continuas presiones a la baja, sin que los que aún conservaban el empleo dispusieran de medios eficaces de defensa.

Dicho de otra forma, la aplicación de las leyes del mercado al contrato de trabajo ocultaba que la relación de trabajo, desde el punto de vista económico, en ningún caso se ajusta a un marco de competencia perfecta, en el que los trabajadores pueden elegir entre (muchos) empresarios para vender su fuerza de trabajo, siendo el salario (o el coste del trabajo en conjunto) el punto de equilibrio dado por la ley de oferta y demanda. Antes al contrario, la **libertad de contratación** se convierte pronto en una simple **coartada para legitimar la pervivencia de una situación de desigualdad**, fruto de la dominación ejercida por quienes detentan la propiedad de los medios de producción.

Si se sabía desde muy pronto que la medida del valor de las cosas (mercancías) es la cantidad de trabajo humano que incorporan y que la medida de la riqueza de los hombres es la cantidad de trabajo ajeno que son capaces de tener a su disposición, parece

abunda". D. RICARDO, *Principios de economía política y de tributación*, Ed. Orbis, Barcelona, 1985, p. 68.

¹⁰⁰ "Pero no es difícil de prever según lo que de ordinario se experimenta, qual de ellos dos partidos en ciertas ocasiones habrá de llevar la ventaja; y habrá de obligar al otro á condescender á sus pactos. Los empleantes, o dueños, como menos en número, pueden con más facilidad concertarse; y además de ello las Leyes por lo regular autorizan en ellos las combinaciones, y las prohíben en los otros [los trabajadores]. Pues por lo común se ve que hay estatutos que prohíben el levantar el precio de las cosas, pero no el bajallo. (...) En semejantes contiendas no pueden dexar de llevar siempre la ventaja los dueños." A. SMITH, *Investigación de la naturaleza...*, cit., Libro I, p. 110.

¹⁰¹ En la medida en que la compartimentación de las labores, cada vez más sencillas, exigía progresivamente menos conocimientos y capacidades del trabajador, lo que confería a su trabajo menor valor y le convertía en más vulnerable a la sustitución. Simultáneamente, el conocimiento de las técnicas de producción se transfería al empresario.

claro que la obtención del máximo beneficio debería guardar relación directa con el menor coste del trabajo ajeno:

“Todo hombre (...) será pobre o rico a medida que la cantidad de ajeno trabajo que él pueda tener a su disposición o adquirir de otro: y por lo mismo el valor de una mercadería con respecto a la persona que la posee, y que o no ha de usarla, o no puede consumirla sino cambiarla por otras mercaderías, es igual a la cantidad de trabajo ajeno con que ella queda habilitada a granjear. El trabajo pues es la medida, o mensura real del valor permutable de toda mercadería”¹⁰²

Colocado el beneficio, el interés particular, como derecho intocable intrínseco al *orden natural de las cosas*, el entramado jurídico se ponía en consecuencia a disposición de quienes “compraban” tal trabajo ajeno, facilitando que su precio fuera el menor posible. La consecuencia de la *ley del más fuerte* no podía ser otra que la **progresiva desigualdad**: el enriquecimiento de los propietarios y la depauperación de los trabajadores, en la medida en que éstos sólo disponían de su fuerza de trabajo que irremediamente debían enajenar si pretendían sobrevivir¹⁰³. En este contexto, el máximo beneficio se relaciona con el mínimo coste de la producción, por lo que las medidas de preservación de la seguridad y la salud de los trabajadores quedan en último plano. Más aún, una vez “libremente” concertado el contrato de trabajo, las consecuencias las debe sufrir quien lo presta, sin que quepa responsabilidad por parte del empresario, ya que en el pago del salario va incluido todo posible resarcimiento. No otras son las condiciones del contrato aceptadas por las partes.

La Revolución Francesa había hecho posible, sobre todo a partir del derecho electoral democrático de la Constitución de 1793 y de la impronta de la dictadura revolucionario–popular de los jacobinos, el giro histórico hacia la implantación de los **derechos del hombre y la democracia**, fundamentalmente defendidos por la naciente clase obrera:

“Los más sensatos de los trabajadores comprendieron pronto que su privación de derechos solo podía ser eliminada exigiendo **para todos los ciudadanos el mismo derecho a determinar el contenido de la actividad del poder político**. (...) En la época de la Revolución francesa, fuera de Francia, fueron sobre todo los **representantes de la naciente clase obrera quienes lucharon por los objetivos** de la Revolución francesa: la idea de la solidaridad internacional en **el lucha por la democracia y los derechos del hombre**”¹⁰⁴.

¹⁰² A. SMITH, *Investigación de la naturaleza...*, ibíd., p. 49.

¹⁰³ La economía marxista describirá y criticará este estado de cosas, relacionando las particulares relaciones socioeconómicas de la producción capitalista con la teoría del valor clásica. Así, el valor de la fuerza de trabajo es el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirla (tiempo de reproducción), siempre menor al tiempo de trabajo realmente realizado por cuenta del empresario. La diferencia no se remunera, y su producto es apropiado por el empresario en forma de *plusvalía*.

¹⁰⁴ W. ABENDROTH, *Historia social del movimiento obrero europeo*, Ed. Laia, Barcelona, 8ª edición, 1983, p. 17-18.

B. El asociacionismo obrero: de delito a derecho como conquista democrática a través de las luchas sociales

En este contexto, las consecuencias en las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados a lo largo del siglo XIX fueron gravísimas: prolongación de las jornadas de trabajo, reducción del poder de compra de los salarios¹⁰⁵, trabajo en condiciones peligrosas e insalubres¹⁰⁶ o masiva utilización del trabajo de mujeres y menores, que permitían costes de producción aún más bajos:

“En esta fábrica [se refiere a un gran taller de tejidos de Manchester] trabajan 1.500 personas, y más de la mitad tienen menos de 15 años. Se dice que no se admite a nadie menor de 9, pero algunos niños, dado su aspecto, podríamos suponer que tenían uno o dos años menos. Hay pocas personas mayores de 30 en las fábricas de algodón; circunstancia que atribuyen los patronos a los mejores salarios de otros trabajos y la consecuente disminución de obreros cuando alcanzan la plenitud de la edad y del vigor. La mayoría de los niños están descalzos. El trabajo comienza a las cinco y media de la mañana y termina a las siete de la tarde, con altos de media hora para el desayuno y una hora para la comida (...) en muchas fábricas no se concede tiempo para el desayuno aunque el trabajo comienza también a las cinco y media. Y en ellas, además, parece que el polvo es mucho mayor, particularmente en las salas de cardado; y se presta menor atención a la salud y comodidad de los obreros”¹⁰⁷.

Sus condiciones de vida, como consecuencia del desentendimiento de los poderes públicos, no eran menos dramáticas, habitando en condiciones precarias, subalimentados y ausentes de medios higiénicos, condenados a la miseria en caso de enfermedad o de accidente, sin apoyo alguno en la vejez, la viudedad o la orfandad. Las descripciones de los autores de la época son bien expresivas:

“Los más pobres viven en bodegas y desvanes. (...) En tan sombríos y tristes alojamientos comen, duermen e incluso trabajan un gran número de obreros. (...) Su mobiliario ordinario lo componen, además de los objetos de su profesión, de una especie de armario, o de una tabla para depositar los alimentos, de una estufa, de un hornillo de barro, de algunos pucheros de alfarería, de una mesita, dos o tres malos asientos, y una sucia yacija, cuyas únicas piezas son un jergón y unos harapos como mantas”¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Cuando el empresario no imponía los pagos en especie o mediante bonos a cambiar por mercancías en su propio economato (*truck system*), lo que convertía a los trabajadores en deudores permanentes, A. MONTOYA MELGAR, *Derecho del Trabajo*, cit. p. 65.

¹⁰⁶ En particular, la masiva introducción de máquinas con descuido de todo elemento de protección, convertían el trabajo en una fuente de riesgo sin precedentes.

¹⁰⁷ CH. T. THACKRAH, *The effects of Arts, Trades and professions, and of civil states and habit of living on health and longevity*, apud M. ARTOLA, *Textos fundamentales para la Historia*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1982, p. 523.

¹⁰⁸ L. R. VILLERMÉ: *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers, employés dans la manufacture de coton, de laine et de soie. 1840*, apud M. ARTOLA, *Textos Fundamentales...*, cit., p. 530.

“Las patatas que los obreros compran son casi siempre de mala calidad, las legumbres marchitas, el queso viejo y mediocre, la manteca rancia, la carne mala, atrasada, correosa, proveniente con frecuencia de animales enfermos o destripados, a menudo medio podrida”¹⁰⁹.

“Casuchas con o sin sótanos, amontonadas fila tras fila, surgen en muchas partes, pero especialmente en Manchester, donde la tierra vale más que en otras ciudades. Con procedimientos como estos, las autoridades no pueden intervenir. Una fila de casuchas puede estar mal saneada, las calles llenas de baches, rebosantes de agua estancada, receptáculo de gatos y perros muertos, sin que nadie halle solución. (...) las callejuelas estrechas, los patios y sótanos cerrados y sin ventilación muestran su influencia maligna, aumentando los sufrimientos, que el mayor de todos los males físicos, la falta de una alimentación suficiente, inflige a jóvenes y viejos de las grandes ciudades, pero especialmente a los jóvenes”¹¹⁰.

Estas condiciones de sobreexplotación habrían de producir, sin embargo, un doble efecto: de un lado, el nacimiento del movimiento obrero, primero en su vertiente sindical y posteriormente, en la política, y de otro y como consecuencia, la preocupación, primero de los intelectuales progresistas y después de los poderes públicos, por lo que se denominaría *cuestión social*.

La toma de conciencia por parte de la nueva clase proletaria de que sólo la organización y el ejercicio de la acción colectiva podían contrarrestar la fuerza de la clase oponente, dio lugar a las primeras formas de asociación obrera, inicialmente bajo la forma de *sociedades de apoyo* o de *socorros mutuos*, como medio solidario de atender mínimamente las situaciones de necesidad extrema y, posteriormente, como organizaciones para la acción colectiva frente al patrono. Así, desde muy pronto se producen movilizaciones obreras, que en las etapas más incipientes se dirigen contra las máquinas que desplazan a los obreros de su trabajo (*ludismo*)¹¹¹, pero que progresivamente toman otras formas de protesta, en particular la huelga. Ya que cualquier forma de acción colectiva exige la reunión, la discusión y la organización de la resistencia, la posibilidad de asociarse se revela como condición indispensable para trascender la relación individual y permitir la acción. Por eso es precisamente el **derecho de asociación** de los trabajadores la piedra de toque del alcance de las libertades del nuevo sistema, que se apresta a proscribir el asociacionismo obrero¹¹².

Ninguna forma de organización se permite, sin embargo, en nombre de la *libertad de trabajo* y la *libertad de industria*, asimilándose las organizaciones de trabajadores a

¹⁰⁹ F. ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, 1845, p. 122, consultado en versión digitalizada en <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/situacion/>

¹¹⁰ *Report of the Committee on Health of Towns*. 1840, apud M. ARTOLA, *Textos fundamentales...*, id., p.529.

¹¹¹ Por ejemplificar en España, ya en 1821 en Alcoy, 1.200 obreros quemaron 17 máquinas de hilar que sustituían su trabajo. En 1835, en Barcelona, se produce la quema del Vapor de Bonaplata.

¹¹² La primera huelga general en España tendría lugar en Barcelona en 1845, a raíz de la prohibición de las asociaciones de trabajadores.

las antiguas asociaciones gremiales prohibidas por causa de impedir el libre ejercicio de la profesión u oficio y proyectando a las relaciones de trabajo el individualismo roussoniano, sin intermediarios, entre el individuo y el Estado. En Francia, el *Edicto de Turgot* (1776) ya prohíbe las asociaciones gremiales, pero es la *Ley Le Chapelier* (1791) la que, en pleno periodo revolucionario, ordena que (art. 2):

“Los ciudadanos de un mismo estado o profesión, los empresarios, los que tienen comercio abierto, los obreros y oficiales de un oficio cualquiera, no podrán, cuando se hallaren juntos, nombrarse presidentes, ni secretarios, ni síndicos, tener registros, tomar acuerdos o deliberaciones o formar reglamentos sobre sus pretendidos intereses comunes”.

El Código Penal napoleónico de 1810 castigaría a quienes se asociaran o mantuvieran huelgas¹¹³. Las británicas *Combination Acts* de 1799 y 1800 declaraban ilegales a los sindicatos bajo el delito de conspiración (*conspiracy*) y condenaban a penas de prisión (de hasta tres meses) o trabajos forzados (de hasta dos meses) a los trabajadores que se asociaran con otros con el fin de aumentar su salario, disminuir su jornada o a los que se negaran a trabajar o lo solicitaran a otros. Como recuerda Thompson recogiendo un clarividente análisis publicado en el periódico *Gorgon* el 21 de noviembre de 1818 en defensa de los huelguistas de las hilanderías de Manchester, tras analizar los salarios de los últimos 20 años en los oficios con y sin organización:

“Siempre habíamos pensado que la prosperidad de los patronos y la de los obreros eran simultáneas e inseparables, pero en realidad no ocurre eso, y no dudamos en decir que la causa del deterioro de la situación de los obreros en general, y de los diversos grados de deterioro entre las diferentes clases de oficiales, depende por completo del grado de madurez que predomine entre ellos, lo cual ha sido declarado delito por la ley, a saber, la ORGANIZACIÓN. La situación de los obreros no depende en lo más mínimo de la prosperidad o los beneficios de los patronos, sino en el poder de imponer que tienen los obreros; mejor dicho, de obtener por la fuerza un precio elevado por su trabajo”¹¹⁴

Las leyes británicas fueron abolidas en 1824, lo que permitió una ola de huelgas que propició el intento patronal de ponerlas nuevamente en vigor. Cierto es que otras cláusulas prohibían también asociarse a los empresarios, pero no consta que se aplicaran jamás, en abierto trato discriminatorio (*double standard*)¹¹⁵. En todo caso, fue Gran Bretaña el primer país que no prohibía los sindicatos. En Alemania se habían establecido prohibiciones en todos los estados, como la del *Derecho General del Land de Prusia*

¹¹³ Proscribía a la vez las coaliciones de empresarios (art. 414) y las obreras (art. 415).

¹¹⁴ E. P. THOMPSON, *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, Tomo II, Ed. Crítica, Barcelona, 1989, p. 384.

¹¹⁵ Su abolición en 1824 fue seguida por numerosas huelgas y en 1825 tuvo lugar un intento infructuoso de ponerlas nuevamente en vigor. La actitud discriminatoria a que respondía el *double standard* se reflejó en tres decisiones célebres, conocidas como “trilogía de la Cámara de los Lores”, y en las que se hacía patente la tolerancia hacia las acciones colectivas empresariales y la intransigencia hacia similares acciones obreras: los casos *Allen vs. Flood* (1898), *Quinn vs. Leatham* (1901) y *Mogul vs. Steamship* (1892).

(1794): “Los oficiales no pueden constituir entre sí comunas ni sociedades privilegiadas”. Esta disposición, de origen medieval y orientada entonces contra los oficiales artesanos itinerantes, pasó a ser un arma eficaz contra los obreros fabriles, hasta ser recogida en el *Reglamento general Industrial de Prusia*, ampliándose a los obreros industriales. La declaración de huelga podía estar penada con reclusión que podía llegar a un año¹¹⁶.

En España se había establecido la libertad de acceso al trabajo por Real Orden de 16 de mayo de 1790 y la libertad de empresa mediante el ya mencionado *Decreto de Toreno*. Las asociaciones se prohibieron ya desde el Código Penal de 1822¹¹⁷, que dedica su Título III a los delitos contra la seguridad interior del Estado y contra la tranquilidad y orden público, y el Capítulo IV a las facciones y parcialidades, confederaciones y reuniones prohibidas, entre las que se hallan todas las no autorizadas por el Gobierno y que “ejercieren algún acto público cualquiera” (art. 317) e incluso las autorizadas que “actuaran para oponerse a alguna disposición del Gobierno” o “para cualquier objeto contrario a las leyes” (art. 318).

En realidad, como recuerda Moliner, la Constitución de 1812 había proclamado la igualdad ante la ley frente al despotismo y garantizado los derechos individuales y las libertades políticas básicas: la libertad civil, la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio y el *habeas corpus*, así como garantías penales y procesales y los derechos de propiedad, petición, libertad de imprenta y educación elemental, según el ideal ilustrado. Pero no había reconocido, como la Constitución francesa de 1791, el derecho de asociación¹¹⁸. En el Código Penal de 1848, la asociación de trabajadores se consideraba como delito de “**maquinación** para alterar el precio de las cosas”, en relación con las condiciones del contrato de trabajo, como se contiene en el art. 450 o se reitera con carácter general en el art. 451:

“Los que se coligaren con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo o regular sus condiciones, serán castigados, siempre a partir del que la coligación hubiera comenzado a ejecutarse, con las penas de arresto y multa” (...) “Los que esparciendo falsos rumores o usando cualquier otro tipo de artificio consiguieren alterar los precios naturales que resultaría de la libre concurrencia de las mercancías, acciones, rentas públicas y privadas o cualesquiera otras cosas que fueren objeto de contratación serán castigados con pena de arresto mayor [hasta seis meses, según su art. 26] y multa de 100 a 1000 duros”¹¹⁹.

Naturalmente, esta prohibición, que afectaba a todo tipo de asociación o *sociedad de resistencia* y a cualquier tipo de acción de lucha de los trabajadores, o incluso a la

¹¹⁶ W. DAÜBLER, *Derecho del Trabajo*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y S. Social, 1994, p. 105.

¹¹⁷ *Código penal español, decretado por las Cortes en 8 de junio, sancionado por el Rey y mandado promulgar el 9 de julio de 1822*, Imprenta Nacional, Madrid, 1822, p. 63-4.

¹¹⁸ A. MOLINER PRADA, “Liberalismo y democracia en la España del siglo XIX...”, cit., p. 175.

¹¹⁹ *Código penal de España*, Imprenta Nacional, Madrid, 1848, p. 406.

pretensión de alcanzar cualquier pacto (regulación) de condiciones de trabajo, concernía en teoría por igual a empresarios y trabajadores. Sin embargo, igual que sucedía en otros países, no se aplicaba en la práctica a los empresarios, cuya concertación, si se producía, era mucho más sencilla por razón de su número y ya que, también aquí, su funcionamiento era más que tolerado¹²⁰. La asociación verdaderamente peligrosa, por cuanto ponía en cuestión el orden establecido, era la de los trabajadores. Sin embargo, a pesar de las prohibiciones y persecuciones, y a medida que el movimiento obrero iba cobrando fuerza, conseguía ir imponiendo el funcionamiento de asociaciones de solidaridad, siempre sometido a avances y retrocesos en función de la coyuntura.

En concreto en España, a veces se producían –paradójicamente– los avances con los gobiernos moderados y los retrocesos y prohibiciones con gobiernos progresistas. Así, bajo gobierno moderado y con la Real Orden de 28 de febrero de 1839 se autorizaba la creación de **sociedades obreras de socorros mutuos o de previsión**, siempre con exclusión de las de resistencia (sindicatos):

“Los socios de las corporaciones cuyo instituto sea el auxiliarse mutuamente en sus desgracias, enfermedades, etc., o el reunir en común el producto de sus economías con el fin de ocurrir a sus necesidades futuras, pueden constituirse libremente”¹²¹.

A su amparo se fundaría la *Mutua de Tejedores*, primera en constituirse¹²² y otras posteriores como la *Unión de Clases* en 1854. La base solidaria de estas asociaciones, que pretendían cubrir contingencias como enfermedad o desocupación, y por las que el poder público no se sentía concernido, irá superando sus objetivos para cobrar la forma de incipientes sindicatos obreros. Sin embargo, pronto serían suprimidas bajo gobierno progresista las asociaciones de carácter político mediante las Reales Órdenes de 6 de enero y 9 de diciembre de 1841 (que ordenaba, por cierto, la disolución de la *Mutua de tejedores* tras la publicación de un manifiesto reclamando el seguro de enfermedad y de paro) y de 26 de enero de 1843.

¹²⁰ Como ya sabía A. SMITH, “Los dueños siempre y en todo lugar están como en una especie de concierto tácito, pero constante y uniforme de no levantar los salarios del trabajo un punto más allá de su estado común o precio natural. El violar esta especie de pacto se tiene en todas partes por la acción más impopular, o más contra el bien común y por cierto género de baldón para el hacendado (...) Otras veces aquellas combinaciones son resistidas animosamente por un concierto contrario defensivo de los trabajadores u operarios (...) y los fabricantes y hacendados (...) acuden a la autoridad del Magistrado civil y a la rigurosa ejecución de aquellas leyes que suele haber establecidas en algunas Naciones contra los criados, trabajadores, oficiales o jornaleros (...) los quales, parte por la intervención del Magistrado, parte por la superior constancia de los dueños y en las más ocasiones por la necesidad en que se halla la mayor parte de los artesanos y jornaleros de someterse al poderoso para ganar sus sustento, acaban en recibir los fautores de aquellos alborotos el castigo merecido”, *Investigación de la naturaleza...*, ibíd., p. 112-3.

¹²¹ Las condiciones para su constitución eran las siguientes: presentar a la autoridad civil de la provincia los estatutos, dar conocimiento a la misma autoridad de las personas que dirijan la sociedad y avisar al jefe político cuando se celebren juntas generales, Circular del Ministerio de Gobernación, *Gaceta de Madrid*, núm. 1.575, de 9 de marzo de 1839, p. 1.

¹²² La *Asociación Mutua de Tejedores* se constituyó en Barcelona en 1840, y dio cobertura legal a las actividades de la Sociedad de Tejedores creada en 1839 como sociedad de resistencia., M. TUÑÓN DE LARA, *El movimiento obrero en la historia de España*, Ed. Taurus, Madrid, 1972, p. 42.

O como sucedió también con el capitán general Zapatero durante el bienio progresista de 1854-56, que prohibió las asociaciones obreras en Cataluña en junio de 1855 y que provocó la declaración de huelga general de los obreros textiles en Barcelona y otras poblaciones de Cataluña en demanda del reconocimiento del derecho de asociación, la jornada de diez horas y el establecimiento de jurados mixtos de obreros y patronos. El gobierno tuvo que destituir a Zapatero y preparó un proyecto de ley sobre condiciones laborales, previsión de accidentes, sistema arbitral para resolución de conflictos y asociaciones obreras. Pero los trabajadores enviaron la *Exposición de la clase obrera española a las Cortes*, suscrita por 33.000 trabajadores, en la que motivaban su rechazo al proyecto. El texto fue leído por su representante el *teixidor* Joan Alsina el 9 de noviembre de 1855 ante la Comisión Parlamentaria de las Cortes Constituyentes sobre la Ley sobre la Industria Manufacturera. Decía Alsina:

“Día terrible fue para Cataluña el en que se publicó el bando de Zapatero para suprimir las sociedades. Se trataba de quitar a los obreros su único recurso, la única esperanza que les quedaba; y en vano fue presentarse al general para pedirle asociación; en vano fue que dos directores, uno de ellos el que tiene el honor de dirigirles la palabra, le presentaron una exposición recordándole que faltaba abiertamente a la real orden de 31 de mayo de 1854; en vano fue que se lo demostrara la necesidad de tranquilizar la industria por los beneficios que había reportado. La muerte de las asociaciones estaba decretada. Siguieron con todo existiendo. ¿Por qué? Porque la clase obrera, a pesar de verse perseguida sabe comprender lo que puede alcanzar con la asociación; y por más que se la persiga nunca faltarán hombres que, como el que tiene el honor de hablar, aprecian la vida para perderla en defensa de sus justos derechos. Zapatero, con estas disposiciones, no logró sino promover conflictos, que estaba en su mano evitar, desterrar a algunos infelices sin formación de causa, y sumir a sus familias en la más espantosa miseria”¹²³.

La frustración de los trabajadores daría lugar al *conflicto de la media hora*, provocado por la exigencia patronal de algunas fábricas de alargar la jornada laboral. El gobernador civil, requerido por los trabajadores para que arbitrara, se negó alegando no querer “estorbar la libertad de patronos y obreros”, lo que condujo a la denuncia de la política clasista del Gobierno a través de un manifiesto de claro carácter democrático, en el que se dibujaban dos conceptos esenciales, a saber, la reivindicación de la **intervención arbitral de los poderes públicos** en el conflicto laboral y la necesidad de una **organización política propia** de los trabajadores para intervenir en la acción política:

“Pasmó a la Comisión esta respuesta que no esperaba, puesto que nunca pudo creer que el representante en Barcelona de una forma de gobierno que legisla sobre las libertades y que restringe aún la de asociación, se negase, si no a patrocinar a una clase, al menos a **intervenir** en un desacuerdo que por su carácter puede ser un manantial de nuevas calamidades públicas” (...) “Ellos [los fabricantes] son los que con sus exigencias han abierto nuestros ojos y nos han obligado a buscar la causa de tantos males, y de raciocinio

¹²³ Transcrito por J. BENET i C. MARTÍ, *Barcelona a mitjan segle XIX. El moviment obrer durant el bienni progressista (1854-1856)*, volum II, Curial Edicions Catalanes, Barcelona, 1976, citando *El Eco de la Clase Obrera*.

hemos llegado a comprender que nuestros males cesarían cuando las Cortes se interesen por nuestra causa, y las Cortes estarán a favor nuestro y en favor de la justicia al mismo tiempo **cuando nosotros nombremos nuestros diputados**¹²⁴.

La decepción con este gobierno progresista contribuiría al paso del movimiento obrero de la órbita de los progresistas a la de los demócratas y republicanos.

Los **conflictos** entre patronos y obreros eran siempre considerados como una cuestión de orden y seguridad pública, que, para ser salvaguardada, permitía excepcionalmente **intervención del poder público**. Muestra de ello es la creación en Barcelona el 21 de octubre de 1844 -mediante un bando del gobernador superior político Francisco Fulgosio- de una Junta para dirimir las cuestiones suscitadas entre fabricantes y operarios. Tras proclamar que “El precio de la mano de obra será enteramente libre y convencional entre el fabricante y el operario” y obligar a los patronos a exponer los precios en las fábricas, se creaba la Junta. Sus miembros eran designados por el propio gobernador, para “dirimir todas las dudas y cuestiones que sobre la estimación y pago del trabajo”, siendo su fallo ejecutivo. Puede parecer a primera vista una especie de órgano arbitral, pero **en realidad no era sino un instrumento represivo**, en la medida que, de un lado, incorporaba la prohibición a los fabricantes y a los operarios de “nombrar comisiones para representar a los que se crean agraviados” so pena de arresto y de otro, prescribía que “Todo operario que moviese cuestión en la fábrica o fuera de ella a pretexto de que el fabricante no cumple lo mandado en los artículos anteriores, sufrirá por la primera vez la pena de multa o arresto, y en caso de reincidencia, será expulsado de esta ciudad”¹²⁵.

Puede asimismo traerse como ejemplo la creación de una suerte de tribunal de arbitraje por Circular del gobernador político de Barcelona Melchor Ordóñez el 10 de junio de 1854, como medio de “protección que la autoridad se propone dispensar a las clases industriales” para depositar las decisiones sobre los conflictos en una comisión formada por el propio gobernador político, el gobernador civil y el alcalde corregidor de la ciudad, quienes decidirían de plano *ex aequo et bono* las cuestiones a ellos sometidas. O, más tarde, mediante bando del gobernador civil de Barcelona Cirilo Franquet de 30 de abril de 1855, por el que ordenaba establecer “en cada localidad manufacturera **comisiones mixtas** permanentes de cuatro, ocho o doce individuos para conciliar y dirimir las cuestiones fabriles entre operarios y fabricantes, bajo la presidencia con voto decisivo de los señores alcaldes”. Es decir, la autoridad gubernativa se involucraba directamente en las decisiones de orden interno de las fábricas. Curiosa y contradictoriamente, en el mismo bando de Franquet se preveía la existencia de un ámbito de negociación colectiva para el salario y la duración de la jornada, pero en ausencia de

¹²⁴ C. SECO SERRANO, “El Instituto de Reformas Sociales: un empeño conciliatorio entre dos ciclos revolucionarios”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Derecho del Trabajo, Centenario del IRS*, Núm. Extraordinario, Madrid, 2004, p. 30.

¹²⁵ El texto del bando de Fulgosio ha sido consultado el 16 de agosto de 2017 en <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1844.htm>

derecho de asociación¹²⁶. También incluía el bando los aspectos represivos de la intervención gubernativa, con las previsiones de imposición de multa y arresto por cierre por el fabricante o abandono del trabajo por el operario faltando a los compromisos contraídos y a los que se coligaren para abaratar o encarecer abusivamente el precio del para encarecerlo y a este fin abandonaren el trabajo.

Mientras tanto, **las actuaciones gubernamentales contra las asociaciones obreras** son continuas. Así, en el bando de 23 de febrero de 1850 del a la sazón gobernador de Barcelona Fermín Arteta, se recordaban las terminantes prohibiciones de asociarse, cuya vigilancia se depositaba en “los alcaldes, empleados en el ramo de Protección y Seguridad Pública y demás funcionarios” dependientes de su autoridad:

“Todo individuo, sea fabricante u obrero, que pertenezca a asociaciones que no se hallen debidamente autorizadas, será inmediatamente puesto a disposición de los tribunales de justicia para ser juzgado como contraventor a las leyes que prohíben las sociedades secretas (...) Los que se coligaren para exigir el asentimiento a sus exigencias, procedan o no con amenazas, serán igualmente puestos a disposición de los tribunales de justicia (...) El fabricante que tolerase en su fábrica, sin ponerlo en conocimiento de la autoridad, la intervención de cualquier agente de sociedades clandestinas, será considerado y tratado por mi autoridad como si perteneciese a ellas”¹²⁷.

O las disposiciones contenidas en la arriba mencionada Circular de Ordóñez, por las que se prohíbe toda asociación, “si no circunscrita a la localidad y limitada meramente a objetos filantrópicos, y al efecto los jefes autorizados de cada asociación presentarán la autorización y Reglamento a la alcaldía constitucional, con la lista de los asociados dentro del término de treinta días” (art. 10)¹²⁸.

Por Real Orden Circular de 25 de Agosto de 1853, en pleno gobierno moderado de Narváez, se suspendería incluso la libertad de creación de las sociedades de socorros mutuos, exigiéndose la aprobación del Gobierno para todas las que pretendieran crearse¹²⁹ y sujetándolas “por analogía” a la regulación de las sociedades anónimas de 28 de enero de 1848, en lo que les fuera aplicable. Posteriormente, y recordando esta suspensión, por Real Orden de 26 de noviembre de 1859 se asimilarían las sociedades de socorros mutuos a las sociedades de seguros y se declarararía la capacidad del Gobierno de autorizarlas y suprimirlas apoyándose en las facultades del art. 15 de la Ley de Beneficencia. Un buen ejemplo del ejercicio de tales facultades es la Real Orden de 10 de julio de 1861 por la que se resuelve la petición de “D. José Grané y otros, de Barcelona, en solicitud de autorización para establecer sociedad de socorros mutuos entre la clase fabril obrera de

¹²⁶ “El precio de la mano de obra y las horas de duración del trabajo serán convencionales entre fabricantes y operarios y con arreglo a las tarifas de precios regulares establecidas o que se establecieren de común acuerdo”, art. 2º del bando Franquet, consultado el 16 de agosto de 2017 en <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1855.htm>.

¹²⁷ *Bando de Arteta*, consultado el 16 de agosto de 2017 en <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1850.htm>

¹²⁸ *La circular de Ordóñez* ha sido consultada el 16 de agosto de 2017 en <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1854.htm>

¹²⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 251 de 8 de septiembre de 1853, p. 1.

esa ciudad” y en la que se reconoce que el estado de excepción que se mantuvo en el principado aconsejó la prohibición de tales sociedades ya se ha superado, por lo que se permite iniciar el expediente correspondiente para su autorización¹³⁰.

El periodo posterior alternaría las etapas de consolidación de las organizaciones obreras y las de dura represión (contestada a menudo a su vez con la radicalización), manteniéndose la permisividad con las asociaciones de carácter filantrópico o de socorros mutuos, pero no si el objeto era la disputa del salario o de las condiciones de trabajo. La lucha por el derecho de asociación estaría, pues, presente de forma continua con independencia del color político de los gobiernos¹³¹, ya que tanto moderados como progresistas no arrojaban grandes diferencias en cuanto a su visión de los problemas sociales, lo que a la postre propició la ruptura política de las organizaciones obreras con los progresistas y la creación de los frentes *democrático* y *republicano* en las últimas décadas del siglo.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX se irá despenalizando paulatinamente en toda Europa el asociacionismo obrero, merced al desarrollo durante décadas de las luchas sociales, siempre mantenidas con el objetivo de mejorar la penosa situación de los trabajadores mediante la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo. Los obstáculos a esta acción colectiva eran sorteados en muchas ocasiones mediante la acción clandestina o encubierta en otro tipo de organizaciones (culturales o incluso religiosas). La organización crecía a medida que se multiplicaban las huelgas y las acciones de protesta.

La abolición en 1824 de las *Combination Acts* permitirá la formación de las primeras organizaciones obreras en Gran Bretaña, que más tarde darán lugar a las *Trade Unions*. Finalmente, la *Union Act* de 1871 daría término a la ilicitud de las asociaciones sindicales inglesas¹³². En Alemania, tras la Revolución de marzo de 1848, en que los obreros alemanes lucharon junto a los sectores progresistas de la burguesía para conseguir derechos democráticos, las limitaciones fueron suprimidas, siendo reconocido el libre derecho de asociación entre los derechos fundamentales del pueblo alemán en la *Asamblea Nacional de Francfort* y definitivamente garantizado en 1869 con la llamada

¹³⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 165 de 14 de junio de 1861, p. 1.

¹³¹ “Se teme que los asociados hemos de promover desórdenes; mas infundadamente. (...) Deseamos la asociación y aspiramos a generalizarla, pero no por la violencia (...). Hasta ahora no habéis consignado la [libertad] de asociación en nuestro futuro Código [la Constitución]. Apresuraos a consignarla. Darnos siquiera a nosotros, desgraciados parias, privados de casi todos los derechos políticos, esta arma de combate (...) esta es nuestra última solicitud y nuestra última esperanza” De la exposición presentada por 33.000 obreros a las Cortes Constituyentes el 7 de septiembre de 1855 anteriormente aludida, Transcrito por M. TUÑÓN DE LARA, *El movimiento obrero...*, cit., p. 134-5.

¹³² La extensión del sufragio en 1867 permitió incorporar a la clase obrera al ámbito político y contribuyó a la permisividad con las organizaciones obreras. En aquel momento eran los liberales quienes disputaron con relativo éxito a los conservadores británicos el voto de los trabajadores, G. PHILLIPS, “El movimiento obrero británico”, *Movimientos obreros y socialistas en Europa antes de 1914*, Ediciones de la Revista de Trabajo, nº 54, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Madrid, 1992. p. 61.

*Ley socialista*¹³³. En Francia, los primeros sindicatos que superan la asociación por oficios en torno a la *Union Ouvrière* datan de 1843, aunque habrá que esperar a 1884, en que la ley *Waldeck-Rousseau* reconocerá la libertad de asociación sindical, después de que en 1864 se hubieran modificado varios artículos del Código Penal relativos al delito de coalición y limitado la prohibición a casos de acción violenta¹³⁴.

En los Estados Unidos poscoloniales, que se sometían por entonces al *common law* inglés, dejaron de aplicarse definitivamente las leyes de prohibición a partir de 1842, tras la sentencia del Tribunal Supremo de Massachussets, cuyo presidente era Lemuel Shaw (caso *Commonwealth Massachussets vs. Hunt*):

“La evidente intención de la asociación [sindical] es la de inducir a que se encuadren en ella quienes se dedican a la misma profesión. Tal intención no es ilícita (...). No encontramos nada delictivo en que los hombres concierten en el ejercicio de sus propios y reconocidos derechos, en la forma más conveniente a sus intereses”.

Así se alteraban los criterios tradicionales que incluían en el delito de conspiración la asociación de trabajadores. Sólo aquellos que se asociaran "para lograr algún propósito criminal o ilegal, o para lograr algún propósito, no en sí mismo criminal o ilegal, por medios ilícitos o ilegales" podrían ser procesados. Mediante esta decisión se iniciaba la legalización del movimiento sindical estadounidense¹³⁵.

La organización de los trabajadores más allá de las fronteras nacionales culminaría en la fundación en Londres de la I Internacional, Asociación Internacional del Trabajo (AIT) en 1864, que asumiría reivindicaciones globales: reducción de la jornada de trabajo, abolición de la explotación infantil o mejora de las condiciones de trabajo de las mujeres. Pero sobre todo, dotaría a las organizaciones obreras de una visión internacionalista que está también en el origen de la posterior evolución del Derecho del Trabajo en su vertiente internacional. La propia declaración fundacional de la AIT así lo confirma:

“La emancipación de la clase obrera no es una tarea local ni nacional, sino social, que abarca todos los países en los que existe la sociedad moderna. (...) Considera del deber

¹³³ W. DAÜBLER, *Derecho del Trabajo*, cit., p 108.

¹³⁴ Sólo imputable a quien “con ayuda de violencias, vías de hecho (acción directa), amenazas o maniobras fraudulentas, provoque o mantenga, o intente provocar o mantener una cesación concertada del trabajo, con el fin de forzar el alza o baja de salarios o de atentar contra el libre ejercicio de la industria o el trabajo” (Vid. arts. 414, 415, 416 del CP).

¹³⁵ Posteriormente, la *Clayton Act* (1914) establecerá que “nada de cuanto se dice en la legislación antitrust podrá ser interpretado en el sentido de prohibir la existencia o la acción de las organizaciones de trabajo”. Consultada el 20 de agosto de 2017 en <https://www.ftc.gov/es/enforcement/statutes/clayton-acty>
Por su parte, la *Ley anti-injunction Norris-Laguardia* (1932) declarará que las actividades sindicales no podrían ser objeto de interdicto (*injunction*) y, consagrando la libertad de asociación sindical. Consultada el 20 de agosto de 2017 en http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=31134&p_country=USA&p_count=2480&p_classification=02&p_classcount=78.

de cada uno alcanzar los **derechos humanos y cívicos** no solo para sí sino para todo el que cumpla con su deber: **ni deberes sin derechos, ni derechos sin deberes**¹³⁶

En España el camino fue más largo, también debido al relativamente más lento ritmo de la industrialización en nuestro país. Tras el fracaso de las revueltas de 1848, los moderados en el poder redoblaron la represión de las sociedades obreras¹³⁷, aunque iniciaban algunas acciones¹³⁸ para mejorar la situación de los trabajadores. Así, se promulgaba la Ley de Beneficencia de 1849 que, procuraría asistencia sanitaria y protección a huérfanos y ancianos en los diferentes ámbitos, Estado, provincia y municipio.

La aparición de las Cajas de Ahorros (la de Jerez de la Frontera en 1834 o la de Madrid en 1838) y, simultáneamente, la regulación de las mutuas o cajas de seguros populares¹³⁹ habían permitido el surgimiento de las primeras **entidades de ahorro y previsión mutual** para enfermos e inválidos del trabajo. Ninguna de estas medidas suponía sin embargo el reconocimiento de las asociaciones de carácter reivindicativo o “de resistencia”. Antes al contrario, con su ánimo “armonicista”, pretendían limitar o evitar la deriva resistencial de las asociaciones obreras, prohibidas y clandestinas. Los progresos en la organización eran, por tanto, limitados y su acción precaria, lo que no impidió el impulso a la coordinación a nivel nacional ni la adhesión a la I Internacional en 1870 de la Federación Regional Española de la AIT, entonces ya con orientación mayoritariamente anarquista¹⁴⁰.

La libertad general de asociación, considerada como un derecho político, se alcanzará con el Decreto de Sagasta de 20 de noviembre de 1868¹⁴¹, precisamente tras la Revolución *gloriosa*. En su art. 1 se sancionaba el “derecho que a todos los ciudadanos asiste para constituir libremente asociaciones públicas” y en su art. 7 derogaba los artículos 211 y 212 del Código penal. La Constitución de 1869 consagró en su art. 17 el derecho de asociación:

¹³⁶ W. ABENDROTH, *Historia social...*, id. p. 41.

¹³⁷ Justificaba el Gobierno la persecución de las sociedades secretas (que no podían ser otra cosa, dado su carácter de ilegales) “por tener una tendencia exclusivamente anárquica, sin otro objeto que el trastorno del orden y la subversión de todos los principios sociales: en suma, el comunismo”, Real orden circular del Ministerio de Gobernación de 22 de septiembre de 1848 para que los Jefes políticos procedan contra las personas de los afiliados en las sociedades secretas, *Gaceta de Madrid*, núm. 5.126 de 25 de septiembre de 1848, p. 2.

¹³⁸ J. VELARDE FUERTES. “El cambio económico del reinado de Isabel II”, *Anales del homenaje en el centenario de Isabel II*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2004, p. 638.

¹³⁹ La Circular de 28 de febrero de 1839, resolvía que “los socios de las corporaciones cuyo instituto sea el auxiliarse mutuamente en sus desgracias, enfermedades, etc., ó reunir en común el producto de sus economías con el fin de ocurrir á sus necesidades futuras, pueden constituirse libremente”, sometidas a ciertas condiciones de comunicación y control gubernativo, *Gaceta de Madrid*, núm. 1575 de 9 de marzo de 1839, p. 1.

¹⁴⁰ La gran excepción a esta orientación, la *Asociación del arte de imprimir* sería el germen de la UGT y del Partido Socialista.

¹⁴¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 326 de 21 de noviembre de 1868, p. 2-3.

“Ningún español podrá ser privado del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública”.

Pero, inmediatamente, el art. 19 avisaba de la previsión de pena de disolución para “toda Asociación cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione” y de la disolución por ley de “toda Asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad del Estado”.

También lo haría la Constitución de 1876 (art. 13): “Todo español tiene derecho de asociarse para los fines de la vida humana”. Sin embargo, el ejercicio de este derecho estuvo siempre sujeto, en cuanto a las organizaciones obreras, a la arbitrariedad del poder político de turno¹⁴², mediante la pervivencia del Código Penal de 1848 o, a partir de 1870, amparándose en la nueva Ley de Orden Público¹⁴³. Esta Ley, que pretendía evitar los abusos de la utilización del estado de excepción ateniéndose a la previsión del art. 31 de la Constitución de 1869, que exigía para ello la intervención del Parlamento, fue poco después neutralizada, anulando las garantías de tal precepto, por Circular del Ministerio de la Guerra de 31 de julio del mismo año de forma que la autoridad militar podía declarar unilateralmente el estado de guerra sin previo pronunciamiento parlamentario. La conculcación del art. 31 de la Constitución y de la propia Ley de 23 de abril era manifiesta. La importancia de esta norma es esencial en los siguientes años, ya que permaneció vigente hasta la nueva ley republicana de 1933. Sin embargo, en la práctica, después de la Circular, su vulneración fue bien frecuente a manos de las autoridades militares que tomaban al margen sus decisiones en los conflictos de orden público¹⁴⁴.

Fue también utilizada posteriormente para restringir los derechos constitucionalizados, permitiéndose, en las postrimerías del sexenio revolucionario, la persecución de la Internacional bajo el pretexto de afectar al orden y seguridad públicos. Tras la irrupción del general Pavía en el Congreso, el nuevo gobierno liberal traicionaría los principios con los que había triunfado en la Revolución de 1968 y redactado la Constitución de 1969. Por Decreto de 10 de enero de 1874, que firmaba el nuevo jefe del gobierno, general Serrano, se ordenaba nuevamente la disolución de organizaciones y sociedades políticas de la siguiente forma:

“El Gobierno de la República ha anunciado ya que su principal propósito es asegurar el orden y mantener en pié los fundamentos de la sociedad española, minada hasta hoy por predicaciones disolventes y locas teorías. Resuelto á no ceder en el camino emprendido por ningún género de consideraciones ni ante dificultades de ninguna especie, se cree en el deber de extirpar de raíz todo germen de trastornos, persiguiendo hasta en sus más disimulados y recónditos abrigos á los perturbadores de la tranquilidad pública y **á toda sociedad que, como la llamada Internacional, atente contra la propiedad, contra la**

¹⁴² M. ALARCÓN CARACUEL. *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Ed. Revista del Trabajo, Madrid, 1975, p. 14.

¹⁴³ Ley de 23 de abril de 1870, *Gaceta de Madrid*, núm. 114 de 24 de abril de 1870, p. 1-2.

¹⁴⁴ M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza Editorial, SA, Madrid, 1985, 2ª ed. p. 206-09.

familia y demás bases sociales. En su consecuencia el Poder Ejecutivo de la República ha tenido á bien decretar lo siguiente: Artículo 1º. Quedan disueltas desde la publicación de este decreto todas las reuniones y sociedades políticas en las que de palabra ú obra se conspire contra la seguridad pública, contra los altos y sagrados intereses de la patria, contra la integridad del territorio español y contra el poder constituido.”¹⁴⁵.

Y en julio del mismo año se ordenaba la disolución de todo tipo de organizaciones, salvo las de crédito y alguna otra. La represión, sin embargo, no pudo impedir el arraigo del anarquismo en la sociedad española durante las últimas décadas del siglo XIX¹⁴⁶.

En 1881 se abre una etapa de parcial tolerancia que permite que vean la luz asociaciones hasta entonces clandestinas, entre ellas el Partido Socialista. Aún en 1883 estaba el problema a la orden del día, alzándose todavía la voz de los demócratas, cuya seña de identidad era la exigencia del derecho de asociación:

“De la asociación, derecho imprescriptible de los llamados demócratas, al ejercerlo los obreros para mejorar sus condiciones de existencia –y si para esto no sirven los derechos, no sirven para nada-, habéis hecho un delito: el de coligación; y escrita tenéis en el Código la sanción penal que aplicáis cuando podéis, porque no siempre su aplicación os es conveniente; y a la defensa del trabajo la llamáis alteración del precio de las cosas”¹⁴⁷.

No será hasta la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, en plena Restauración, pero bajo el Gobierno liberal de Sagasta, cuando se alcanzará la verdadera cobertura legal para los sindicatos, aunque bajo el paraguas de la regulación general de las asociaciones. Pronto, en 1888, se fundaría la Unión General de Trabajadores (UGT)¹⁴⁸. El funcionamiento de las organizaciones anarquistas tuvo más obstáculos. Se habían constituido en 1870 bajo el nombre de Federación Regional Española de la AIT (FRE), posteriormente refundada en 1881 como Federación de Trabajadores de la Región Española (FTRE). En 1910 se constituiría Solidaridad Obrera y en 1911 la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) celebraría su primer Congreso. Durante este tiempo y hasta

¹⁴⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 11 de 11 de enero de 1874, p. 1.

¹⁴⁶ F. LÓPEZ CASTELLANO, “Una sociedad ‘de cambio y no de beneficencia’: El asociacionismo en la España liberal (1808-1936)”, *CIRIEC* N° 44, p. 206-14. Consultado el 16-8- 2017. http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/07_Lopez_Castellano_44.pdf.

¹⁴⁷ De la intervención de J. VERA ante la comisión de información de la CRS, recogida en *La clase obrera española a finales del siglo XIX*, s.a., Ed. Zero, Bilbao, 1970, p. 196. También es ilustrativo un pasaje del discurso de D. V. NAFARRATE, que, en nombre de la Asociación del Arte de imprimir, decía en la sesión oral: “...las leyes se interpreten de una manera muy elástica, siempre en perjuicio del obrero, nunca en su beneficio. Y ahí está para demostrarlo el artículo 556 del Código; que trata de la alteración del precio del trabajo o de las cosas de una manera abusiva. Yo, señores de la Comisión, deseo que os fijéis en si era un abuso el pedir el año 1882 que los tipógrafos madrileños ganaran 4,50 ó 5 pesetas. Pues eso se consideró como abuso, y no se considera tal cuando se reúnen los tahoneros para acordar subir el precio del pan”, cit., p. 27.

¹⁴⁸ En Estados Unidos, la *American Federation of Labour* (AFL) se había creado en 1886 y en Francia, la *Confédération Générale du Travail* (CGT) lo sería en 1895. La Asociación Libre de Sindicatos Alemanes (*Freie Vereinigung deutscher Gewerkschaften*, FVdG) fue fundada en 1897. Los sindicatos ingleses tenían más larga vida, ya que habían conquistado su legalidad desde la derogación de la *Combination Act* en 1834. Posteriormente se fusionarían dando lugar a las *Trade Unions*.

los primeros momentos de tolerancia en 1914, los anarquistas sufrirían una continua represión¹⁴⁹.

En todo caso, el impulso definitivo a la asociación obrera estaba en marcha, de forma que su carácter reivindicativo sería a partir de entonces su seña de identidad. Al amparo de la Ley de Asociaciones se reforzará también la red de sociedades de socorros mutuos, desbordando incluso el marco de las organizaciones obreras para constituirse en muchas ocasiones en instituciones de previsión popular. El marco legal de 1887 durará hasta la Segunda República, momento en el que, como se verá más adelante, se aprobará la Ley de 8 de abril de 1932, sobre asociaciones profesionales de patronos y obreros para la defensa de los intereses de las clases respectivas, y que supondrá la legalización definitiva de los sindicatos, sin supeditarse ya a la ley de asociaciones. Sólo merece mención hasta ese momento la promulgación de la **Ley de huelga**, de 27 de abril de 1909¹⁵⁰, que derogó el art. 556 del Código Penal de 1870 hasta entonces vigente y que reproducía bajo la figura del delito de coligación y con ligeras modificaciones, el art. 450 del Código de 1848:

“Los que se coaliguen con el fin de encarecer ó abaratar el precio de trabajo ó regular sus condiciones, serán castigados, siempre que la coaligación hubiera comenzado á ejecutarse, con la pena de arresto mayor. Esta pena se impondrá en el grado máximo á los jefes y promovedores de la coaligación, y á los que, para asegurar su éxito,

El progresivo reconocimiento jurídico del derecho de asociación sindical constituye en todo caso una de las expresiones más importantes de la lucha por la **democracia**, expresada en su vertiente de los **derechos colectivos**, en el siglo XIX y corre en paralelo con los avances y retrocesos políticos que se producen simultáneamente. Los ideales democráticos que sostuvieron las Revoluciones de 1848 (que tuvieron lugar en muchos países de Europa como consecuencia de la primera gran crisis económica del capitalismo) y que dan contenido político a las acciones de los trabajadores, se habían ido extendiendo por Europa durante décadas como reacción al liberalismo imperante, a través de movimientos como el *cartismo*¹⁵¹ o de las luchas de los trabajadores que seguían las ideas de pensadores como los revolucionarios Babeuf y Blanqui (*La organización del trabajo*. 1839), los colectivistas Fourier y Owen o los primeros socialistas utópicos como Proudhon, que pronto derivaría hacia el anarquismo.

¹⁴⁹ Puede consultarse este proceso en J. GOMEZ CASAS, *Historia del anarcosindicalismo español. Epilogo hasta nuestros días*, La Malatesta Editorial, Madrid, 2006. El nacimiento del movimiento anarquista está asimismo bien recogido en HERRERÍN, A, *Energía, dinamita y revolución social*, La Catarata, Madrid, 2011.

¹⁵⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 118 de 28 de abril de 1909, p. 987.

¹⁵¹ Toma su nombre de la *Carta del Pueblo* dirigida en 1838 al parlamento británico por la *London Working Men's Association* tras la exclusión de los trabajadores de la participación electoral y que incluía reivindicaciones como el sufragio universal masculino, el voto secreto, el carácter de elegibles de los no propietarios o un sueldo para los diputados que permitiera a los trabajadores el ejercicio de la acción política.

El ideal democrático se expresaba así como superador de la desigualdad que había agudizado el sistema y proponía nuevos conceptos políticos como la **soberanía popular**, frente al vigente criterio de *soberanía nacional* que limitaba los derechos políticos a la burguesía dominante, el **sufragio universal** (limitado, por ahora, aún a los varones), el ejercicio de las **libertades individuales** (expresión), pero también de las **colectivas** (asociación y reunión) y la **igualdad social**: en suma, colocaba en primer término y por primera vez las **propuestas democráticas** como forma de superación de la desigualdad y de transformación social con la mejora de las difíciles condiciones de vida de la mayoría. A pesar del triunfo de la burguesía conservadora en 1848, “en lo sucesivo, las clases medias, el liberalismo, la democracia política, el nacionalismo e incluso las clases trabajadoras, iban a ser rasgos permanentes del sistema político”¹⁵². También a partir de ese momento el concepto de democracia política iría íntimamente unido a la idea de libertad, pero también y sobre todo a la de **igualdad**, por oposición al liberalismo, que no la incorporaba:

“Liberalismo y democracia son dos ideologías distintas. El liberalismo pone límites al poder y preserva la libertad individual. La democracia afirma que el origen del poder viene del pueblo. Liberalismo y democracia son compatibles. El primero sustenta el Estado de Derecho; el segundo el Estado democrático. El **credo democrático se resume en las ideas de libertad e igualdad sin exclusiones**. Los demócratas intentaron llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de la soberanía nacional que arranca del liberalismo gaditano y se explicita mediante **el sufragio universal y la declaración de los derechos individuales y sociales**”¹⁵³.

El Partido Democrático, creado como escisión del Partido Progresista en 1849 precisamente tras los hechos de 1848 y germen también del republicanismo, lo explicaba así en 1865:

“La democracia ve dos grandes hechos: primero la existencia de un problema social; segundo, necesidad apremiante de resolverlo. (...) la democracia **aspira a resolver el problema social**, fija en esta aspiración su pensamiento, convierte a este fin todas sus fuerzas”¹⁵⁴.

A final de la década de los 60, y siempre al calor de las luchas obreras, con periodos intermitentes de tolerancia y persecución ¹⁵⁵, se habían extendido las

¹⁵² E. J. HOBSBAWM, *La era del capitalismo (I)*, Ed. Labor, Barcelona, 1977, p. 41.

¹⁵³ A. MOLINER PRADA, “Liberalismo y democracia en la España del siglo XIX...”, id., p. 180.

¹⁵⁴ Del “Manifiesto del Comité Central del Partido Democrático” de 13 de marzo de 1865, tomado de M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos 1808-1936, Tomo II, Manifiestos y programas políticos*, Alianza Editorial, 1991, p. 74.

¹⁵⁵ “El 20 de mayo de 1842, el ministerio de gobernación dictó una real orden que autorizaba la constitución de sociedades obreras y encargaba a los gobernadores que las acogieran con benevolencia, por los beneficios que producirían en el orden político. (...) La real orden, pues, permitía a la asociación obrera y la formulación de peticiones colectivas. Pero aquello duró poco. (...) O'Donnell y el nuevo equipo gubernativo inició su labor persiguiendo las sociedades obreras constituidas en Barcelona, persecución que no fue interrumpida más que en algunos periodos efímeros después de la caída de Isabel II y en la primera

organizaciones obreras en toda Europa¹⁵⁶, alcanzando ámbito internacional (la AIT se fundaba en Londres en 1864) y formadas básicamente en torno a dos grandes corrientes ideológicas, el socialismo y el anarquismo. A finales de siglo, se había consolidado, aunque de forma desigual e incompleta, el reconocimiento de las organizaciones sindicales y políticas de los trabajadores como expresión de los avances democráticos¹⁵⁷, que, lejos de suponer un obstáculo para el ejercicio de la libertad, como sostenía el liberalismo dogmático, constituían un requisito indispensable para ello.

Naturalmente, el derecho de asociación conquistado no era un objetivo en sí mismo, pero sí un instrumento imprescindible para la acción colectiva de los trabajadores, en la medida que era precisamente esta acción colectiva el único medio de compensar el muy superior poder empresarial. Esta acción colectiva se proyectaba de forma natural e inmediata en la fábrica permitiendo la negociación y el acuerdo y, con ello, la mejora progresiva de las condiciones de trabajo, básicamente el salario o la jornada o, desde muy pronto, las condiciones de seguridad, y conformando simultáneamente el derecho a la negociación colectiva protagonizada por los representantes de los trabajadores, reconocidos como tales por el empresario¹⁵⁸. Pero, además, el derecho de asociación contaba con su vertiente política, no sólo en cuanto a la organización de los partidos obreros, que comienzan a participar en el juego representativo. El resultado de la presencia organizada de los trabajadores es la creciente puesta de manifiesto de la necesidad, incluso para amplios sectores de la burguesía, de la hasta entonces proscrita **intervención del Estado, del poder público, en las relaciones de trabajo.**

C. Los higienistas en el Estado liberal, entre la salud pública y la salud en el trabajo. Paternalismo conservador y perspectiva democrática

La preocupación específica durante el siglo XIX por la seguridad y salud en el trabajo está inicialmente representada por los higienistas, todavía centrados en las cuestiones de higiene pública y poco a poco interesados en las condiciones fabriles.

Republica de 1873". D. ABAD DE SANTILLÁN, *Historia del movimiento obrero español*, Tomo I, Ed. Zero, Madrid, 1970, p. 65.

¹⁵⁶ Las primeras organizaciones socialistas se formaron en Alemania después de 1863, en torno a Ferdinand LASSALLE, en coexistencia con la más próxima a Karl MARX, creada en torno a Karl LIEBKNECHT y August BEBEL. Ambas acabarían fusionándose en 1875 y dando lugar al poderoso Partido Socialdemócrata Alemán (SPD), E. J. HOBSBAWM, *La era...*, cit. p. 167.

¹⁵⁷ Sobre la formación de los partidos obreros en Europa a partir de llamamiento de la AIT en 1871 a su constitución en cada país, W. ABENDROTH, *Historia social del movimiento obrero europeo*, cit., p. 35 y ss.

¹⁵⁸ También se crean las primeras asociaciones empresariales al amparo de la Ley de Asociaciones de 1887, si bien los empresarios habían constituido entidades en defensa de sus intereses desde mucho antes, encubiertas a menudo como sociedades de protección a la industria y el comercio u otras de carácter filantrópico y que, contrariamente a las de los trabajadores, no habían sido sometidas a ningún tipo de persecución.

Comienzan a proponer medidas preventivas, incluyendo algunos –no todos- una perspectiva laica y democrática, con una vertiente decididamente política de la ciencia¹⁵⁹.

La investigación del impacto de la pobreza y de las condiciones de trabajo en la salud de los trabajadores se inicia por médicos como Charles Turner Thackrah en Inglaterra (*Los efectos de los oficios, trabajos y profesiones, y de las situaciones civiles y formas de vida, sobre la salud y la longevidad*. 1832) o John Griscom (*The sanitary Condition of the Laboring Population of New York*. 1845) en Estados Unidos.

En Francia se desarrolla desde las primeras décadas del siglo XIX una escuela de higienistas muy influyente, decantada por el estudio de las condiciones de trabajo y que privilegia la **influencia de la pobreza en la enfermedad** y la mortalidad. Esta escuela está representada sobre todo por Louis-René Villermé (*Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie; Enquête sur le travail et les conditions des enfants dans les mines de la Grande Bretagne; De la mortalité dans les divers quartiers de la ville de Paris*).

Junto con otros higienistas como Alexandre Parent-Duchâtelet (*Mémoire sur les véritables influences que le tabac peut avoir sur la santé des ouvriers; Mémoire sur les débardeurs de la ville de Paris; De la prostitution*), Villermé abordó -en torno a la revista *Annales d'hygiène publique*- durante las décadas de los treinta y cuarenta numerosos estudios sobre las condiciones sociales y de salud de los trabajadores franceses y en particular sobre los accidentes de trabajo. La escuela francesa dio así el primer paso por la institucionalización científica de la higiene pública como ciencia social y administrativa, impulsando la legislación y creación de estructuras administrativas de salud pública integradas por expertos técnicos, relacionando también la reforma sanitaria con la social y permitiendo que el *higienismo* adquiriera un importante valor como manifestación de progreso y civilización¹⁶⁰, materializada, por ejemplo, en los primeros pasos en la prohibición del trabajo infantil en Francia en 1841, sobre la base precisamente de los estudios de Villermé¹⁶¹.

Las elaboraciones de otros pensadores sociales como el británico Edwin Chadwick¹⁶², quien participó en la confección del *Report from the Poor Law Commissioners on an inquiry into the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain* en 1848, sirvieron de base para la redacción de la primera ley europea de salud pública, la *Public Health Act*. Sus propuestas, que tienen sobre todo que ver con la

¹⁵⁹ G. ROSEN, *De la policía a la medicina social*, Ed. Siglo XXI editores, México, 2005, p. 79-80.

¹⁶⁰ A F. LA BERGE, "The early nineteenth-century French public health movement: the disciplinary development and institutionalization of 'Hygiène Publique'", *Bulletin of the History of Medicine*, 1984, núm. 58, p. 377.

¹⁶¹ A pesar de que, según recuerda Marx, siendo la única ley laboral publicada durante el reinado de Luis Felipe, jamás se pusiera en vigor, R. DANGEVILLE, ed., *Marx y Engels. El Sindicalismo*, versión española en Ed. Laia, Barcelona, 1976, vol. II, p. 157.

¹⁶² Que posteriormente, en 1884 sería nombrado primer presidente de la *Association of Public Sanitary Inspectors*.

necesidad de la creación de infraestructuras urbanas de saneamiento, nacen de la preocupación por los efectos de la industrialización y el hacinamiento en las condiciones de vida urbanas, pero sobre todo por la eficiencia económica, lo que abre una nueva perspectiva para la intervención del Estado. Sin embargo, como no pone en cuestión los principios del libre mercado, no considera necesaria transformación social alguna¹⁶³.

Su distanciamiento de los problemas sociales y su visión **moralizante y elitista**, no le llevan a considerar que el trabajo pueda ser por sí mismo fuente de enfermedad, sino que sólo los son las condiciones *ambientales* en que se desarrolla. Así, sostiene que la mejora del ambiente físico urbano (no necesariamente el fabril) es el remedio contra la enfermedad, pero además contra las malas costumbres de la clase obrera y contra la conflictividad social. La pobreza, para Chadwick, no es causa de la enfermedad o de las epidemias. Muy al contrario, aprecia que los salarios son suficientes y que el problema no es sino la mala gestión económica de los trabajadores¹⁶⁴.

Frente a estas concepciones, al calor de las revoluciones de 1848 y con clara influencia de los médicos sociales franceses, se desarrolla el especialmente interesante **movimiento médico reformista alemán**, representado por Rudolf Virchow, Rudolf Leubuscher y Solomon Neumann, todos ellos de clara influencia marxista. Colocando en el centro de su interés la necesidad de mejorar las condiciones sociales, se basan en la defensa de la “democracia completa sin restricciones” y sostienen, en consecuencia, que **“como principio democrático, la salud del pueblo concierne a toda la sociedad”**; que es un **“deber del Estado** proteger y, cuando esté en peligro, salvar la vida y la salud de los ciudadanos” y que es su misión, por lo tanto, “entregar los medios para proveer la salud y la educación”¹⁶⁵.

La consideración política de la salud pública desde una perspectiva científica les permite sostener que las condiciones sociales y económicas tienen un efecto importante sobre la salud y que, en consecuencia, han de estar sometidas a la investigación científica. Ello conduce a la proposición por Neumann en 1849 de una *Ley de Salud Pública* que incluyera el derecho de asistencia por el Estado en las situaciones de necesidad, en

¹⁶³ En realidad, no es la primera vez que se toman medidas de tal carácter, sino que el antecedente se sitúa en la Toscana del s. XVII, e incluso antes, en las Juntas de Sanidad creadas contra la peste en el siglo XIV y posteriormente convertidas en magistraturas permanentes en la primera mitad del siglo XV en Milán, en 1487 en Venecia o en 1527 en Florencia. Estas magistraturas llegan a ocuparse ya a principios del siglo XVII, de “la calidad de los géneros alimenticios vendidos en los mercados, de los movimientos de mendigos y de las prostitutas, de las condiciones higiénicas existentes en las casas de la gente pobre, de la calidad de los tipos de fármacos, del alcantarillado, del funcionamiento de los hospitales, de la profesión médica, (...) de las cuarentenas, de la institución de pasaportes sanitarios”, etc. Significativamente, “el paradigma humoral-miasmático [desconocedor de la existencia de los microbios] que dominó la ciencia médica y la práctica epidemiológica desde los últimos siglos del Medievo hasta el último cuarto del siglo XIX fue sustancialmente el mismo”, por lo que no es de extrañar que las soluciones fueran del mismo estilo, C. M. CIPOLLA, *Contra un enemigo mortal e invisible*, Ed. Critica, Barcelona, 1993, p. 15-21.

¹⁶⁴ J. L. RAMOS GOROSTIZA, “Edwin Chadwick, el movimiento británico de salud pública y el higienismo español”, *Revista de Historia Industrial*, nº 55, 2014, p. 17 y ss.

¹⁶⁵ G. ROSEN, *De la policía médica a la medicina social*, cit., p. 78-86.

especial para los indigentes, estableciendo los medios e instituciones necesarios. Virchow, por su parte, que había participado en el *Informe sobre las condiciones sanitarias de la población de Silesia* (1848) y que concluía que las causas de la enfermedad eran tanto sociales, económicas y políticas como biológicas y físicas, insistía en la necesidad de abordar las condiciones del proletariado industrial y sus familias, víctimas de enfermedades y epidemias. Proclamaba asimismo, en la línea de Louis Blanc, el **derecho del ciudadano al trabajo**, como un principio fundamental para ser incluido en la constitución de un **Estado democrático**.

En el ámbito específico de la salud laboral, Leubuscher propuso (sin inmediato éxito, debido al fracaso de la revolución de 1848) programas de **higiene industrial** y leyes reguladoras de las **condiciones de trabajo**, con una temprana comprensión de la importancia de éstas en la preservación de la salud: limitación de la jornada laboral, prohibición del trabajo a menores de 14 años, disminución de la jornada en las ocupaciones peligrosas, protección de la mujer gestante, estándares de ventilación en los lugares de trabajo, prevención de la intoxicación industrial mediante el uso de materiales no tóxicos, etc..

En conclusión, los **higienistas democráticos** conciben la salud pública (y también la salud laboral), no ya simplemente como una cuestión administrativa o técnica, sino sobre todo como una **cuestión social y política, en la que ha de comprometerse el Estado** interviniendo en las relaciones sociales. Unos con una visión moralizante y neutralizadora del conflicto social y otros, los que más nos interesan, con una concepción laica y democrática, decididamente política de la ciencia médica, que pone en cuestión el sistema y que se coloca al servicio de los trabajadores y de sus condiciones de trabajo.

Los higienistas españoles, en permanente contacto con sus colegas europeos, se situaban políticamente en su mayoría en el entorno del liberalismo progresista. Ignacio Maria Ruiz de Luzuriaga y Mateo Seoane (ilustrado perseguido por los absolutistas y condenado a muerte, hubo de exiliarse en Londres en 1823) fueron, tras sus estancias en Inglaterra, los introductores del “*sanitary system*” inglés y redactores del primer proyecto de ley de Sanidad Pública en 1821, que no llegó a ver la luz. Discípulos de Seoane fueron Francisco Méndez Álvaro (*Consideraciones sobre la higiene pública y mejoras que reclama en España la higiene municipal*. 1853), que llegó a ser en 1882 el primer presidente de la Sociedad Española de Higiene tras haber participado en la redacción del proyecto de Ley de Sanidad de 1855 y Pedro Felipe Monlau. Y son de citar otros catalanes como el urbanista Ildefonso Cerdà (*Monografía estadística de la clase obrera de Barcelona en 1856*, publicada como apéndice de su *Teoría general de la urbanización*. 1867), Joaquín Salarich (*Higiene del Tejedor*. 1858) y Joaquín Font (*Consideraciones sobre los inconvenientes que irrogan a la salud de los jornaleros y a la pública de Barcelona las fábricas y en especial las de vapor*. 1854). El contexto político español determinó también la evolución de la legislación en la materia. Mientras que el período absolutista de Fernando VII oscureció las acciones materia de higiene pública, los

períodos liberales permitirían su desarrollo, de mano sobre todo de las competencias adquiridas por los municipios, que permiten las mejoras urbanas de las grandes ciudades¹⁶⁶.

La mayor parte de las aportaciones de estos primeros higienistas españoles no parten sin embargo de los principios radical-democráticos de los reformistas europeos, en particular los alemanes, sino que más bien son deudores de las escuelas inglesa y, en parte, francesa¹⁶⁷, salvo algunos estudios dedicados a la minería¹⁶⁸, y sin utilizar las técnicas estadísticas, con excepciones también como la de Cerdà en su *Monografía*. Al contrario, pese al interés de los higienistas españoles como introductores de las políticas de salud pública, no están libres de la **inspiración filantrópica y paternalista-moralizante** que impregnaba el liberalismo de la época. Así se expresaba Monlau:

“La beneficencia pública ha de ser ejercida por el Gobierno o por la Autoridad administrativa, resumiendo en sí la expresión de la filantropía o de la caridad de todos sus subordinados. Sin embargo, puede permitirse la caridad particular sus expansiones y generosidades, mientras éstas no turben ni compliquen en lo más mínimo el ejercicio regular y constante de la beneficencia pública”¹⁶⁹

Aunque nuestros higienistas reconocen, a diferencia de Chadwick, que la insuficiencia de los salarios influye en las condiciones de la vivienda y de la dieta¹⁷⁰, **no ponen el acento en la perspectiva obrera y los derechos de los trabajadores, sino que se interesan más bien por las condiciones de vida urbana**, limitando las propuestas de intervención pública al ámbito de la **beneficencia y a las bienintencionadas recomendaciones** a los industriales. De hecho, la primera norma relativa a la salida de humos de las fábricas de fundir metales, Real Orden de 30 de septiembre de 1848, se estableció para la protección de los habitantes y ganados, pero no para prevenir el

¹⁶⁶ R. ALCAIDE GONZÁLEZ, “La introducción y el desarrollo del higienismo en España durante el siglo XIX. Precursores, continuadores y marco legal de un proyecto científico y social”, *Scripta Nova*, nº 50, Universidad de Barcelona, 1.999, s. p. Consultada la versión digital el 16 de agosto de 2017 en <http://www.ub.edu/geocrit/sn-50.htm>

¹⁶⁷ E. RODRÍGUEZ OCAÑA et al. “Salud, trabajo y medicina en la España del siglo XIX: La higiene industrial en el contexto antiintervencionista”. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2005, 8 (2), p. 59.

¹⁶⁸ Siguiendo con nuestro ejemplo de las minas de mercurio de Almadén, puede citarse a R. GÓMEZ de FIGUEROA: *Estudio clínico de las enfermedades que padecen los obreros de las minas de Almadén*, Tipografía de Manuel G. Hernández, Madrid, 1888. El informe de este médico es el resultado de un verdadero trabajo de campo, clínico y estadístico, que conduce a la formulación de una serie de medidas preventivas (algunas verdaderamente “modernas” y de escasa aplicación en la industria de la época) a aplicar en beneficio de la población en general y de los trabajadores. Entre éstas últimas: prohibición del trabajo a menores de 16 años; límite de tiempo de una hora en trabajos sin ventilación, con descansos; interrupción del trabajo a los primeros síntomas; modificaciones en las técnicas de producción; prohibición de los destajos o contratas; cambio de ropa al terminar la jornada, aumentar los jornales; nombramiento de un inspector médico exclusivo para la mina (Pg. 99-100). Algunas de estas medidas se tomaron inmediatamente, pero la mayoría debería esperar décadas para su aplicación.

¹⁶⁹ L. F. MONLAU, *Elementos de Higiene Pública o Arte de conservar la salud de los pueblos*, Tomo II, Moya y Plaza, Libreros del Ministerio de Fomento, 3ª ed., Madrid, 1871, p. 377.

¹⁷⁰ J. L. RAMOS GOROSTIZA, “Edwin Chadwick, el movimiento británico de salud pública y el higienismo español”, cit., p. 30.

saturnismo de los trabajadores, al tiempo que en la minería murciana la separación del mineral de plomo de la ganga se realizaba al aire, lo que provocaba enormes polvaredas nocivas¹⁷¹.

Así, nos fijaremos en la memoria que Monlau presentó en 1856 a la Academia de Medicina y Cirugía de Barcelona y que constituye un compendio inédito hasta entonces de diecinueve medidas reformadoras que propone al Gobierno, apoyándose en las que se discuten en el momento en el resto de países europeos y que conforman todo un programa de acción social frente al dogma economicista al uso¹⁷².

Incluye entre ellas un grupo referido a la **planificación urbanística** y las medidas higiénicas, entre las que propone:

- La descentralización de las fábricas y talleres, sacando a las insalubres de las poblaciones y construcción de *colonias fabriles* fuera de las poblaciones para las actividades insalubres (1ª), lo que hace prevalecer la preocupación por las *condiciones de vida* de la población (higiene pública) sobre las concretas *condiciones de trabajo*¹⁷³.
- La construcción de *casas-modelos* para los obreros (3ª), así como baños públicos (4ª) y paseos y jardines en sus barrios (11ª).

Un segundo grupo se refiere a medidas de carácter estrictamente **laboral**, constituyendo, por cierto, todas ellas una concepción bien clarividente en relación con la **prevención, la regulación, la vigilancia y sanción públicas, la información y formación de los trabajadores o la atención médica en el trabajo**, incluyendo:

- La instauración de una *inspección de fábricas* a cargo de un médico (2ª).
- La limitación mediante ley del trabajo infantil (8ª) para “proteger las criaturas contra los abusos de un trabajo excesivo así como en ciertos casos contra sus tutores y hasta contra sus propios padres”¹⁷⁴, en la línea de los filántropos ingleses de la época que

¹⁷¹ E. RODRÍGUEZ y A. MENÉNDEZ, “Salud, trabajo y medicina en la España del siglo XIX. La higiene industrial en el contexto intervencionista”, cit., p. 60.

¹⁷² “Los economistas opinarán como gusten pero los higienistas y los médicos rechazarán siempre ese poderío fabril y comercial que cuaja de números los cuadros necrológicos y engruesa notablemente las estadísticas criminales”, P. F. MONLAU, *Memoria presentada a la Academia de Medicina y Cirugía de Barcelona el 2 de enero de 1855. Higiene industrial o ¿qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?* Imprenta y Librería Politécnica de Tomás Gorchs, Barcelona, 1856, p. 9.

¹⁷³ “No es precisamente el trabajo en las fábricas el que perjudica de una manera directa al obrero” (citando el autor a L. R. VILLERMÉ). Y continúa: “Las causas directas del deterioro físico y moral de la clase obrera deben buscarse en las condiciones de habitación, del alimento, de los vestidos, de la fatiga y de las costumbres”, P.F. MONLAU, *Memoria...*, cit., p.12.

¹⁷⁴ P. F. MONLAU, id., p. 33.

señalaban cómo en muchos casos los hijos tenían un significado casi exclusivamente económico para los padres¹⁷⁵.

- La regulación de medidas preventivas en las fábricas mediante ley para “evitar y en todo caso remediar los accidentes y desgracias que ocasionan a veces las máquinas” (9ª) mediante “reglamentos severos para los fabricantes (...) imponiéndoles la obligación con su correspondiente sanción penal, de adoptar todas las precauciones convenientes e instrucciones claras y circunstanciadas para los obreros”, que en caso de accidente debe ser “inmediatamente socorrido y visitado por el médico inspector de fábrica”¹⁷⁶.

El resto son medidas de carácter social, entre las que se hallan las siguientes:

- Creación de escuelas primarias para los niños y las niñas de los obreros (13ª), mostrando de forma bien temprana su preocupación por la instrucción pública.

- Asistencia médica gratuita mediante la que las administraciones públicas “se apliquen a prevenir la miseria o la enfermedad con tanto o mayor celo que a remediarla o a curarla”¹⁷⁷ (19ª)

- Fomento de las cajas de ahorros (17ª) y desarrollo de la información y la estadística (20ª) en el ámbito social.

- Finalmente, otras medidas contra la *competencia desleal*, aunque redunden en beneficio de los trabajadores, como la prohibición de trabajos industriales en los penales (10ª)¹⁷⁸.

En relación con la cuestión de la **instrucción pública**, el texto ilustra de forma bien palmaria una mezcla de buenas intenciones y de cosmovisión conservadora. Así, la generalización de la instrucción para ambos sexos se relaciona con las paulatinas necesidades de mayor formación de los trabajadores, incluidas las mujeres, pero con objetivos productivos: a mayor formación, mayor capacidad profesional del trabajador. Se dirige además al control ideológico de los trabajadores para que reciban “los principios eternos de la moral cristiana”.

A pesar de que la extensa obra de Monlau constituye “la primera y más firme base de la higiene en nuestro país” y de que no pueda ser considerado reaccionario como otros higienistas del momento¹⁷⁹, no se libra de esta misma **visión conservadora de las relaciones de trabajo**, que a pesar de su extensión conviene resumir aquí como compendio del pensamiento dominante incluso entre los liberales progresistas de la época:

¹⁷⁵ Olvidando que “no fueron los abusos del poder paterno los que crearon la explotación directa o indirecta de las fuerzas incipientes del trabajo por el capital, sino al revés, el régimen capitalista de explotación convirtió la patria potestad en un abuso, al destruir la base económica sobre la que descansaba”, R. DANGEVILLE, ed., *Marx y Engels. El Sindicalismo*, cit., p. 257.

¹⁷⁶ P. F. MONLAU, *ibíd.*, p. 36.

¹⁷⁷ P. F. MONLAU, *ibíd.*, p. 57.

¹⁷⁸ Es de recordar que en la actualidad los penados realizan trabajos de este carácter, no siempre respetando las condiciones de no competencia.

¹⁷⁹ J. M. LÓPEZ PIÑERO, *Medicina moderna y sociedad española*, cit., p. 268-70.

“Su inteligencia, hoy al parecer ruda e indócil, a la vuelta de poco tiempo comprenderá sin dificultad: que las creencias religiosas, y no los sistemas filosóficos, son las que satisfacen el espíritu y consuelan el corazón; que no hay felicidad posible fuera del camino de la virtud; que la desigualdad en los bienes de fortuna está tan en la naturaleza como la desigualdad de talento, de talla, de robustez de fuerzas físicas; que sin jerarquías no hay orden ni sociedad posibles; que la templanza y la moderación en todo es la condición de la buena salud; que es un absurdo ridículo querer fijar un *mínimum* de jornal y un *máximum* de trabajo; que la fórmula esencial del progreso económico es producir cada día más, cada día más pronto y cada día más barato; que las máquinas contribuyen eficazmente a la solución de este problema; y que en esa solución nadie está más interesado que mismo obrero; que las crisis industriales son fatalmente inevitables, dependientes del desequilibrio entre la producción y la demanda (...); que las coaliciones de obreros para hacer subir el precio del jornal son recursos ya gastados, estériles y ridículos; que el aumento forzado del precio del jornal es insostenible; (...) que las agresiones brutales, los crímenes que alguna vez han manchado de sangre el recinto mismo de las fábricas o talleres, son puras manifestaciones de una ira salvaje e impotente, que al cabo es siempre reprimida y castigada con fuerte daño del criminal agresor; que hay, en fin, principios eternos de moral a cuyas consecuencias están indeclinablemente sujetos, así el fabricante como el obrero (...): Todo eso (...) comprenderá perfectamente el obrero, si se le explica con claridad y amor. No hay, pues, para qué insistir más en la utilidad de las escuelas que tan bellos resultados pueden proporcionar”¹⁸⁰.

La visión paternalista y moralizante al uso se resume también de forma bien gráfica en la Conclusión de la Memoria, cuando aconseja **socorrer al obrero por razón de su pobreza**, incluso en interés del patrono:

“El obrero es pobre: socorredle (...) porque la religión lo manda, la humanidad lo dicta y el mismo interés de las clases afortunadas lo aconseja; el obrero es ignorante: cultivad su inteligencia (...) y comprenderá sus deberes y no maldecirá su condición y respetará el orden jerárquico de la sociedad; el obrero tiene instintos aviesos: moralizadle”¹⁸¹.

Una visión mucho más alejada todavía de la realidad obrera y más bien “cerradamente clasista que se resiste a cargar la responsabilidad sobre la burguesía liberal”¹⁸² es la de J. Salarich, que divide significativamente en *medios físicos y morales* las formas de “evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar y tejer el algodón”, según reza el propio subtítulo de su citada *Higiene del Tejedor*. Veamos:

¹⁸⁰ P.F. MONLAU, *ibíd.*, p. 43 y 46.

¹⁸¹ P.F. MONLAU, *ibíd.* p. 61.

¹⁸² J. M. LÓPEZ PIÑERO, *Medicina moderna y sociedad española*, cit., p. 284.

a) Por un lado aboga por la **intervención pública** para limitar el trabajo infantil y el cuidado de la salud y para regular las condiciones de las máquinas y la atención a los accidentados:

“Obligüe el gobierno á los fabricantes á que se sirvan de las máquinas mas perfeccionadas y menos peligrosas (...) mándeles (...) hasta con multas si es necesario, que adopten todas las precauciones convenientes y que den a sus obreros instrucciones claras, extensas y circunstanciadas para que sepan hacer sus operaciones sin daño alguno. Consumada ya la desgracia, el obrero víctima de ella deberá ser inmediatamente socorrido y disfrutar de las ventajas del artículo 13 del proyecto de ley de la industria manufacturera”¹⁸³.

b) Por otro, su aproximación **paternalista** no evita la **justificación económica** de los provechos para el patrono que supone la instauración de medidas higiénicas como la ventilación de los locales:

“Porque un obrero que, bajo las mismas condiciones de alimentación y robustez, respira un aire mejor, podrá soportar más fatiga, redundando precisamente en provecho de su amo, quien sacará de él más jornal”¹⁸⁴.

c) Al defender las medidas de higiene no **pone en cuestión la división en clases** ni la diferencia de derechos entre los obreros y los patronos:

“Aunque la habitación del obrero no debe ser llena de comodidades, tampoco debe faltar de ella lo más preciso, sobre todo el aire” (...) “Todas las clases deben ir vestidas según su jerarquía y orden social: los obreros deben ir arreglados, pero nada debe denotar en ellos el lujo y la coquetería; la decencia y la limpieza deben ser sus adornos”¹⁸⁵.

d) Defiende abiertamente el **papel subsidiario** de la mujer:

“La más rigurosa limpieza en la persona, el orden más perfecto en los vestidos, anuncia el respeto que se tiene a sí misma y manifiesta al marido que conserva el deseo de agradarle”¹⁸⁶.

e) Refleja la obsesión de la clase dominante de la época por la **moral sexual**:

“Cuando los fabricantes conozcan mejor sus intereses, cuando hayan experimentado que de la moralidad y buenas costumbres depende la buena salud del obrero (...) vigilarán, para destruir el libertinaje, que enerva los cuerpos de sus operarios, procuraran la separación de ambos sexos, (...) que en sus talleres no se pronuncien palabras lascivas y equívocas que son tan perjudiciales a los niños de penetrante curiosidad. (...) Procurarán que [las obreras jóvenes] no vayan descompuestas,

¹⁸³ J. SALARICH, *Higiene del Tejedor*, Imprenta y Librería de Soler y Hermanos, Vich, 1858, p. 91-108. El art. 13 que menciona se refiere al proyecto de ley aprobado por el gobierno el 11 de agosto de 1855, que nunca vio la luz como ley, y que se refiere más adelante.

¹⁸⁴ J. SALARICH, *Higiene...*, cit., p. 10.

¹⁸⁵ J. SALARICH, *Higiene...*, id., p. 14-22.

¹⁸⁶ J. SALARICH, *ibid.*, p. 26.

durante el trabajo á fin de no fomentar con su indecencia el fuego latente y voraz que aniquila a los jóvenes, mayormente en las cuadras en que reina una temperatura elevada”¹⁸⁷.

- f) Se **opone a las organizaciones obreras**¹⁸⁸ y a su propaganda:

“Hojas **democráticas y antisociales**, sancionadas por un jurado venal, rebajando el prestigio de la autoridad y concediendo a las masas unos derechos que no son suyos, excitan las pasiones políticas, las enardecen creando males sin cuento á la sociedad en general y á los obreros en particular”¹⁸⁹.

- g) Y concluye sosteniendo que lo primordial es la **mejora de las costumbres** del obrero:

“Corregir estas costumbres, conducir las por la senda del trabajo y de la virtud (...) sembrar en su alma la fé religiosa, apartarle suavemente del vicio e inspirarle los sagrados principios de moralidad, de economía, de frugalidad, de propiedad, de resignación, de amor a la familia, de respeto a las jerarquías sociales y de inclinación al trabajo, sería la tarea más provechosa que pudiera emprender un gobierno ilustrado”¹⁹⁰.

Y, finalmente, la preocupación por la **higiene moral**, ya que, condicionado el discurso por el contexto político, se aleja de las consideraciones de libertad o dignidad para la construcción de una sociedad a la medida de la ideología burguesa. En este contexto se inscriben también las actuaciones de los higienistas finiseculares en torno a la prostitución, en una doble perspectiva: la puramente profiláctica en relación con las enfermedades venéreas y su vertiente social, sin olvidar las connotaciones “morales” del problema¹⁹¹. Como tampoco se libra el propio Cerdá de la visión subsidiaria de la mujer en el trabajo, sobre la base de la concepción de la familia tradicional. La instauración que pretendía del *salario familiar* no tenía otro objeto que permitir la dedicación de la mujer a sus labores domésticas para evitar el impacto negativo en los salarios del varón fruto de

¹⁸⁷ J. SALARICH, *ibíd.*, p. 59.

¹⁸⁸ Combatiendo al economista inglés M. MAC CULLOCH, en su *Ensayo de Economía política*, 1852, reproduce alguno de sus argumentos: “No solamente la coligación voluntaria, cuando no se le agrega la violencia es el ejercicio legítimo del derecho que tienen los obreros de decidir por sí propios sino que, cuando su objeto se dirige a elevar los salarios indebidamente disminuidos, es oportuna y se forma con justicia. (...) Sin la existencia de una coligación (...) estos obreros no conseguirían nunca por sus propios esfuerzos una alza del salario y permanecerían a disposición de los amos, cuya competencia fijaría la tasa”. Y ello para tachar esta opinión de “doctrina desastrosa, que extrañamos en un hombre de talento”, J. SALARICH, *ibíd.*, p. 115-16.

¹⁸⁹ J. SALARICH, *ibíd.*, p. 99.

¹⁹⁰ J. SALARICH, *ibíd.*, p. 130.

¹⁹¹ R. ALCAIDE GONZÁLEZ, *La higiene de la prostitución en Barcelona: una aproximación a los contenidos médico-sociales del higienismo en España durante el siglo XIX*, Geo-Crítica, Universidad de Barcelona, 2000, consultado el 24 de septiembre de 2017 en <http://www.ub.edu/geocrit/pspestin.htm>. Incluye el artículo un análisis de una obra muy representativa de la época, P. SEREÑANA y PARTAGÁS, *La prostitución en la ciudad de Barcelona estudiada como enfermedad social y considerada como origen de otras enfermedades dinámicas, orgánicas y morales de la población barcelonesa*, Barcelona, Imprenta de los Sucesores de Ramírez y Cía., 1882.

la competencia. No se trataba, pues, de exigir la igualdad, sino de mantener la discriminación¹⁹².

Pese a su enfoque nada rupturista, el tímido esfuerzo de los higienistas españoles¹⁹³ no se traduciría aún en medidas de gobierno (salvo el nonato proyecto de Alonso Martínez en 1855¹⁹⁴ durante el bienio progresista, o el de Manuel Becerra en 1872, que tampoco llegó a buen puerto), aunque sí vendría a reforzar, desde el punto de vista médico, la **corriente reformadora** que presionaba por la intervención pública en las condiciones de vida, y sobre todo, de trabajo de la clase obrera.

En realidad, las primeras normas de tipo higiénico tienen más que ver con las condiciones de vida urbanas, en las que la primera interesada era la burguesía –que habitaba las ciudades–, que con las condiciones de las fábricas. Así, la primera de ellas, que versaba sobre la prohibición de arrojar humos en fundiciones de metales (R. O. de 30 de septiembre de 1848) se ocupaba de sus nocivas consecuencias en la población o en los ganados y nada preceptuaba en relación con la prevención contra el saturnismo de los trabajadores¹⁹⁵.

¹⁹² C. BORDERÍAS y P. LÓPEZ GUALLAR, “Salarios, economía familiar y género en la Barcelona de 1856. La ‘Monografía estadística de la clase obrera’ de Ildelfonso Cerdà” en C. ARENAS POSADAS, A. FLORENCIO PUNTAS, J. PONS PONS, eds., *Trabajo y relaciones laborales en la España Contemporánea*, Mergablum Edición y Comunicación, SL, Sevilla, 2001, p. 88.

¹⁹³ Limitado por la oposición empresarial a cualquier gasto en las condiciones de trabajo y a la consideración prioritaria de la producción. El propio SALARICH en la obra que se ha citado afirmaba que las ventanas de ventilación debían cerrarse en caso de que la sequedad del aire dañara la calidad de los tejidos. Y MONLAU opinaba que las medidas de carácter legal y médico debían quedar limitadas por la libertad natural de los propietarios, E. RODRÍGUEZ OCAÑA et al., “Salud, trabajo...”, cit., p. 59.

¹⁹⁴ Proyecto de Ley sobre ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera, en el que figuraba la preocupación por la seguridad y la higiene en el trabajo, presentado a las Cortes Constituyentes el 8 de octubre de 1855. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, apéndice primero al núm. 214, p. 7045-49. Ya en la Exposición, exige a los establecimientos fabriles “condiciones higiénicas, luz, ventilación, orden y propiedad en todo; precauciones para evitar los peligros y estragos ocasionados por los grandes procedimientos y la fuerza de poderosos motores. No era menos necesario prevenir aquellas reprobadas combinaciones de interés mal entendido para cercenar las utilidades del trabajador y arrancarle el fruto legítimo de sus sudores”. Proponía que “los establecimientos industriales tendrán las condiciones de capacidad y salubridad que se fijen por el reglamento de aplicación de esta ley o que se hallen determinados por los generales de policía” (art. 12), así como que “Si por infracción de los reglamentos o por imprudencia o falta de previsión ocurriese algún daño material al operario o dependiente, los gastos de su curación, así como los salarios que le hubieran correspondido en los días que no haya podido trabajar, serán de cargo del dueño del establecimiento, y tendrá que indemnizarle cuando el daño lo inutilice perpetuamente para el trabajo, todo ello sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal” (art. 13). Reconocía la libertad de asociación a los obreros, pero sólo para la constitución de sociedades de socorros mutuos (art. 16). Todo ello en el marco de la concepción civil del contrato de trabajo (art. 2 a 5) y con la previsión de aplicación del Código penal para los trabajadores, en particular para quienes abandonaran colectivamente el trabajo o para los operarios que impidieran la entrada al trabajo a los de su clase, es decir, reafirmando el reproche penal a la huelga (art. 9). El proyecto era consecuencia del compromiso del Gobierno con los obreros barceloneses que habían desarrollado la huelga ese mismo año. Sin embargo, el proyecto no satisfizo ni a estos ni a los demócratas, que se opusieron por sus insuficiencias.

¹⁹⁵ E. RODRÍGUEZ OCAÑA et al., “Salud, trabajo...”, id., p. 60.

Cierto es que durante aquellos años, las reivindicaciones fundamentales de los trabajadores se centraban en aumentar el salario y disminuir la jornada de trabajo, y eso cuando su preocupación no era otra que encontrar un empleo durante las frecuentes crisis. Mientras tanto, las relativas a las condiciones de trabajo y en particular las referidas a la seguridad y salud ocupaban un lugar menos destacado¹⁹⁶.

Aun así, no ha de pensarse que los trabajadores no eran conscientes de los riesgos que sufrían ni de las lesiones que el trabajo les producía. En los programas de las nacientes organizaciones obreras, la higiene en los talleres era una de las reivindicaciones más importantes¹⁹⁷. El problema radicaba en que, por un lado, la supervivencia era el objetivo primordial, que sólo se garantizaba con un salario digno, de lo que se estaba muy lejos. No es de extrañar, en consecuencia, que la reivindicación esencial fuera el aumento de los salarios, cuando éstos eran de miseria.

En segundo lugar, es indudable que uno de los más visibles riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo era precisamente la **excesiva duración de la jornada de trabajo**, no sólo a causa de las dificultades de recuperación biológica por insuficiente tiempo de descanso, sino también por el riesgo añadido a las condiciones externas que produce la acumulación de fatiga. Así pues, **la lucha de los trabajadores por la reducción de la jornada a ocho horas**, como condición de trabajo de la mayor importancia¹⁹⁸, **se relacionaba también con la conciencia de defender la propia salud**. La exigencia de ocho horas de trabajo, ocho de ocio e instrucción y ocho de descanso era, no solo una reivindicación directamente económica en la medida en que lo que “compra” el empresario es tiempo de trabajo, sino también una reivindicación de prevención, de preservación de la salud y calidad de vida. Así comenzaría a entenderse, como veremos, en las primeras normas de limitación de jornada a mujeres y menores con las que daría inicio el Derecho del Trabajo.

Como siempre, Inglaterra sería adelantada en abordar la primera legislación, aunque iniciada de forma bien tímida. La *Ley de fábricas* de 1833 (que sucedió a las de 1819, 1825 y 1829, que no habían sido cumplidas) ya prohibía el trabajo infantil de menores de 9 (!) años y limitaba la jornada para los de 9 a 13 años a 8 horas diarias y a 12 horas para los de 13 a 16 años. Establecía además la obligación de una escolarización de 2 horas para los menores de 14 años (a cambio, eso sí, de un penique diario retenido del salario del niño para el maestro de escuela). También en Inglaterra se limitó por primera vez la jornada laboral a diez horas para niños y mujeres en 1847. Y, como

¹⁹⁶ “Hacia mediados del siglo XIX las fábricas eran lugares peligrosos para la salud y para la vida, pero ofrecían mayores garantías para la continuidad en el trabajo”, B. GEREMEK, *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 252.

¹⁹⁷ Así consta en el memorial del R. Simó i Badia, ex presidente de varias sociedades de socorros mutuos, presentado a las autoridades de Barcelona en 1854 o en el manifiesto de la Unión Manufacturera de Cataluña enviado a las Cortes en julio de 1873, en plena discusión de la Ley Benot, E. RODRÍGUEZ OCAÑA et al. “Salud, trabajo...”, *ibid.*, p. 60-61.

¹⁹⁸ Generalizada internacionalmente a partir del 1 de mayo de 1890 y planteada aun como prioridad 30 años después en la I Conferencia de la OIT de 1919.

precedente de intervención, instituía la *inspección de fábricas* para velar por el cumplimiento de la ley. En opinión de F. Engels, la instauración de la inspección tuvo efectos beneficiosos en la reducción de la jornada real, pero permanecieron muchos de los problemas de salud. La resistencia de los patronos o la desidia gubernamental hicieron que en muchos lugares no se cumpliera:

“Incluso después de la ley de 1833, y todavía hoy día continúan minando la salud de la clase trabajadora. (...) En lo que concierne a la obligación escolar improvisada, puede decirse que sigue sin efecto porque el gobierno no se ha preocupado de abrir buenas escuelas. (...) Otros violan deliberadamente la ley, reducen las horas de descanso, haciendo trabajar a los niños mayor tiempo del permitido, y aceptando de buena gana el comparecer ante la justicia, porque la multa eventual es muy ligera en comparación con el beneficio que sacan de la infracción de la ley.”¹⁹⁹.

La lenidad de los poderes públicos en la exigencia de cumplimiento de las normas laborales será una constante en adelante, y no sólo en Inglaterra.

¹⁹⁹ F. ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., p. 250.

Intervención democrática y totalitaria del Estado en el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en España

CAPÍTULO II

LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL INTERVENCIONISMO CIENTÍFICO. EL NACIMIENTO DEL DERECHO DEL TRABAJO

“Hace años que nuestra clase va caminando hacia su ruina. Los salarios menguan. El precio de los comestibles y de las habitaciones es más alto. Las crisis industriales se suceden. Hemos de reducir de día en día el círculo de nuestras necesidades, mandar al taller a nuestras esposas con perjuicio de la educación de nuestros hijos, sacrificar a estos mismos hijos a un trabajo prematuro. Es ya gravísimo el mal, urge el remedio y lo esperamos de vosotros (...). Os pedimos únicamente el libre ejercicio de un derecho: el derecho de asociarnos”. Joan Alsina²⁰⁰.

La denominada *cuestión social* no es sino la toma de conciencia política, más allá de las organizaciones de los trabajadores, por parte de las propias clases dominantes, de que las tremendas desigualdades que el sistema produce, junto con la creciente fuerza de las organizaciones de los²⁰¹ trabajadores, colocan el sistema en serio riesgo de inestabilidad. Esta convicción, que había venido siendo teorizada por los sectores más progresistas, entra en el último tercio del siglo XIX en las agendas de los gobernantes, conscientes de que la posibilidad del conflicto social permanente es una realidad y que no puede seguir tratándose como un mero problema de orden público, ya que afecta a la gran mayoría de la sociedad. La burguesía que sostiene a los gobiernos se siente amenazada por el conflicto y comprende que es necesario intervenir, aunque sea tímidamente, en la regulación de unas condiciones de trabajo mínimas que, de un lado, garanticen la competencia y de otro, el más importante, desactivando una parte de las reivindicaciones, resten fuerza al creciente poder de las organizaciones obreras revolucionarias que plantean el cambio de sistema como única alternativa a la situación social de los trabajadores. En este contexto nacen las primeras normas sobre el trabajo, la primera legislación laboral y, con ello, una nueva rama del derecho, el Derecho del Trabajo, con una vocación integradora y equilibradora.

No es extraño, por lo tanto, que las primeras normas laborales, manifestación de la intervención de Estado en las condiciones de trabajo, estableciendo una protección

²⁰⁰ De la Exposición de la clase obrera a las Cortes Constituyentes en diciembre de 1855, leída por el tejedor Joan Alsina tras la huelga general de Barcelona. El texto se atribuye a Pi i Margall.

²⁰¹ Sobre los diversos significados de la *cuestión social* y su evolución desde el *pauperismo* hasta la *cuestión obrera*, así como sobre el papel del asturiano Santiago Flórez Estrada a mediados del siglo XIX en la confrontación de la cuestión social con el derecho de propiedad (*La cuestión social, o sea origen, latitud y efectos del derecho de propiedad*), G. CAPELLAN DE MIGUEL, “Cambio conceptual y cambio histórico: del pauperismo a la cuestión social”, *Historia Contemporánea*, núm. 29, 2004, p. 539-90.

mínima a los trabajadores y dando los primeros pasos de la protección social, contaran con la oposición de los liberales más dogmáticos, pero también de las organizaciones obreras existentes. Quienes impulsan la intervención son pensadores y políticos de corte moderado que, conscientes de la insuficiencia de las instituciones de beneficencia para paliar la pauperización de las clases trabajadoras, pero también de que habían de tomarse medidas que permitieran garantizar unas mínimas condiciones de trabajo para contrarrestar en lo posible el avance revolucionario, proponen un cambio, aunque bien tímido al inicio, en las relaciones jurídicas del trabajo asalariado²⁰². Se desarrolla al mismo tiempo el interés por el conocimiento de la realidad social mediante la investigación y la encuesta de campo. Así nace el denominado *intervencionismo científico*, que en España comienza a plasmarse durante el sexenio revolucionario (1868-1874)²⁰³ y que posteriormente se desarrollaría en España a partir de la creación de la Comisión de Reformas Sociales (CRS).

Al mismo tiempo, las organizaciones obreras, en particular las partidarias de la acción directa, acostumbradas por otra parte a no recibir del Estado sino el ejercicio de la represión, no ven con buenos ojos los intentos de *reformismo social* en tanto que los consideran “una trampa destinada a integrar y disolver las luchas obreras”²⁰⁴. Habría de transcurrir algún tiempo, tras la experiencia de la compatibilidad de la lucha con los avances en las condiciones de trabajo consolidados mediante la normativización, la internacionalización de la legislación laboral con la creación de la OIT, la constitucionalización de los derechos laborales (sindicación, huelga, negociación colectiva, protección social) y la construcción del Estado Social, para comprender que la norma laboral, “comprometida ya democráticamente en la promoción de la igualdad y la libertad efectivas de los individuos y de los grupos sociales, no dejará ya de ser sentida como plataforma sobre la que se hace descansar la acción política y sindical de los trabajadores en la defensa de sus intereses”²⁰⁵.

El Derecho del Trabajo nace, pues, como reacción “defensiva” de la burguesía y teñido aún de la concepción filantrópica de raíz humanista y también religiosa de auxilio

²⁰² “Ya a principios de los años 1860 los gobiernos y algunos sectores de la burguesía se habían percatado del crecimiento de la clase obrera. El liberalismo se hallaba demasiado comprometido con la ortodoxia del ‘laissez faire’ económico como para considerar seriamente la política de reforma social, aunque varios de los radicales demócratas, al darse perspicazmente cuenta del peligro que supondría la pérdida de apoyo del proletariado estuvieron dispuestos a realizar este sacrificio (...) y funcionarios e intelectuales consideraron cada vez más la necesidad de tal reforma. Por eso en Alemania, impresionados por el creciente movimiento socialista un grupo de mal llamados ‘profesores sociales’ (*Kathedersozialisten*: [socialistas de cátedra]) crearon en 1872 la influyente ‘Asociación pro Política Social’ (*Verein für Sozialpolitik*) que se dedicó a defender la reforma social como opción, o más bien prevención, frente a la lucha de clases marxista”, E.J. HOBSBAWM, *La era...* id., p. 169.

²⁰³ Uno de los pioneros es Eduardo PÉREZ PUJOL, con su *Informe sobre la cuestión social* presentado en 1872 en la Universidad de Valencia, vid. F. MONTERO GARCÍA, “Orígenes de la política social en España y Portugal”. *Los 98 Ibéricos y el mar. Actas vol. IV: La sociedad y la economía en la Península ibérica*, Madrid, Sociedad Estatal, 1998, p. 479.

²⁰⁴ A. MONTOYA MELGAR, *Derecho del Trabajo*, cit. p. 66.

²⁰⁵ M. C. PALOMEQUE LÓPEZ y M. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho de Trabajo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, SA, Madrid, 1995, p. 67.

a los más débiles²⁰⁶. Para los pensadores y los políticos liberales del siglo XIX, la pobreza o el infortunio son situaciones que merecen ser socorridas, aunque son consideradas como responsabilidad última de quien las sufre. De ahí la proliferación de instituciones benéficas (públicas y privadas) que se desarrollan para atender a la población crecientemente pauperizada.

La lenta transición del Estado liberal al Estado intervencionista y más tarde al Estado social de derecho exigirá un cambio ideológico, político y jurídico para convertir lo que era objeto de beneficencia en derechos de los trabajadores y por tanto, exigibles y garantizados por el propio Estado. En esta progresión jugará un papel determinante la incorporación de los trabajadores como clase al juego político, de manera que **los avances democráticos irán ligados a un cambio progresivo de concepción del papel del Estado en las relaciones sociales.**

1.- El Derecho del Trabajo como Derecho público

Aunque a lo largo de los siglos hemos podido encontrar diferentes regulaciones relacionadas con el trabajo, muestra siempre parcial cuando no anecdótica de la intervención de los poderes públicos en la ordenación de su prestación, el Derecho del Trabajo como tal no nacerá hasta que la generalización del trabajo libre, personal y por cuenta ajena se haya convertido en un fenómeno económico y social de primer orden, afectando no solo a la producción o a la economía de las naciones, sino al conjunto de las relaciones sociales.

La novedad esencial es que, mientras tradicionalmente los frutos del trabajo humano libre permanecen en el ámbito de quien lo realiza, la ajenidad consiste precisamente en que dichos frutos son apropiados por persona distinta (el patrono). Naturalmente, la contraprestación deberá consistir en una remuneración, el salario pactado, que adquiere menor valor que el del trabajo que se realiza, es decir, del fruto apropiado. Así, el *contrato de trabajo*, como título determinante de la **ajenidad** de los frutos del trabajo en régimen de trabajo libre se erige en la “relación jurídica por virtud de la cual los frutos del trabajo pasan *ab initio*, desde el momento mismo de su producción, a integrar el patrimonio de persona distinta del trabajador”²⁰⁷. De este modo, el objeto del contrato no son los frutos, sino *el trabajo mismo*, constituyendo la transacción esencial del contrato el intercambio de trabajo (a cargo del trabajador) por remuneración o salario (a cargo del patrono o empresario).

²⁰⁶ “En el ideario de la burguesía reformista ocupa, en efecto, un lugar central el concepto de «deber social» (...) reforzado por el temor que inspiraban a las clases establecidas los movimientos y agitaciones sociales de la época”, A. MONTOYA MELGAR. “El Reformismo Social en los orígenes del Derecho del Trabajo”, *Revista Extraordinaria del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid. 2003. p. 82.

²⁰⁷ M. ALONSO OLEA y M. E. CASAS BAAMONDE, *Derecho de Trabajo*, cit., p. 49.

Ahora bien, la relación de trabajo (a la que nos referiremos en adelante entendiéndolo por tal el trabajo por cuenta ajena) no se agota en esta condición, con ser la esencial. Existe un sinnúmero de condiciones en que el trabajo puede prestarse: mediante un contrato temporal o indefinido, con una u otra organización de la producción, con uno u otro ritmo, con una u otra responsabilidad en el proceso productivo, durante una jornada más o menos amplia, dedicando mayor o menor esfuerzo corporal o intelectual o, finalmente, en unas determinadas condiciones de riesgo para la seguridad o salud del trabajador.

La segunda nota constitutiva del contrato de trabajo es precisamente la relativa a quién y en qué términos ordena tales condiciones de trabajo. En el sistema capitalista, quien detenta tal poder en la relación de trabajo, puesto que es el propietario del medio de producción, es el empresario, que organiza y decide cuánto, cómo y en qué condiciones se produce y, en consecuencia, determina el conjunto de las condiciones en que el trabajo se presta. Así pues, la relación de trabajo (recordaremos, por cuenta ajena) es inseparable de la nota de **subordinación o dependencia** del trabajador respecto del ámbito de organización y dirección del empresario, con la consecuencia del deber de obediencia a sus órdenes e instrucciones²⁰⁸. De esta forma, el contrato de trabajo -entendido como el que vincula libremente al trabajador a la realización de un trabajo remunerado bajo la dirección del empresario- difiere del contrato civil -mediante el que las partes consienten en adquirir obligaciones mutuas (“una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras”, según el art. 1.254 C. Civil)- sobre todo en esta nota de subordinación. Es precisamente el reconocimiento jurídico de la asimetría en la relación de trabajo lo que dará lugar a su regulación específica, trascendiendo el ámbito de lo civil. El hecho de que tal relación de trabajo se convierte en el núcleo de las relaciones sociales, en la medida que la inmensa mayoría de los ciudadanos tienen como forma de subsistencia la prestación de trabajo por cuenta ajena, contribuirá decisivamente a ello.

Sin embargo, el Derecho del Trabajo no se instituye como una especialidad del derecho civil sin más. Desde su inicio aparece con la impronta del Derecho público, como **instrumento del Estado para corregir los desequilibrios producidos por la relación de trabajo**, que las libres fuerzas del mercado no sólo no han atemperado, sino que han ido progresivamente agravando. O, dicho de otra forma, nace como “juridificación del conflicto”²⁰⁹ entre trabajo asalariado y capital, que le dotará de un cauce normativo integrador compatible con el desarrollo del modo de producción y el mantenimiento del sistema de relaciones sociales y económicas. Esta nueva rama del derecho incorporará en igual medida elementos de regulación de una relación privada y también de intervención pública en tal relación, en su doble vertiente de establecimiento de sus mínimas condiciones y vigilancia de su cumplimiento.

²⁰⁸ M. ALONSO OLEA y M. E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, id., p. 53.

²⁰⁹ M. C. PALOMEQUE LÓPEZ y M. ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho del Trabajo*, cit., p. 45.

Esta intervención pública se producirá, pues, en contradicción aparente con los dogmas liberales imperantes durante muchas décadas, y en permanente tensión con ellos. Esta misma tensión, acompañará por cierto, hasta hoy, su desarrollo, sin perder de vista las múltiples ocasiones en que se ha venido poniendo en cuestión su propia existencia invocando precisamente los mismos viejos dogmas. Así, frente al dogma de la *igualdad de los contratantes* (que deben regir su relación mediante el código civil), se alza la evidencia de que la **relación de trabajo por cuenta ajena es asimétrica y desigual** por naturaleza; frente al dogma del *abstencionismo normativo del Estado*, aparece la necesidad de su intervención en defensa y protección de la parte más débil de la relación y la regulación del contrato de trabajo; frente al dogma del *entendimiento directo* entre individuos, surge el reconocimiento de la dimensión colectiva de las relaciones laborales²¹⁰, comenzando por la legalización de las asociaciones y continuando, más tarde con el reconocimiento de derechos como la huelga o la negociación colectiva. Como resumía Eduardo Dato:

“Surge como características de un nuevo derecho, su cualidad de *obligatorio*, de *necesario o forzoso*, en oposición al tradicional, eminentemente voluntario, potestativo, facultativo, por ser aquel tendenciosamente, francamente **público, de interés social, a diferencia del clásico civil**, definidor de intereses privados y por eso, en general, renunciabile”²¹¹.

Podemos decir, por tanto, que los inicios del **Derecho del Trabajo constituyen una de las expresiones más importantes, junto con el reconocimiento del sufragio universal, del avance de las corrientes democráticas a lo largo del siglo XIX.**

Posteriormente, como se verá, el ámbito de intervención del Estado en las relaciones de trabajo irá ganado terreno, en la medida en que las relaciones de producción se van haciendo más complejas, pero también de forma paralela a la evolución política y social, consolidando los avances en las políticas sociales. De esta forma, el desarrollo del Derecho de Trabajo, íntimamente ligado a la mejora de las condiciones de trabajo, pero también de las condiciones generales de vida de los ciudadanos y la extensión de sus derechos en la esfera de lo social o colectivo, se convertirá a lo largo del siglo XX, con los avances del Estado social, en **medida de los niveles de desarrollo y civilización de las sociedades y de las naciones.**

Siguiendo al iuspublicista alemán de adscripción socialdemócrata Hermann Heller, es justamente el concepto de *democracia social*, superador de la democracia liberal, el que justifica que el Estado haya de convertir en jurídico-público el orden jurídico-privado del trabajo y la propiedad:

²¹⁰ A. MARTÍN VALVERDE. *La formación del Derecho del Trabajo en España*, cit., p. 64.

²¹¹ A. ALVAREZ BUYLLA Y G. ALEGRE, *El contrato de trabajo*. Conferencia pronunciada en el Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 27 de marzo de 1909, Ed. Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, Madrid, 1909, p. 25. El autor toma esta cita textual de Dato.

“Frente al Estado de derecho liberal que abandona al derecho privado la organización del trabajo, el **Estado de democracia social debe considerar como un interés público la conservación de la vida social del trabajo e intervenir coactivamente para limitar la arbitrariedad patronal**”²¹².

2.- La Ley Benot y las primeras normas laborales en España

Las primeras tentativas de elaboración de leyes del trabajo datan de mediados del siglo XIX. En 1842 se propone en el Senado la creación de una Comisión encargada de “examinar el estado de la ilustración del pueblo y los medios más adecuados para proporcionarla a las necesidades de su propia convivencia y al bien de toda la sociedad”. En 1855 se elabora, sin llegar a votarse en las Cortes, un proyecto de Comisión encargada de “reconocer y apreciar en su justo valor las causas de las dificultades suscitadas entre los fabricantes y los trabajadores de nuestras provincias manufactureras y proponer al Gobierno los medios más oportunos de terminarlo felizmente”²¹³. En 1871, y tras el fracaso de la Comuna de París y las discusiones sobre la represión posterior en España de la Internacional, las Cortes votan a iniciativa del Gobierno la creación de una comisión “para estudiar el estado moral, intelectual y material de las clases trabajadoras”²¹⁴.

Pero la legislación propiamente laboral comienza en nuestro país con la promulgación durante la Primera República de la Ley sobre el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros, Ley de 28 de julio de 1873²¹⁵, conocida como *Ley Benot* por tomar el nombre del Ministro de Fomento que la propuso, el republicano gaditano Eduardo Benot. Ya existían normas parecidas en países del entorno en relación con la limitación del trabajo infantil y los primeros intentos de regular condiciones de seguridad en el trabajo. Su contenido era homologable con el que regía en esos países, en algunos desde hacía mucho tiempo²¹⁶.

²¹² E. CARMONA CUENCA, *Formación histórica del concepto de Estado social de derecho*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, núm. 86, Madrid, 2000, p. 52.

²¹³ A. MONTOYA MELGAR, “El Reformismo Social...”, cit., p. 93.

²¹⁴ M TUÑÓN DE LARA. *El movimiento obrero...*, id., p. 196.

²¹⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 209 de 28 de julio de 1873, p. 1193.

²¹⁶ Los precedentes en otros países son muy anteriores, aunque se inician de forma limitada a ciertos sectores productivos. Así, en Inglaterra datan de setenta años antes, dando inicio en 1802 la legislación europea de protección de trabajadores mediante la *Act for the preservation of the Health and Morals of Apprentices and others employed in Cotton and other mills, and Cotton and other factories*, que aparte de prohibir el trabajo de los menores de doce años, creaba la figura de los inspectores de fábrica (*visitors*), que llegarían a ser un cuerpo permanente con la *Ley Althorp*, pero ya en 1933. La primera de las normas fue completada en 1819 por la *Cotton Mills Act* y posteriormente por la *Factory Acts extension Act* de 1867. Por su parte, en Francia, la primera norma laboral, también relativa al trabajo infantil, habría de esperar hasta 1841 (*Ley Guizot*), promulgándose posteriormente en 1874 la *Ley Roussell*, de contenido muy similar a la *Ley Benot* española, y que crearía también una inspección permanente. En Alemania encontramos la primera de las normas, siempre de limitación del trabajo infantil, en 1839 en Prusia, que se generaliza en 1871 tras la unificación. La nota común es, sin embargo, la dificultad en su aplicación por la generalizada oposición patronal y las deficiencias en los sistemas de inspección. Vid. L. MARTINEZ PEÑAS. “Los inicios de la legislación laboral española: La ley Benot”, *Revista AEQUITAS*, Vol. I, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2011.

La irrupción del trabajo infantil en las fábricas había constituido la respuesta de los patronos a la *Ley fabril* de 1833 en Inglaterra, que limitaba por primera vez la jornada de trabajo en la industria algodonera. La manera de mantener –y aumentar– la producción fue prolongar la jornada de los niños hasta el nivel de la de los adultos, e incluso implantar turnos de trabajo en los que también se incorporaba el trabajo infantil. Las presiones patronales por fijar la edad mínima para trabajar en los ocho años en vez de los nueve como preveía la Ley o para considerar que no eran niños los de más de doce años, tuvieron que ser neutralizadas por las luchas obreras de la época, en plena reivindicación de la jornada de diez horas²¹⁷.

La ley Benot abordaba el problema de impacto más visible, como era la situación de los menores trabajadores, pero también y por primera vez, las condiciones de seguridad en las fábricas sin distinción del sector productivo a que se dedicaran. El trabajo infantil, existente ya en los albores de la Revolución Industrial como Engels se encarga de recordar, se iba a extender de forma masiva a lo largo de siglo XIX:

“Al principio, debido a las pequeñas dimensiones de las máquinas (que más tarde resultaron mucho más importantes), se daba ocupación casi exclusivamente a niños; se buscaban en las casas de asistencia y se tomaban como "aprendices" por bandas enteras durante largos años entre los industriales. Eran alojados y vestidos colectivamente y devenían, desde luego, enteramente esclavos de sus patronos que los trataban con una brutalidad y una barbarie extremas. Desde 1796, la opinión pública manifestó tan enérgicamente su disgusto por boca del Dr. Percival y de Sir R. Peel (padre del ministro actual y él mismo fabricante de telas) que el Parlamento votó en 1802 una *Apprentice Bill* que puso término a los abusos más escandalosos”²¹⁸.

Esta extensión acarrearía graves consecuencias sociales y de salud, de las que, por ejemplo, se hacían eco los informes de la inspección de fábricas inglesa, convirtiéndose en una situación escandalosa.

“Jamás había yo comprobado la deformación de la extremidad inferior del fémur antes de venir a Leeds. Creía primeramente que se trataba de raquitismo, pero el gran número de enfermos que se presentaban en el hospital y la aparición de esa enfermedad a una edad (de 8 a 14 años) en que los niños habitualmente ya no están sujetos al raquitismo, así como el hecho de que ese mal había comenzado solamente desde que los niños trabajaban en la fábrica, me indujeron pronto a modificar mi opinión. Hasta el presente he atendido alrededor de un centenar de casos de ese género, y puedo afirmar de la manera más categórica que se trata de las consecuencias del exceso de trabajo físico; hasta donde yo sepa se trataba únicamente de niños que trabajaban en las fábricas, y ellos mismos veían en ese hecho el origen de su mal”.

²¹⁷ R. DANGEVILLE, ed., *Marx y Engels. El Sindicalismo*, id. p. 160. La ley de 1833 prohibía utilizar niños menores de 9 años para el trabajo asalariado y fijaba la jornada máxima en 8 horas hasta los 13 años y en 12 horas entre 13 y 16. Obligaba además a que los niños asistieran a la escuela durante 2 horas diarias.

²¹⁸ F. ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, id., p. 222.

“Todos los niños empleados en la confección de encajes sufren por ello considerablemente, que esos niños son pálidos, desmedrados, enclenques, demasiado pequeños para su edad y también mucho menos capaces que otros niños de resistir las enfermedades. Sus padecimientos más comunes son: debilidad general, vahídos frecuentes, dolores de cabeza, en los costados, en la espalda, en las caderas, palpitaciones del corazón, náuseas, vómitos, y falta de apetito, desviación de la columna vertebral, escrófulas y tisis”²¹⁹.

Volviendo al contenido de la Ley, incluía a pesar de su brevedad preceptos de contenido muy innovador, a saber:

a) **Prohibía el trabajo de menores de diez años** en cualquier fábrica, taller, fundición o mina y limitaba la jornada y el trabajo nocturno al resto de los menores²²⁰.

b) Prescribía la **escolarización obligatoria** de los niños en instalaciones propias de las fábricas de un cierto tamaño (más de ochenta obreros permanentes de más de 17 años) y distantes de poblado²²¹.

c) Aparecían con fuerza preceptos relativos a la **seguridad y salud en el trabajo**, como los relativos a la asistencia médica para “atender los accidentes desgraciados que, por efectos del trabajo, puedan ocurrir”. También se obligaba a que, para las nuevas construcciones de estos establecimientos “los planos se hayan previamente sometido al examen de un jurado mixto, y hayan obtenido la aprobación de éste, respecto solo a las precauciones indispensables de higiene y seguridad de los obreros”, lo que, además de la primera referencia legislativa a la seguridad e higiene laboral, constituye también una primera y original manifestación de las obligaciones preventivas desde la fase de proyecto.

d) Incluía disposiciones **sancionatorias** a aplicar por los **jurados mixtos** “de obreros, fabricantes, maestros de escuela y médicos, bajo la presidencia del juez municipal”, cuyas funciones eran asumidas interinamente por los jueces municipales. Es también la primera vez que se instituyen este tipo de órganos con participación de empresarios, trabajadores y funcionarios públicos, vieja aspiración de las organizaciones obreras, aunque fuera para labores inspectoras y no de negociación y acuerdo sobre condiciones de trabajo, como éstas reivindicaban.

e) Se mencionaba por primera vez la exigencia de **vigilancia del poder público** a través de “la inspección que a las autoridades y ministerio fiscal compete en nombre del Estado”.

Desgraciadamente, el cumplimiento de esta norma fue tan escaso como loable su ambición, básicamente a causa de la oposición patronal a su aplicación, favorecida por el

²¹⁹ Citas tomadas del informe de la inspección de fábricas inglesa de 1833 y del *Children's Employment Report* por F. ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, ibíd., p. 224 y 273.

²²⁰ No sólo por razones morales sino también económicas, en la medida en que sus más bajos salarios (como era también el caso de las mujeres) suponían una perturbación en el sistema que había que limitar. Con este objetivo, se protegían las *medias fuerzas* sin que ello supusiera poner en cuestión el sistema.

²²¹ En la línea también de uno de los objetivos políticos de la I República, como era la extensión de la educación gratuita y obligatoria.

cambio político acaecido tras la Restauración, que reforzó las tesis anti-intervencionistas²²². Así lo proclamaba el diputado tortosino y alcalde de Madrid Bosch i Fustegueras en el Congreso de los Diputados en 1891 en su contestación al discurso de la Corona, mostrándose abiertamente contrario a cualquier limitación legal del trabajo:

“Las **leyes sociales son una buena intención**, y nada más que una buena intención, que no se puede concretar, que no se puede definir. (...) [La máquina de la producción] trastorna cruelmente la vida de familia: ni el padre ni la madre cuidan de la educación material, ni mucho menos moral, de los hijos; los padres explotan á sus hijos desde la infancia; los hijos abandonan á los padres en el ocaso de la existencia; y la verdad es que, á la par que la industria moderna, ha crecido un estado social, que desconocieron las antiguas generaciones. Esa es la cuestión obrera, en su más estricto sentido. (...) Yo aplaudo ¿cómo no lo he de aplaudir? este generoso impulso; pero, después de aplaudirlo, sostengo que **este problema es insoluble para el Estado**. (...) Limitar el trabajo del hombre es la más odiosa y la más extraña de las tiranías; **limitar el trabajo del niño es entorpecer la educación tecnológica** y el aprendizaje; **limitar el trabajo de las mujeres**, que en la mayor parte de las ocasiones es trabajo modelo de sencillez y delicadeza, es hasta **impedir que la madre realice el más hermoso y a veces el más necesario de los sacrificios**, el sacrificio indispensable, indispensable en algunas ocasiones, para mantener el hogar de la familia”.

Y continuaba, dirigiéndose a los diputados, en lo que constituye todo un alegato contra la intervención pública y poniendo de manifiesto el significado que en momento se asignaba a **demócrata, como contrapuesto a conservador**:

“Y siento deciros á vosotros, cuyo celo é inteligencia reconozco, que después de haberos engolfado, si os engolfáis, en ese laberinto de dificultades, no habréis conseguido satisfacer las aspiraciones de las clases obreras, las cuales no se ocupan ni poco ni mucho de los proyectos de ley, que se están preparando, y que les son indiferentes. No; según dice á todas horas su órgano *La Democracia social*, que se publica en España, lo que quieren las clases obreras es, que se resuelvan estos tres problemas: la jornada de las ocho horas; el derecho al trabajo, nada menos que el derecho al trabajo, y, por último, la participación en los beneficios; es decir, tres ideas, que jamás, jamás desarrollarán en proyectos de ley ni la Junta de reformas ni el Gobierno, y harán bien, sobre todo el Gobierno, en no desarrollarlas. (...) Concretando estas observaciones en una sola, os diré, que yo soy en esta parte **demócrata del impuesto y conservador del salario**”²²³.

Los Reglamentos anunciados en la Ley nunca llegaron a redactarse. Ello no le resta, sin embargo, importancia como precedente en los ámbitos que se han señalado para la legislación posterior y, sobre todo, por el hecho de constituir la primera manifestación

²²² Sobre las causas del fracaso de la experiencia republicana, J. VICENS VIVES, *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Ed. Ariel, Barcelona, 3ª edición, 1971, p. 161-64.

²²³ De la intervención de A. BOSCH Y FUSTEGUERAS en sesión del Congreso de los Diputados el 1 de mayo de 1891, *DSC* núm. 47 de 1 de mayo de 1891, p. 1165- 67.

de intervención del Estado en la regulación de condiciones de trabajo frente al dogma liberal del abstencionismo imperante²²⁴.

Iniciada la legislación de protección de los menores, continuaría con la promulgación de la Ley de 26 de julio de 1878 de protección a los niños²²⁵, que prohíbe la explotación por los progenitores de los menores de 16 años en los espectáculos públicos en trabajos de equilibrio, fuerza o dislocación y también en actividades como la vagancia o la mendicidad. Su incumplimiento tenía consecuencias civiles como la pérdida de la patria potestad e incluso penales, con sanciones de prisión correccional y multa del art. 501 del CP. Dirigida más bien a la persecución de abusos -directos o a través de terceros- en el ámbito de la familia, y a pesar de relacionarse con el trabajo, su raíz es de un tinte abiertamente moralizante. Por cierto, que incluso mucho después de la promulgación de la Ley de 13 de marzo de 1900, que prohibía los trabajos en espectáculos públicos de los menores de 16 años y de las mujeres menores de edad sin autorización gubernativa, el incumplimiento de las normas era común. En informe de un inspector de trabajo de la provincia de Santander que incluye toda una serie de casos en que tuvo ocasión de intervenir, publicado en 1920 y que abogaba por la supresión de la autorización gubernativa, y la prohibición salvo casos tasados en la ley, se decía:

“Las leyes protectoras de la infancia, en materia de espectáculos, se infringe de modo escandaloso, siendo además intrínsecamente ineficaces para remediar el mal cuya destrucción se proponen. (...) La inconsiderada y abusiva concesión de permisos que para el trabajo de los menores ha venido siendo otorgada por las Autoridades gubernativas ha sido muchas veces francamente ilegal”²²⁶.

Ambas leyes, aunque de materia laboral, arrastran todavía una naturaleza predominantemente administrativa, al regular obligaciones “públicas” de los empresarios, y no constituyen en puridad Derecho del Trabajo, en tanto que no consideran todavía la relación de trabajo distinta de la puramente civil. En realidad, el trabajo asalariado sólo aparecía entonces como una forma del contrato de arrendamiento de servicios según los

²²⁴ En España, en el momento de la publicación de la *Ley Benot*, e incluso años más tarde, el nivel de intervención pública en la salud laboral era mínimo y limitado a las compañías del ferrocarril y, en parte, a las mineras, sectores en los que los niveles de organización obrera eran, precisamente, más altos, E. RODRÍGUEZ OCAÑA et al. “Salud, trabajo y medicina...” *ibíd.*, p.61. En el inicio de la exposición del R. D. de creación de la CRS ya encontramos referencia a la Ley Benot: “en la cual se condensaron disposiciones cuyo desarrollo exigiría otras leyes cuidadosamente meditadas (por lo que quizá ha quedado ignorada de todo el mundo)”. El propio cuestionario de la CRS preguntará once años más tarde por el cumplimiento de la Ley (pregunta 105: “¿se ha cumplido en todo en parte la ley de 24 de julio de 1873?”), con un resultado desolador. Poco después, por R. O. de 8 de noviembre de 1884, habiendo solicitado la Sociedad Protectora de niños una nueva publicación de la Ley para impulsar su cumplimiento, y no considerando procedente volver a hacerlo, se recuerda su observancia, previniendo “a los Gobernadores de todas las provincias vigilen con el más exquisito celo para que las medidas humanitarias que fueron objeto de la ley mencionada no caigan en desuso y tengan el más exacto cumplimiento”, *Gaceta de Madrid*, núm. 314 de 9 de noviembre de 1884, p. 330.

²²⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 209 de 28 de julio de 1878, p. 205.

²²⁶ A. LÓPEZ ARGÜELLO, *El trabajo del niño en los espectáculos públicos*, IRS, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1920, p. 20.

art. 1.583 a 1.587 del Código Civil de 1889 que en su *Sección primera. Del servicio de criados y trabajadores asalariados* se limitaba a definir la relación de sujeción del criado al amo²²⁷.

No será hasta 1900 cuando se producirán los verdaderos inicios del Derecho del Trabajo como tal. La Ley de 13 de marzo de ese año sobre trabajo de las mujeres y de los niños se inscribirá ya claramente en el terreno de lo laboral, sin regular obligaciones familiares o fenómenos como la mendicidad. Y la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 será la primera que definirá claramente la responsabilidad empresarial con respecto a los trabajadores derivada de su relación contractual, exigible por éstos, vigilada por el poder público y dotada de mecanismos jurisdiccionales para su reclamación²²⁸.

3.-La Comisión de Reformas Sociales, primer intento de intervención pública en las relaciones de trabajo

Pero antes de examinar estas normas ha de hacerse referencia ineludible a la creación en 1883, a iniciativa de Segismundo Moret y durante el breve Gobierno liberal de Posada Herrera, de la *Comisión de Reformas Sociales* (CRS), que constituye el verdadero punto de arranque de la sistematización del conocimiento en materia social y de la intervención pública de los gobiernos de la Restauración en la *cuestión social*, y cuyos trabajos serán el punto de partida de la normativa reformista de la época.

Su creación, sin embargo, cuenta con antecedentes, la mayoría fallidos. Ya durante el bienio progresista, en enero 1855, Francisco de Luxán y Pascual Madoz impulsaron un proyecto de Decreto²²⁹ que no llegó a su término, a pesar de su inspiración conciliadora y de conservación del orden público²³⁰. Así, su Exposición, a pesar de afirmar la acción protectora y reguladora del poder público, advertía que “no se protegerá jamás una de las partes que concurren á la producción, á expensas de las demás”. Es decir,

²²⁷ El Código Civil fue publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1889, *Gaceta de Madrid*, núm. 206 de 25 de julio de 1889, p. 305 y ss.

²²⁸ Sobre la legislación inicial de seguridad en el trabajo en España, puede consultarse G. GARCIA GONZALEZ, *Orígenes y Fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2007, que puede consultarse en <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5232/ggg1de1.pdf?sequence=1>

²²⁹ Su texto, hasta entonces inédito, se transcribe por A. ALVAREZ BUYLLA y GONZALEZ ALEGRE en *La reforma social en España*, Discurso de Recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas pronunciado el 25 de Marzo de 1917, p. 750-56, De él se extraen las citas que siguen.

²³⁰ De lo que se lamenta ALVAREZ BUYLLA en su discurso: “Durante un lapso de tiempo, sobradamente largo, y, no obstante el creciente movimiento de la masa obrera hacia su pretendida emancipación, que, como -es natural, debió interesar á nuestros gobernantes, aunque no fuera más que por sus repercusiones en el orden público, á cuya conservación, preventiva ó represivamente obrando, parece consagrarse su exclusiva atención, cerráronse los legisladores españoles á toda pretensión ó á todo intento de organización de instituciones de carácter oficial, especializadas en el trascendental oficio de procurar desde arriba, por lo menos, la mejora de las relaciones entre el capital y el trabajo, no obstante la señalada influencia que estos acomodados pueden ejercer, y de hecho ejercen, en la paz y en el equilibrio social”, *La reforma social...* cit., p. 756.

que no se trataba de proteger al trabajador, sino a la industria en su conjunto. En consecuencia, definía así su objeto:

“Examinar el estado actual de las relaciones establecidas entre el trabajador y el dueño de los talleres y las fábricas, reconocer el verdadero valor de los elementos del trabajo, poner de manifiesto los derechos y obligaciones de los que por distintos medios concurren á la producción fabril y manufacturera; conciliar sus miras recíprocas, de manera que una utilidad común los aliente y estimule, lejos de dividirlos y desalentarlos; dirigir las tendencias industriales, **conciliándolas con el orden público, y el progreso de la producción**, procurar, en fin, que la acción protectora del Gobierno las regularice”.

Para realizar este trabajo se preveía la creación de una Comisión de prohombres, “compuesta de personas inteligentes y amigas del bien público, puede desde luego encargarse de estas investigaciones, para proponer al Gobierno los medios más oportunos de acallar las exigencias de los unos, los celos y aprensiones de los otros, la inquietud y la ansiedad de todos”. Esta Comisión se regulaba en el art. 2 del proyecto y se la dotaba de unas funciones muy semejantes a las que después inspirarán la CRS, es decir, de estudio e información, de conciliación y de asesoramiento al Gobierno.

El precedente más inmediato de la CRS es el *Congreso Sociológico de Valencia*, organizado en el mismo año de 1883 por la intelectualidad krausista reunida en torno a la Institución Libre de Enseñanza y presidido por Eduardo Pérez Pujol, en el que participaron algunas representaciones obreras (de posiciones reformistas en su mayoría), junto a las patronales e institucionales. Sus conclusiones se relacionan en gran parte con los objetivos que poco más tarde se fijarán a la CRS, aunque todavía con una fuerte impronta anti-intervencionista y paternalista.

Así, la enmienda presentada por un grupo de socialistas valencianos que proponía la intervención del Estado “en la solución del problema social **de un modo exclusivo en cuanto al reconocimiento y consagración del derecho**; y temporal, supletoria y suficientemente en cuanto a su **poder de protección**” fue rechazada por el Congreso, que optó por una conclusión mucho más cercana al papel puramente tutelar del Estado. Los delegados obreros catalanes presentaron otra solicitando la “institución de una ley de inválidos del trabajo y el establecimiento de cajas de previsión”, que fue también rechazada. En relación con las cuestiones de seguridad, el Congreso se limitó a una nueva reiteración de la obligación de cumplimiento de la Ley Benot, y a proponer la ampliación de las facultades de los jurados mixtos para determinar los trabajos que las mujeres pueden desempeñar, la disminución de la jornada en una hora para los hombres, la prohibición de trabajo de la mujer en el último mes de gestación y el puerperio, así como del trabajo nocturno durante gestación y lactancia, y el pago del trabajo que excediera las diez horas diarias por el doble del salario²³¹.

²³¹ A. CUCÓ, “El Congreso sociológico valenciano de 1883”, *Rev. Saitabi*, XVII, 1967, Univ. de Valencia, p. 123-5.

La CRS nace, pues, en el contexto político de la Restauración, años después del fracaso de la I República, derrotada la burguesía progresista, con las organizaciones obreras perseguidas y marginadas (la Ley de Asociaciones no se promulgaría hasta 1887) y en coincidencia con un ciclo económico expansivo, tras los efectos de la crisis económica que había afectado sobre todo al campo. El sector industrial había adquirido un cierto desarrollo y sin embargo las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera industrial eran extraordinariamente penosas. La ausencia de mejoras relevantes para los trabajadores industriales, junto con la buena coyuntura para la reivindicación de los jornaleros que suponía la expectativa de buenas cosechas tras años de sequía, creaban una situación favorable para el desarrollo de una extensa conflictividad social, que las organizaciones obreras, a pesar de su precariedad, impulsaban²³². La burguesía expresaba su temor, en particular en las zonas del latifundismo agrario, de importante influencia anarquista y los brotes de conflictividad en las zonas industriales, especialmente en Cataluña, se resolvían por la fuerza o suspendiendo los derechos básicos. La creación de la CRS no es, por tanto, casual.

Todo ello provocaba la preocupación del gobierno y empujaba a iniciar el camino de unas reformas que revelan el ánimo progresista de sus impulsores, pero sobre todo, que buscaban una vía de amortiguar el conflicto. Esta doble motivación, **el deber de gobierno y el temor a la agitación social**, queda patente en la exposición de motivos del Decreto de creación, en la que el propio Moret se justifica así:

“Las huelgas; las crisis industriales; las exigencias de la educación y del socorro; el vivo anhelo de mejorar que se impone por los adelantos del progreso, y se acrecienta por el contraste con las demás clases, así como por el desarrollo de la inteligencia en muchos obreros; las complicaciones de todas estas fuerzas sociales con el movimiento político, han sido donde quiera, y ya lo son también en España, causas de preocupación para todo el Gobierno y de alarma para la opinión pública”²³³.

Igualmente, abogando el acceso de los trabajadores a la vida pública como medio de preservación de la paz social:

“Acudiendo el obrero a los grandes medios que el derecho moderno ha puesto a su alcance, reclama acceso y lugar entre los elementos de la vida pública; y como las libertades políticas no son a la postre más que modos de realizar el progreso, habría motivo para temer que (...) los males conocidos se agravasen con todos aquellos otros a que da origen la violencia e hicieran así precaria la paz y las relaciones entre (...) el trabajo y el capital”.

²³² No parece tampoco ajena a su creación la actividad de la “*Mano Negra*”, sociedad secreta que instauró el terror en la Andalucía de la época. Vid. A. MONTROYA, “El Reformismo Social...”, id., p. 95, citando a Salvador de MADARIAGA. O también A. HERRERÍN, *Anarquía, dinamita...*, cit. p. 56 y ss.

²³³ Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 por el que se crea la Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre capital y trabajo, *Gaceta de Madrid*, núm. 344 de 10 de diciembre de 1883, p. 761-62.

La creación de la CRS constituye así la primera plasmación práctica del *intervencionismo científico*²³⁴. Siguiendo el contenido del Decreto de creación, además del estudio de todas las cuestiones que afectaran a las relaciones entre el capital y el trabajo, se ocuparía de un amplio abanico de asuntos, como la implantación de los jurados mixtos para la resolución de conflictos, las cajas de retiros y de socorros para enfermos e inválidos del trabajo y la medida en que Ayuntamientos y Diputaciones podrían auxiliarles, así como la legislación que pudiera establecerse (naturalmente, con una concepción todavía alejada de la responsabilidad empresarial y centrada en la beneficencia), el trabajo de niños y mujeres, la higiene y salubridad en los talleres y los casos en los que puede haber responsabilidad de los dueños o encargados de los talleres, las sociedades de socorros mutuos, cooperativas y seguros y la vivienda de obreros e higiene de los barrios (art. 2).

Es, además, la **primera vez que se constituye un órgano administrativo dedicado a las cuestiones sociales y laborales**, significativamente en el ámbito del Ministerio de la Gobernación (art. 3). Esta consideración de las cuestiones laborales como de orden público no cesaría hasta la creación del Ministerio de Trabajo. También era muy novedoso, según consta en la exposición, el método de trabajo que se propone para la acción de gobierno en el ámbito social: en vez de legislar directamente, lo que se propone es un ámbito de **análisis y debate previo a las tomas de posición políticas y a la legislación**²³⁵. Con independencia, como ahora veremos, de lo limitado del abanico de opiniones que incorporará, supone el reconocimiento institucional de que ha de tenerse en cuenta, además de la opinión de los expertos o de los representantes gubernamentales, la de los trabajadores y la de los empresarios, como destinatarios de la legislación futura:

“Las clases que se creen más alejadas de la dirección social y á quienes algunos espíritus ignorantes o díscolos soliviantan de continuo diciéndoles que son los parias do la sociedad moderna, vendrán así a tomar parte directa e importante en la confección de las leyes: los que disponen de ese gran medio de acción que se llama el capital habrán aprendido y casi ensayado la manera de hacer más fecunda su acción con la cooperación de sus obreros”²³⁶.

Se convertía así la CRS, con todas las salvedades, en precursora también, al menos en su incipiente concepción, de las fórmulas de “diálogo social” que en el futuro adquirirán tanta importancia.

Cierto es que los reformistas propugnaban, más que un cambio en las relaciones económicas y sociales, un cambio de valores que no afectara a la esencia del sistema, sino

²³⁴ L. E. DE LA VILLA, “Los orígenes de la Administración laboral en España”, *Revista de Documentación Administrativa*, mayo 1969, p. 15.

²³⁵ Suele tomarse como antecedente en este sentido el *Bureau of Labour Statistics* creado en 1869 en Massachussets, A. MONTROYA, “El Reformismo Social...”, *ibid.*, p. 95.

²³⁶ De la exposición del *Real Decreto* de creación de la CRS.

que paliara alguno de sus efectos, poniendo coto a los abusos y tendiendo puentes de colaboración entre empresarios y trabajadores. Se trata de los ya conocidos valores que desde hacía decenios trataban de impulsar las élites menos dogmáticas: armonía, cooperación, moralización, instrucción, ahorro o previsión²³⁷, todo ello sin poner en cuestión los fundamentos de la propiedad privada ni del sistema de producción.

Por eso, a diferencia, por ejemplo, de los socialistas de cátedra²³⁸, no discutían sobre el grado de apropiación de la plusvalía. Ni tampoco les parecía apropiado establecer límites a la jornada (salvo para mujeres y niños, por razones sobre todo morales) ni salarios mínimos, y eran a la intervención en la relación contractual entre el empresario y el obrero²³⁹. Daban un gran paso al defender la función tutelar del Estado, pero no iban más allá²⁴⁰. Serán los acontecimientos políticos y las luchas sociales posteriores quienes permitirán el desarrollo del Derecho del Trabajo, no solo asignando funciones al Estado, sino interviniendo, como avance civilizatorio, en la relación social del trabajo para regularla.

Buena muestra de las posiciones de una parte de los reformistas de la época, los conservadores, es la definición del papel del Estado que el propio Eduardo Dato reivindica -invocando las enumeradas en el *Manuel social pratique* editado por *Action Populaire*²⁴¹- al defender la creación y funcionamiento espontáneos de instituciones de acción social, todas ellas sustraídas (algunas con razón, la mayoría sin ella) a la actuación del Estado:

“... Cuanto concierne, en suma, a los problemas de la habitación, de la higiene, de la lucha contra la tuberculosis, contra el alcoholismo; a la educación moral, a la de la mujer (factor social tan irremplazable y hoy olvidado), a las colonias de vacaciones, a las universidades populares, a los cursos y conferencias, a las bibliotecas y círculos de estudios; al sindicalismo, ora obrero, ora patronal, con sus tendencias actuales de huelga y lock-out, y con sus futuras a la par que necesarias orientaciones, que abandonando la bandera política o de medro atiendan a la reivindicación de derechos propios y al reconocimiento de los ajenos, implantando en la industria la obra progresiva que la agricultura debe a la asociación moderna; a la cooperación de venta, de producción y de consumo; a la asistencia y a la previsión que en su forma de mutualidad asegure contra los riesgos de un paro, de un accidente, de una enfermedad, de la vejez, de la muerte, haciendo arrancar esa mutualidad que salva el riesgo de mañana desde la juventud con la mutualidad escolar y con las Cajas dotales. Y todo esto necesita para vivir la sociedad.

²³⁷ M. D. DE LA CALLE VELASCO “La Comisión de Reformas Sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*. Vol. 2, 1984, Univ. de Salamanca, p. 3, consultado en su versión digital el 25 de septiembre de 2017 en http://gedos.usal.es/jsui/bitstream/10366/79942/1/La_comision_de_reformas_sociales_de_la_r.pdf

²³⁸ Como se ha señalado, eran partidarios de la intervención del Estado en la economía (Estado de *bienestar y cultura*). A diferencia de los marxistas, no pretendían revolución alguna, sino la *integración* de los trabajadores en el sistema.

²³⁹ A. MONTOYA MELGAR, “El reformismo social...”, *ibid.*, p. 86.

²⁴⁰ E. DATO IRADIER, *Justicia social*, Discurso en la recepción de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 25 de mayo de 1910, p.167.

²⁴¹ Revista creada en 1909 por los jesuitas franceses, dedicada a cuestiones sociales y sindicales.

Dejado a la acción rígida del Estado, no vegetaría por falta de su atmósfera propia, que es la social.”

La propia iglesia católica inspiraba también una cierta visión renovada, pero parcial y bien limitada, a partir de la recepción política de la encíclica *Rerum Novarum* (1891), que daría un fuerte impulso a la participación de los sectores de la intelectualidad católica en las tareas reformistas y legitimaría las acciones de gobierno en ese ámbito, frente a los antiintervencionistas más ligados al liberalismo doctrinario²⁴². En la medida en que el poder eclesiástico sancionaba la conveniencia de la intervención protectora del Estado en la cuestión social, apoyando expresamente la iniciativa tomada el año anterior por el emperador alemán Guillermo II²⁴³, se reforzaban las posiciones más reformistas. A partir de ese momento, la propia iglesia fomentará también la creación de asociaciones y sindicatos confesionales que llegarán a tener una cierta entidad.

Todo ello no es óbice para que este impulso reformista naciera con la oposición de los sectores más conservadores, para quienes, con la misma cosmovisión del antiguo régimen, basada también en una concepción religiosa, las desigualdades forman parte del orden natural de las cosas, en una visión jerarquizada e inmutable del orden social, y aferrados, en lo social, a la ortodoxia y el dogmatismo liberal.

La CRS, aunque dependiente como se ha dicho del Ministerio de la Gobernación, se crea como una institución “de Estado”, no sujeta, por tanto, a los vaivenes de los turnos de gobierno, lo que permite que, aunque con el impulso ideológico de los reformistas (liberales y radicales demócratas), dé cabida en su seno a relevantes conservadores, siendo el primero Antonio Cánovas del Castillo, que la preside durante el turno de gobierno liberal y que cede su puesto a Segismundo Moret cuando, al poco, acceden a él los conservadores. La propia presencia continuada en ella de Gumersindo de Azcárate, notorio republicano e inspirador de la Institución Libre de Enseñanza constituye también una buena prueba de ello²⁴⁴.

²⁴² La encíclica defiende la acción del Estado como necesaria y legítima, pero “ocupando un lugar subsidiario y transitorio respecto a la imprescindible acción de la iglesia y la deseable iniciativa de los propios interesados”, F. MONTERO GARCÍA. “Los católicos españoles y los orígenes de la política social”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*. Universidad de Salamanca. Vol. 2, 1984, p. 42-43. Disponible en http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/0213-2087/article/view/5691

²⁴³ F. MONTERO GARCÍA, “El debate sobre el intervencionismo y el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión (INP)”, en S. CASTILLO y R. RUZAFÁ (coord.), *La previsión social en la historia, Actas del VI Congreso de historia social de España, Vitoria, 3-5 de julio de 2008*, Madrid, Siglo XXI, 2009, p. 174. Disponible en <http://hdl.handle.net/10017/8843>.

²⁴⁴ La composición inicial de la Comisión se dispuso por Real Orden de la misma fecha que el Decreto de creación, *Gaceta de Madrid*, núm. 344 de 10 de diciembre de 1883, p. 763, con los siguientes miembros: D. Antonio Cánovas del Castillo, Presidente, D. Gabriel Rodríguez, D. Gumersindo Azcárate, D. Urbano González Serrano, Marqués de Monistrol, D. Fernando Puig, D. José Cristóbal Sorní, Duque de Almodóvar del Río, D. Andrés Mellado D. Carlos María Perier, D. Mariano Carreras González, D. Federico Rubio, D. Daniel Balaciart y Don Juan Martos Jiménez.

La propia composición de la Comisión es reveladora de su naturaleza elitista. A pesar de su carácter abierto y tolerante, con su origen en el krausismo²⁴⁵ y la Institución Libre de Enseñanza, todos sus miembros son de extracción universitaria, pertenecen a la clase dominante (en sus diferentes versiones políticas: liberal, conservadora e incluso republicana) y no renuncian a su ideología burguesa para la articulación de su propuesta reformista. Por eso, si los sectores políticos y económicos más ligados a la oligarquía se oponían a cualquier forma de intervención del Estado, el carácter de clase y la inspiración paternalista del CRS, provocarán también las críticas y el rechazo de los sectores obreros organizados²⁴⁶, que se habían visto excluidos (tampoco tenían representación, por cierto, las patronales, pero estaban menos necesitadas de acceso al poder político) y que recelaban de las intenciones de control social de la Comisión. De otra parte, no cabe duda de que la creación de la institución, al igual que otras del mismo carácter que se habían ido conformando en países de nuestro entorno, respondía en realidad al interés de la burguesía de estudiar el nuevo contexto social con el afán de controlarlo²⁴⁷.

Las organizaciones obreras socialistas y sobre todo las anarquistas se negarán a participar incluso en la elaboración de propuestas a través de las encuestas que realizará la CRS. Sí participarán, sin embargo, organizaciones obreras reformistas de inspiración católica. Y lo hará también el Partido Socialista, no por convencimiento en los resultados de la colaboración, de los que también desconfía, sino más bien porque encuentra una plataforma institucional para difundir sus ideas y cuestionar el sistema imperante. Así, el médico socialista Jaime Vera, autor del *Informe presentado a la Comisión de Reformas Sociales por la Agrupación Socialista madrileña*, comenzaba así su intervención con las siguientes palabras:

“¿Qué misterio de alta consecuencia burguesa podrá encerrarse en insultarnos²⁴⁸ primero y en invitarnos atentamente después a que tomemos palabra en la información decretada sobre el estado y necesidades de la clase obrera? (...) Si acudimos a vuestra cita (...) no es con la esperanza de cambiar el invariable curso de vuestras ideas, ni de influir en vuestras ulteriores determinaciones, sino para mostraros que no todos los hombres de trabajo se pliegan dócilmente a vuestras miras personales, de partido o de clase, y para aprovechar esta fugaz ocasión de propaganda”²⁴⁹.

²⁴⁵ Filosofía armonizadora del pensador alemán C. F. KRAUSE, basada en el positivismo y que, a pesar de su poco impacto en Europa, tuvo la virtud en España de servir de método de conocimiento antidogmático y antiescolástico, contribuyendo a la modernización del pensamiento social durante la segunda mitad del s. XIX. Los krausistas, que daban importancia primordial a la educación, consideraban esenciales los valores de solidaridad, tolerancia y cooperación pacífica, en la línea del pensamiento republicano y reformador de la época.

²⁴⁶ M. D. DE LA CALLE VELASCO, “La Comisión de Reformas Sociales...”, cit., p. 29.

²⁴⁷ A. BUJ BUJ, “Inválidos del trabajo. La cuestión sanitaria en los informes de la Comisión de Reformas Sociales”. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Actas del IV Coloquio Internacional de Geocrítica*. Vol. VI, núm. 119 (14), Universidad de Barcelona, 2002. Consultado el 27 de agosto de 2017 en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn119-14.htm>.

²⁴⁸ Se refiere a la alusión de la Exposición del Decreto de 5 de diciembre de 1883 en que se crea la Comisión de Informe: “esos ignorantes o díscolos que soliviantan de continuo a los trabajadores llamándoles parias de la sociedad moderna”.

²⁴⁹ Tomado de la transcripción recogida en *La clase obrera española a finales del siglo XIX*, cit., p. 158.

Y añadía en otro lugar de su intervención:

“Representando el poder burgués la conservación del capitalismo y representando el poder obrero la colectivización capitalista, tan absurdo es en los poderes políticos ofrecer espontáneamente pactos, concesiones o mejoras, como sería insigne mentecatez en los trabajadores creer en su posibilidad”²⁵⁰.

El rechazo a cualquier intervención del Estado se teñía de sorpresa, para acabar reivindicando sus derechos colectivos, paradójicamente negados en aquel momento:

“La intervención gubernativa en las relaciones entre capitalistas y obreros no es solo contraria del todo al criterio de la libertad en materia económica, principio hasta aquí profesado por partidos llamados democráticos, en que creíamos militaba el Sr. Moret, sino también la condenación del sistema actual de relaciones económicas y una demostración indirecta de la doctrina que profesamos y defendemos” (...) **“¿Queréis de buena fe favorecer a la clase trabajadora? Reconocedle los derechos políticos; permitidle la libre emisión de sus ideas, la asociación, en defensa de sus intereses, la libre acción política, en una palabra.”**²⁵¹

Vera es también el primer médico que interpreta la situación de los trabajadores desde una perspectiva política (su condición de proletarios), frente a la corriente *higienista* dominante ²⁵². Intervenciones superadoras de las concepciones de los higienistas como la de Matías Gómez Latorre, ponen también en cuestión la filantropía burguesa:

“La cuestión de higiene, como la cuestión de crisis de trabajo (...), no inquietan en manera alguna a las clases pudientes, a las clases gobernantes, más que cuando aquellos problemas pueden influir en sus comodidades y hasta en su vida. Recientes están los temores de una invasión colérica en Madrid; entonces, cuando las clases que podían buscaban medios de poner pies en salvo, cuando era inminente, cuando era probable por lo menos que invadiera a Madrid una epidemia, todo era actividad (...) mientras no hay peligro que trascienda a las demás clases, aquello pasa indiferente.”²⁵³

En el contexto de preocupación por la salud pública, tiene lugar también la discusión sobre la vivienda obrera en los trabajos de la CRS. No obstante, tales debates no superan las concepciones dominantes. La insalubridad producida por la concentración urbana, la pobreza y la falta de atención de los poderes públicos a las condiciones de vida

²⁵⁰ Íd., p. 191.

²⁵¹ Ibíd., p. 199-200.

²⁵² A. BUJ BUJ. “La cuestión urbana en los Informes de la Comisión de Reformas Sociales”, *Ciencia e ideología en la Ciudad (II). I Coloquio Interdepartamental. Valencia, 1991* en H. CAPEL, J. M. LÓPEZ PIÑERO Y JOSÉ PARDO (coord.), Generalitat Valenciana/Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, Valencia, 1994, p. 73-86. Consultado el 27 de julio de 2017 en *Scripta Vetera*, edición electrónica, http://www.ub.edu/geocrit/sv-32.htm#N_25.

²⁵³ Transcrito del *Informe* por A. BUJ BUJ. “La cuestión urbana...”, cit. s/ p.

de los trabajadores, se extiende por las ciudades, poniendo incluso en peligro a las clases acomodadas cuando se declara una epidemia. No se trata tanto de remediar la penosa situación de quienes habitan viviendas en esas condiciones, sino que la solución consiste en separar físicamente los barrios obreros de las zonas residenciales urbanas, construyendo nuevos barrios alejados del centro y específicamente para obreros, en una estrategia de **segregación**²⁵⁴. Y al mismo tiempo, es una oportunidad de negocio de construcción masiva que complementa el objetivo político de *integración de clase* que ofrece convertir a una parte de los trabajadores en propietarios.

Visto con la perspectiva actual, y aparte de su escaso impacto en la legislación de la época, no puede en todo caso negarse el carácter progresista y democrático que, con todas sus limitaciones, tuvo la propuesta de acercamiento científico y político a las condiciones de vida y de trabajo de las clases populares. Y, sobre todo, porque no ha de olvidarse que constituye la **ruptura en el seno de las clases dominantes del dogma antiintervencionista**, lo que permitirá también una creciente presencia de las organizaciones obreras en un debate y una acción que ya serán imparables. Su visión armnicista, llena de buenas intenciones, era insuficiente para describir y aún menos para modificar la realidad social, pues sin la organización y la movilización obrera, los avances en la legislación no se hubieran conseguido. Pero estos también se fueron produciendo a medida que muchas de las propuestas “socialistas” eran reexaminadas, estudiadas y aun justificadas con una perspectiva adornada de “neutralidad científica”, lo que facilitaba – con toda la lentitud y con todas las contradicciones de la época- su discusión y asunción progresiva por las fuerzas políticas del sistema.

El programa de reformas que pretende abordar la CRS está ya esbozado en su propio articulado, en el que, entre otras materias, se encuentran: el establecimiento de Jurados mixtos para encauzar las huelgas, el auxilio público (a través de las entidades municipales) a las cajas de retiro y de socorros para enfermos e inválidos, el conocimiento de las condiciones de trabajo de mujeres y niños, la higiene y la salubridad en los talleres y las viviendas obreras o los estímulos a las sociedades de socorros mutuos y al sector cooperativo.

Y lo hace aplicando los métodos de aproximación científica disponibles en la época, con el objeto de conocer lo más detalladamente posible la situación real. Nació así en 1884 la ambiciosa *Información oral y escrita sobre el estado y las necesidades de los trabajadores*²⁵⁵. Su cuestionario daría lugar a la primera estadística de ámbito nacional

²⁵⁴ También M. GOMEZ LATORRE denuncia el perjuicio que para las clases trabajadoras entraña esta segregación: “pues dicho está que esos barrios no se han de establecer en los centros de la población, sino (...) donde habéis establecido la necrópolis o en sitio parecido, pero lejos”. Citado del *Informe* por A. BUJ BUJ, “La cuestión urbana...”, id., s/ p.

²⁵⁵ Circular de 28 de mayo de 1884 por la que se publica la Instrucción de la CRS que crea las Comisiones Provinciales y locales, y establece las reglas para la encuesta y el cuestionario, *Gaceta de Madrid* núm. 155 de 3 de junio de 1884, p. 603-04, En realidad, el Real Decreto de constitución de la CRS preveía la celebración de un *Congreso al que deben asistir representantes de la propiedad, del capital y del trabajo*

sobre condiciones de vida y de trabajo en el campo y en las industrias. Incluía, entre otros temas y en lo que aquí nos interesa, epígrafes y preguntas detallados sobre higiene, salubridad y seguridad en los talleres y obras de construcción, en las minas, tipografías, transportes por ferrocarril o marítimos, pesca y en las industrias insalubres o peligrosas. Se complementaba con la información sobre **responsabilidad efectiva** de los dueños o encargados de la maquinaria o de las obras y sobre la suerte de los inválidos y las familias de los fallecidos en accidente de trabajo, tanto en lo referido a las acciones de los empresarios como del Estado.

Aparte del interés del resultado de la encuesta y del resto de sus trabajos, así como del valor de la apertura del debate público en materia social, no fueron muchas las acciones de gobierno que se derivaron de los primeros trabajos de la CRS. Tras su primer impulso, los sucesivos gobiernos -tanto liberales como conservadores- dejaron reducida la Comisión a un simple foro de estudio y relegaron su función impulsora de la legislación social, reducida apenas a las propuestas para la Orden de 28 de junio de 1884 de protección de trabajadores afectados por enfermedades del trabajo y para la creación del primer Asilo de Obreros en el Palacio Nuevo de Vista Alegre de Madrid, por Real Decreto de 11 de enero de 1887²⁵⁶.

El **Asilo de Obreros** es la primera institución para el tratamiento específico de los inválidos del trabajo, dedicado, como se dice en el Decreto de creación, a los “soldados de la industria”, que deben ser “como los que caen en los campos de batalla, objeto de piadosa solicitud”. Y de forma exclusiva y diferenciada de la atención dispensada a otras causas de infortunio, ya que “solo podrán ingresar en el asilo los inválidos del trabajo, siendo preferidos los que hayan quedado inutilizados por accidente” (art. 9). Su carácter público, con aportaciones del Estado para su mantenimiento, y su presidencia por la Reina Regente son compatibles con un régimen de ingresos que incluye los provenientes de la caridad particular en forma de aportaciones de empresas y otras entidades.

Habrá que esperar a 1892 para disponer de la *Instrucción general y reglamento del asilo*²⁵⁷ y tener detalles sobre la ideología conservadora y la inspiración benéfico-caritativa que impregna el funcionamiento de la institución y que resulta ilustrativo resumir. Así, se reserva el ingreso para los “absolutamente inválidos para el trabajo”, excluyendo a los que sean casados con hijos mayores de edad. La moral dominante y el residuo de los criterios de intervención sólo subsidiaria del Estado, adjudican a la familia la atención del inválido del trabajo, y sólo si el trabajador es “soltero, viudo o sin hijos menores de edad”, tiene derecho a la asistencia pública (art.1).

con el mismo objeto. El Congreso fue sustituido por la *Información...* a la llegada al gobierno de los conservadores en 1.884.

²⁵⁶ *Gaceta de Madrid* núm. 13 de 13 de enero de 1887, p. 119-20.

²⁵⁷ Real Orden de 12 de enero de 1892, *Gaceta de Madrid* núm. 15 de 15 de enero de 1892, p. 153-55. Los textos en cursiva que siguen están tomados textualmente de su articulado.

Esta concepción es coherente con las prescripciones de preferencia de ingreso que dan prioridad a los trabajadores que “no hubieren omitido cuidado o prevención alguna para evitarlo sobre aquellos que hubieren procedido con omisión o descuido” (art.1). Es decir, **la responsabilidad del accidente reside en el trabajador**, que es quien se descuida o no se previene. El trabajador ha sufrido una desgracia y es digno de asistencia, **pero ninguna responsabilidad le cabe al empresario, sino en todo caso al Estado**. Un Estado benéfico, personificado en este caso en la *Junta de Señoras* que gobierna el Asilo y a través de la *Comunidad de Hijas de la Caridad* con quien contrata para la asistencia (art. 4). Será la Dirección general de Beneficencia y Sanidad la que recibirá las solicitudes de ingreso, con partida de bautismo y certificación de pobreza (art. 12), para que sea la Junta de Señoras quien informe sobre la admisión (art.14).

Las normas de funcionamiento que se regulan en los siguientes artículos dan también una idea de la posición subordinada del asilado, con reminiscencias de los **viejos asilos para pobres**: al refectorio acudirá “en buen orden, guardará la debida compostura y no podrá hacer demostración alguna de disgusto por las faltas que en la comida advierta” (art. 19 y ss.); los días festivos, “después de asistir al Santo sacrificio de la Misa, podrá salir del establecimiento” (art. 29); el asilado que “frecuente en su salida las tabernas (...) o tome parte en juegos de azar, será despedido” (art.31); vestirá uniformado (art. 32); “no se empeñará en discusiones de carácter político o religioso” (art.33) y deberá asistir a “todos los actos religiosos” (art. 34). Por su parte, el capellán del asilo “está obligado a mantener ó despertar los sentimientos de caridad, gratitud, resignación y abnegación en el ánimo de los asilados” (art.42).

Volviendo a la CRS, lo cierto es que su trabajo no fue fácil, dado el desinterés oficial en el proyecto durante los años posteriores a su creación y también a causa de la oposición de las organizaciones obreras²⁵⁸. Su acción iría languideciendo a medida que los gobiernos que se sucedieron hasta 1890 se desentendían de su trabajo. Ese año había tenido lugar la *Conferencia de Berlín*²⁵⁹ -en la que se debatió por primera vez en el ámbito internacional la necesidad de la intervención del Estado en la legislación laboral, de forma coordinada internacionalmente- y se celebraba de forma también coordinada por la Segunda Internacional el 1º de mayo en demanda, entre otras reivindicaciones, de la jornada de ocho horas en seis días a la semana. Así, en un contexto de movilización y de

²⁵⁸ La curiosa y variopinta composición de las Comisiones Provinciales (art. 1 de la Circular de 28 de mayo de 1884) abona la opinión obrera y explica en cierto modo su inoperancia: “El Gobernador civil. Dos propietarios de fincas rústicas. Dos propietarios de fincas urbanas. Cuatro industriales. Dos comerciantes. Diez obreros. Dos Abogados. Dos Médicos. Un Ingeniero. Un Arquitecto. Dos Eclesiásticos. Dos Profesores de la Universidad ó del Instituto. Uno de la Escuela Normal. Uno de Instrucción primaria. Dos representantes de la prensa política y profesional. Dos Oficiales ó Jefes del Ejército ó de la Armada. El Alcalde del Ayuntamiento de la capital. Dos Concejales. Dos Diputados provinciales. Dos individuos de la Sociedad Económica del País, si la hubiese. El Presidente de la Audiencia ó un Magistrado que él designe. El Fiscal de la misma. El Juez de primera instancia. El Registrador de la propiedad. El Juez municipal. El Delegado de Hacienda. El Jefe de la Sección de Fomento. Un. Notario”

²⁵⁹ Convocada por el káiser Guillermo II con la intención de armonizar en los países industrializados la legislación laboral a efectos, sobre todo de evitar competencia económica por razón de las diferencias en el coste de producción.

reforzamiento de las organizaciones obreras, se reorganiza la CRS mediante el Real Decreto de 13 de mayo de 1890, que ampliaba a treinta el número de sus vocales (aunque sin dar nunca cabida a la representación obrera) y la dotaba de mayor capacidad de iniciativa, convirtiéndose en órgano consultivo del gobierno y adquiriendo la capacidad de elaborar proyectos de ley²⁶⁰.

Con este nuevo impulso, la CRS realizó a partir de entonces, y a petición del gobierno, nuevas encuestas y pronunciamientos, referidos entre otros temas, a la reducción de la jornada laboral, a algunas formas de participación institucional de las organizaciones obreras, a las soluciones jurídicas a la huelga, al trabajo de mujeres y menores, al descanso dominical o a la emigración²⁶¹. Sus estudios propiciarían la elaboración, entre otras, de normas tan importantes como la **Ley de Accidentes de Trabajo** y emprendió iniciativas muy importantes como la que desembocó en la primera norma que institucionalizaba la estadística como instrumento de aproximación científica a las condiciones de trabajo y en especial para el estudio de los accidentes de trabajo. El Real Decreto de 8 de agosto de 1894²⁶² creaba el Servicio de **Estadística del Trabajo** en el seno como siempre del Ministerio de Gobernación, y cuyo objeto era “reunir, clasificar, comparar y publicar los hechos que en España tengan relación con el trabajo y con el trabajador”, debiendo incorporar datos sobre la población obrera “por sexos, edades y oficios, y su movimiento en el territorio nacional; remuneración del obrero; cultura religiosa y moral, intelectual y artística”. Y en particular, prescribía se recabarán datos sobre:

“Salubridad é higiene, condiciones físicas de los obreros según las diversas clases de trabajo, accidentes del trabajo y facilidades ó precauciones para evitarlos y remediarlos, asistencia facultativa de la clase obrera, industrias insalubres, enfermedades adquiridas en los diversos oficios, inutilizado, virtudes y vicios de las clases trabajadoras, acciones heroicas de los obreros, (...) Sociedades cooperativas de consumo, producción y crédito, Cajas de ahorro, de seguro y de retiro., casas de préstamos, sociedades religiosas de obreros, sociedades de socorros mutuos y de recreo, orfeones, corridas de toros y su estadística (sic) particular, Beneficencia del Estado, de la provincia, del municipio y particular, Congresos de obreros y Estadísticas del trabajo en el extranjero”.

El Real Decreto preveía una estructura central y otra descentralizada en provincias y ayuntamientos, con agentes especiales voluntarios con consideración a estos efectos de funcionarios públicos (aunque no remunerados) y la publicación de boletines mensuales y anuales. No hace falta significar la importancia que para el estudio de las causas de los

²⁶⁰ Por Real Decreto de 13 de mayo de 1890, *Gaceta de Madrid*, núm. 134 de 14 de mayo de 1890, p. 426-27, se ampliaba a 30 el número de vocales de la CRS y se le encomendaba, entre otras, la función de “someter al Gobierno todos aquellos proyectos de decreto ó de ley que estime conducentes á los siguientes puntos taxativamente señalados en la información obrera: Mejora de la habitación de las clases obreras, Policía, higiene y salubridad de los talleres, Represión del fraude en la adulteración y peso de las sustancias de primera necesidad, y especialmente de los alimentos, Medidas para facilitar la asociación, ahorro y socorro mutuo”.

²⁶¹ M. D. DE LA CALLE VELASCO. “La Comisión de Reformas Sociales...”, id. p. 40.

²⁶² *Gaceta de Madrid*, núm. 224 de 12 de agosto de 1894, p. 544-45.

accidentes y por tanto para la propuesta de las medidas preventivas a adoptar tiene el análisis de datos estadísticos fiables. Pues bien, como en otras ocasiones, no se dotó de medios al recién creado órgano administrativo, de forma que las primeras estadísticas de accidentes de trabajo no estuvieron disponibles hasta diez años más tarde, tras la constitución del Instituto de Reformas Sociales.

Así pues, hay que reconocer que la CRS obtuvo pocos resultados prácticos para veinte años de trabajos, sobre todo por la ausencia de interés político de los sucesivos gobiernos, más interesados en cubrir las apariencias que en abordar realmente los problemas. Pero cualitativamente la Comisión marcó el **inicio de la consciente intervención pública en las relaciones de trabajo**, y en particular en el derecho a la seguridad de los trabajadores.

4.-Normas finiseculares de policía y protección de la seguridad de los trabajadores. El Reglamento de policía minera, un instrumento disciplinario en manos de los patronos

También a finales de siglo se promulgan normas sectoriales de carácter formalmente administrativo, que en alguna medida tienen una finalidad protectora de la integridad de los trabajadores. Se citará la *ordenanza municipal del Ayuntamiento de Madrid de 1892*²⁶³, redactada al margen de la CRS, y en la que se pueden encontrar multitud de normas de policía administrativa, entre ellas las relativas a las condiciones de obtención de licencia municipal para la instalación de establecimientos insalubres, incómodos o peligrosos o la comunicación de apertura de establecimientos que no siéndolo, ocupen a más de diez operarios (art. 348); a las condiciones de seguridad de las máquinas de vapor y a presión, de los almacenes de explosivos o sustancias inflamables, o de las obras de construcción. La norma se refiere a seguridad e higiene públicas, en algunos casos a materias de seguridad industrial y sólo de forma muy residual lo hace a la seguridad e higiene de los trabajadores.

Así, sólo los capítulos X y XI prescriben algunas obligaciones concretas en relación a la seguridad de los trabajadores, a saber: las máquinas de vapor y presión y sus mecanismos “no deberán adolecer de falta de seguridad para los operarios del taller y para los habitantes” (art. 347); “los arquitectos municipales o ingenieros industriales se informarán personalmente de si (en los talleres) están cumplidas las exigencias de higiene pública y seguridad de los operarios” (art. 349); los talleres no reunirán las condiciones higiénicas si su cubicación “no alcanza los 20 m³ por operario y aprendiz” (art. 351); los engranajes exteriores y los volantes, correas de transmisión y cuantos movimientos ofrezcan peligro para los operarios “estarán dotados con defensas” (art. 352). Un buen ejemplo del carácter de la norma, ignorante de los riesgos de los trabajadores, es la

²⁶³ Publicada en la *Gaceta de Madrid*, a partir del núm. 120, de 29 de abril de 1892, p. 299, y hasta el 9 de mayo.

prescripción del art. 684, referida a los andamios, para los que se obliga a que lleven un antepecho cuajado de tablas “que impida los efectos de la caída de materiales”.

La norma que tiene mayor importancia por su ámbito y el tipo de riesgos de la actividad que regula, pero sobre todo porque se refiere de una forma directa a los riesgos del trabajo, y no sólo a los riesgos para las cosas o para la población en general, es el **Reglamento de policía minera**, aprobado por Real Decreto de 17 de julio de 1897²⁶⁴ y redactado también al margen de la CRS. Se trata, como su título indica, de una norma de policía administrativa, pero ya desde su exposición se fija como objetivo primordial la intervención pública para evitar la producción de accidentes:

“Las arriesgadas e insalubres condiciones en que el obrero se encuentra en las minas: los peligros de todo género que el laboreo de éstas entraña, principalmente para quienes trabajan en ellas, pero también para quienes se hallan en la superficie, como asimismo para la estabilidad de los edificios y de las obras públicas y para la conservación de las tierras de cultivo, **obligan al Estado a intervenir de un modo activo** en la minería, **para evitar al menos aquellos accidentes** que pudieran ser ocasionados por la codicia, por la temeridad o por la ignorancia, y de ahí nace la necesidad de los reglamentos de vigilancia”.

Es decir, se reconoce por primera vez en una norma de seguridad laboral que el Estado ha de intervenir, aunque no sólo, sí principalmente en relación con las condiciones peligrosas e insalubres de trabajo de los mineros²⁶⁵. También por otras razones, al verse afectados otros bienes o derechos públicos y privados, pero el objetivo fundamental declarado es preventivo de la seguridad y salud de los trabajadores. El Reglamento, que a lo largo de los años sufrirá modificaciones y ampliaciones²⁶⁶, conforma la primera regulación sistemática de medidas de seguridad industrial y de seguridad laboral en un sector de producción de ámbito nacional con un cierto carácter preventivo. Incluye

²⁶⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 199 de 8 Julio 1897, Tomo III, p. 229-34. Como se explica en su Exposición, el Reglamento viene a llenar el vacío que desde la Ley de 4 de julio de 1825, pasando por la de 1868, existía en materia de vigilancia en las minas, por falta de desarrollo reglamentario de las previsiones legales. Posteriormente, sería modificado en diversas ocasiones, y sería objeto de nuevos articulados en 1910 y 1934. Es digno de mención que el primer estudio epidemiológico moderno de una enfermedad profesional, precisamente contraída en las minas, fue el realizado por los médicos R. GÓMEZ DE FIGUEROA, A. DE MENDOZA y M. DE VILLANUEVA, *Estudio clínico de las enfermedades que padecen los obreros de las minas de Almadén*, Tipográfica de Manuel G. Hernández, Madrid, 1888.

²⁶⁵ En la exposición del posterior Reglamento de 1910, Real Decreto de 28 de enero, *Gaceta de Madrid*, nº 29, de 29 de enero de 1910, p. 211, se refuerza esta manifestación y se hallan datos muy significativos de la magnitud del problema: “El proyecto del nuevo Reglamento está inspirado, como el anterior, en preceptos de la Ley y en el propósito de asegurar la estabilidad de las labores y de la superficie, y muy especialmente en el de defender la vida de los 150.000 obreros que en España ganan su subsistencia en los penosos y arriesgados trabajos de las minas, en las que según la última Estadística, ocurrieron durante el año 1907 14.452 accidentes desgraciados y entre ellos 304 muertos”.

²⁶⁶ Fue sustituido por Real Decreto de 29 de enero de 1910, *Gaceta de Madrid* núm. 29, de 29 de enero de 1910, p. 211-24. y este por Decreto de 26 de agosto de 1934, *Gaceta de Madrid* núm. 259 de 16 de septiembre de 1934, p. 2346-74. El Reglamento republicano de Policía Minera y Metalúrgica, con modificaciones posteriores, se mantuvo hasta el de 1985, que no lo derogó completamente. La asignación de las labores de inspección de los trabajos de metalurgia al Cuerpo de ingenieros de minas sería transitoria hasta su asunción por la inspección de trabajo en 1939.

además instrumentos imprescindibles de vigilancia y control para su cumplimiento, que constituyen un precedente en muchos casos para preceptos posteriores, algunos de ellos todavía hoy en vigor. Sin embargo, parte de la base de que la responsabilidad de seguridad compete a los trabajadores en la labor diaria, y no tanto al patrono en relación con las medidas preventivas o de protección a tomar.

Así, el Reglamento establece medidas de prohibición de trabajo de mujeres y de niños menores de doce años en el interior de las minas y limita la jornada para los menores de diecisiete años, con referencia explícita a los preceptos de la Ley Benot de 24 de julio de 1873 (art. 33), así como la prohibición de entrada en la mina de trabajadores en estado de embriaguez “o con alguna enfermedad que pudiese comprometer su existencia” (art. 35), antecedente de las previsiones del actual art. 25 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). Se prescriben en la norma medidas de carácter claramente *preventivo*, como las referidas a los sondeos para detección de depósitos de aguas, a las fortificaciones de pozos y galerías, incendios o explosiones (art. 17 y ss.). Y también de carácter *asistencial*, como la obligación de “disponer de material de primeros auxilios y servicio sanitario” con médico a menos de 10 km, siendo todos los gastos derivados de los auxilios de cuenta del explotador (art. 28).

Esta última obligación fue seguida de forma muy desigual en el conjunto de la minería española, imbuida de las concepciones filantrópicas y paternalistas en unos casos y en otros, directamente de las “caritativas”. La práctica habitual era el “copago” mediante el descuento a los trabajadores de parte de su jornal para contribuir a sufragar los gastos de los hospitales que se fueron creando²⁶⁷, pero en otros casos, como sucedía en la cuenca minera murciana, las empresas se desentendían de sus obligaciones. Es el caso del Hospital de La Unión, fundado en 1883, que fue inicialmente municipal y que posteriormente se entregó en manos de la entidad privada “La Caridad Hospitalaria”, pasando de ser en 1902 una institución de atención exclusiva a los mineros accidentados, y por tanto con implicación directa de los empresarios de las minas, a ostentar una responsabilidad genérica de la que los empresarios se evadían. La organización de los centros sanitarios respondía todavía en general al *truck system*, formando parte del entramado formado por viviendas en barracones, cantinas economatos y... hospitales²⁶⁸.

Dedica también el Reglamento capítulos completos a pormenorizadas medidas de *información y protección*, como la obligatoria existencia de planos de minas; la disposición y medidas específicas en pozos y circulación de personas por ellos;

²⁶⁷ Lo que no obsta para que casi veinte años después, el servicio médico en explotaciones muy importantes como las minas de Riotinto, en manos de la compañía inglesa *The Riotinto Company*, el servicio médico fuera sufragado por los trabajadores, como una de las contrapartidas de éstos en el acuerdo que dio fin a la huelga de 1913, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Conflictos obreros en Riotinto*, Imp. de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914, p. 4.

²⁶⁸ A. P. MARTÍNEZ SOTO Y M. A. PÉREZ DE PERCEVAL VERDE, “Asistencia sanitaria en la minería de la Sierra de Cartagena-La Unión (1850-1914)”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, IV, 2010, p. 99 y 107.

ventilación y desagüe o precauciones en el uso de explosivos. Además, se establecen disposiciones especiales de seguridad en las minas de carbón, más estrictas a mayor concentración de grisú (metano), incluyendo las relativas a compartimentación y vías de evacuación y disposición, ventilación, alumbrado, uso de motores eléctricos y técnicas de avance y barrenado en galerías, incluidas las especiales precauciones en el uso de explosivos. Finalmente, dispone la obligatoria disposición de equipos de salvamento, incluidos los respiratorios.

Entre los instrumentos previstos para impulsar su aplicación y que constituyen también un precedente por su grado de desarrollo, el más importante es la *vigilancia*²⁶⁹, al constituirse el **primer sistema público de inspección** en España, antecedente de la inspección de trabajo y que se encomienda, también por vez primera vez a funcionarios del Estado específicos (Cuerpo Nacional de Ingenieros de Minas). Su misión es vigilar la seguridad de las explotaciones, la conservación de la vida y seguridad de los obreros y la preservación de la superficie para la seguridad de las personas (art. 2)²⁷⁰, habilitándose – y esto es importante para asegurar que la vigilancia es efectiva- un presupuesto público específico para su funcionamiento (art. 6).

La vigilancia se había de realizar mediante visitas a todas las explotaciones (art.3) con la misión de asesorar, aunque también de requerir sobre la adopción de las medidas correctoras. Era obligatorio permitir la entrada y facilitar la inspección (art.10), suministrando todos los datos que el inspector pidiera sobre la explotación. Si la seguridad de las explotaciones o la de los obreros estuviera comprometida, debían advertirlo inmediatamente al ingeniero jefe de la provincia, que debía presentarse sin retraso en la mina para ponerse de acuerdo con el director respecto de las medidas que debieran tomarse para conjurar el peligro (art. 12). En el caso de *peligro inminente*²⁷¹ el inspector debía realizar “bajo su responsabilidad”²⁷² los requerimientos que estimara, tomando las disposiciones que juzgara, “como si se tratara de asuntos de policía urbana” (art. 14).

Establecía finalmente la obligación de redactar informes de sus visitas y de dejar constancia de sus actuaciones al empresario, incluidos los requerimientos de obligatorio cumplimiento para el empresario en un *libro de visitas* que habían de tener a disposición

²⁶⁹ Una de las causas del incumplimiento de la Ley Benot fue, como es sabido, la falta de desarrollo del sistema de vigilancia (prevista mediante jurados mixtos, que no llegaron a constituirse, y no mediante funcionarios públicos).

²⁷⁰ En el capítulo XVII del Reglamento se otorga a los ingenieros de minas la vigilancia también de los talleres de preparación mecánica de los minerales y las fábricas minerometalúrgicas y metalúrgicas. La Instrucción de 10 de marzo de 1898 desarrolla la estructura y organización administrativa de la inspección minera. Posteriormente, creada la inspección de trabajo, y de forma progresiva, la inspección minera a cargo de los ingenieros de minas quedará exclusivamente reducida a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera (ver art. 7.2 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales).

²⁷¹ Concepto que aún pervive en la legislación preventiva (art. 21 LPRL) bajo la fórmula de *riesgo grave e inminente*.

²⁷² No ha de pasar en todo caso desapercibido el elemento disuasorio para la actuación inspectora que constituye la alusión a la responsabilidad del funcionario.

los empresarios, debidamente habilitado (art. 7 y 8)²⁷³. A estos precedentes de actuación de la Inspección de trabajo se suman otros como la regulación de obligaciones empresariales, que también perviven aún hoy, como la de *comunicación inmediata* a la inspección en caso de accidente grave o mortal, que debía trasladarse inmediatamente, y la investigación de sus causas, de las que debía elevar informe al Gobernador y al juez (art. 24 a 26).

Se obligaba también a la existencia en las explotaciones de instalaciones sanitarias y médico²⁷⁴ y, aunque de forma incipiente, se pueden identificar algunos componentes de *especialización e integración preventiva* al establecerse la obligación de contar en las minas de carbón con capataces debidamente formados (facultativos), a cuyo cargo debían estar los *vigilantes*, designados por la dirección entre los obreros prácticos bien acreditados (art. 96 a 98). Estos vigilantes cubrían funciones de policía de seguridad, como antecedente de los actuales *recursos preventivos*²⁷⁵ y constituyendo una incipiente forma de *integración de la prevención*. Debían velar por el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento sobre el uso de explosivos, comprobación de ventilaciones, de policía en los tajos respecto al arranque, amontonamiento o maniobras, y, en consonancia con los criterios de la época, “a cuanto importe a la seguridad de las minas y de los obreros y de señalar para que sean perseguidos y castigados los autores de cualquier infracción a las reglas de prudencia y subordinación”²⁷⁶.

En relación con esta competencia del vigilante, el empresario de las minas de carbón aparece obligado a un incipiente –más bien podría decirse impropio- *deber de información*, dando a conocer a los obreros “los artículos de este reglamento que a sus obligaciones conciernen”. Nótese, sin embargo, que no se refiere a las obligaciones empresariales ni al conjunto del Reglamento, sino sólo a las obligaciones de los trabajadores, que no se relacionan en la norma con el cumplimiento previo de las del empresario. **Prevalcía así sobre las acciones preventivas el instrumento sancionatorio en manos del empresario** sin que pudiera verificarse siquiera si éste cumplió o no su elemental deber de información y el resto de sus obligaciones preventivas.

Pueden encontrarse asimismo precedentes de obligaciones de *comunicación administrativa* de maquinaria existente en las empresas y de realización de *pruebas de seguridad* de las máquinas (art. 140 y ss.), así como medidas preventivas específicas de su instalación y funcionamiento. Es de resaltar que estas obligaciones se extienden, no

²⁷³ La existencia del Libro de Visitas no constituye propiamente una novedad, ya que había sido prevista en la Ley de Minas de 11 de abril de 1849.

²⁷⁴ En todo caso, en el momento de su publicación ya existían, al menos en 14 empresas mineras que contaban con hospitales activos. Vid. A. MENÉNDEZ NAVARRO, “Hospitales de empresa: los primeros pasos de la medicina del trabajo”, en *Trabajo y salud. Desde la protección a la prevención*. INSHT, Fundación Largo Caballero y Mutua Fraternidad Muprespa, Madrid, 2010, p. 335.

²⁷⁵ Ver art. 32 bis LPRL.

²⁷⁶ Pervive aún sin superarse en ese momento la identificación entre *accidente e imprudencia*, por tanto achacable en general al trabajador.

solo a las minas sino a todos los talleres de reparación mecánica y fábricas mineralúrgicas y metalúrgicas. Por último, se regulaban en el capítulo XXI las sanciones administrativas por transgresiones al reglamento. Las sanciones tenían carácter pecuniario, se imponían por los gobernadores civiles²⁷⁷ a propuesta del ingeniero de minas inspector, y eran compatibles con las demás responsabilidades -civiles y penales- en que hubiera podido incurrir el sujeto. Pero lo resaltable es que tales sujetos a sancionar no eran solo los propietarios, sino también los directores, capataces vigilantes u obreros. Este carácter **indiscriminado de los sujetos de las sanciones muestra una concepción todavía *administrativista de la norma***, que no diferenciaba el carácter especial del sistema de responsabilidad en la relación de trabajo, como sí lo hará poco más tarde la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900.

A los obreros además les era de aplicación una específica previsión de **persecución y castigo si por insubordinación o desobediencia quebrantaran el orden establecido en un reglamento particular** para la seguridad de las personas y las cosas (art. 35). Este reglamento debía someterse a la autoridad si se pretendía por el empresario que tuviera fuerza legal. De esta forma, se incorporaba al régimen disciplinario interno el incumplimiento del trabajador en materia de seguridad. Se advertirá que esta responsabilidad del trabajador por desobediencia no venía compensada ni modulada -lo que tardará más de un siglo en hacerse realidad- por obligaciones de información y formación específicas del empresario ni por el previo cumplimiento del conjunto de las obligaciones preventivas de este último. Quedaba patente otra vez un pretendido e inexistente equilibrio de responsabilidades en materia de seguridad y salud, que aún veremos reaparecer.

La tipificación de las sanciones administrativas se completaba en el mismo capítulo con referencia a incumplimientos en materia de ocultación de labores al inspector -antecedente de la actual *obstrucción* a la labor inspectora-, no comunicación de accidentes graves o mortales o repercusión de gastos que ocasione la visita en caso de mala dirección o ejecución que ocasionar amenaza de ruina o mala ventilación o desagüe. Las sanciones y los requerimientos de los inspectores podían ser recurridos en alzada por los interesados ante el Ministro de Fomento y también por los ingenieros jefes (de inspección), cabiendo finalmente la interposición de recurso contencioso administrativo, lo que completaba las garantías del procedimiento sancionatorio.

El Reglamento de policía minera suponía un salto en el modelo de intervención pública en materia de seguridad y -como se ha dicho- establecía precedentes útiles para regulaciones posteriores. Ello no obsta para señalar sus importantes limitaciones, aparte de las ya indicadas. La primera, referida al **sistema de remuneración de los mineros, que seguía siendo el destajo**. Sus consecuencias negativas para la seguridad y la salud

²⁷⁷ “Todos los expedientes que se instruyan con arreglo á lo dispuesto en el presente Reglamento son puramente gubernativos, y se sustanciarán y resolverán por los Gobernadores” (art. 184 Reglamento).

de los trabajadores son más que evidentes: en una actividad en la que el arranque necesitaba de la perforación y del aseguramiento de los túneles, el trabajo a metros o a toneladas es **contradictorio con la observancia de medidas de seguridad**. Como también lo es con las condiciones higiénicas, tanto las referidas a la presencia de gases explosivos como de polvos en suspensión. **Hasta la consecución de un salario garantizado y una jornada limitada, no puede hablarse en serio de adopción de medidas de seguridad** efectivas en la minería. La segunda limitación se refiere a la **baja efectividad sancionadora de la Administración**, denunciada reiteradamente por las organizaciones obreras, al haberse depositado la competencia en el cuerpo de ingenieros de minas, que mantenía en la época una enorme relación con la patronal minera²⁷⁸.

5.- La Ley de Accidentes de Trabajo de 1900: la relación de trabajo desborda la regulación civil y el empresario es responsable de las lesiones en el trabajo

La exigencia de responsabilidad indemnizatoria al empresario en caso de lesiones sufridas por el trabajador permanecía, en general en todas las actividades -y también en el sector de la minería- en el ámbito de la regulación civil, como consecuencia del carácter también civil del contrato de arrendamiento de servicios en que se inscribía la relación de trabajo por cuenta ajena. Por lo demás, las consecuencias en la salud y en la integridad física que el trabajo podía producir eran de cuenta del trabajador, tras haber asumido “voluntariamente” integrarse en la producción bajo el poder de dirección del empresario.

En el art. 1.902 del Código Civil de 1889 se definía tal responsabilidad, de manera que “el que por acción u omisión causa daño á otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”. Y el art. 1903 la ampliaba a los actos u omisiones “de las personas de quien se debe responder” y precisaba en el caso del empresario, al señalar que la misma responsabilidad incumbe a “los dueños o directores de un establecimiento ó Empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, ó con ocasión de sus funciones”. En todo caso, limitaba la responsabilidad, en coherencia con la exigencia de culpa o negligencia, al estipular que “cesará cuando las personas mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño”. Deberá observarse en todo caso, que estas previsiones legales se referían más bien a los posibles daños a terceros que a los sufridos por el trabajador en el ejercicio de sus funciones. Pero además, **la exigencia de la demostración de culpa o negligencia vedaba**

²⁷⁸ Puede encontrarse un buen ejemplo en el conflicto que abocó en huelga general en las minas de Serón (Almería) en 1923. Las dos reivindicaciones fundamentales de los trabajadores, además de los bajos jornales, se referían a sendos incumplimientos de la empresa minera inglesa *The Bacares Iron Ore Mines Limited*: la ausencia de médico en el coto minero, que había impedido la atención médica a un accidentado que falleció y los abusos en la minoración de las indemnizaciones durante el tiempo de curación de los accidentados, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Crónica acerca de los conflictos suscitados en las minas de Serón (Almería) año 1923*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923, p. 9-11.

en la práctica la posibilidad de obtener por la vía jurisdiccional la reparación del daño sufrido por los trabajadores.

La precisa información recopilada por la CRS muestra que la mayoría de los obreros accidentados no tenía más remedio que acudir a la caridad, la beneficencia pública, la limosna o la mendicidad²⁷⁹, lo que demuestra la persistencia en la relación directa entre accidente de trabajo y pobreza durante todo el siglo XIX.

Esta situación era, por lo demás, la misma que imperaba en los países del entorno, en los que la forma de hacer frente a las consecuencias del daño por parte de los trabajadores se reducía, en algunos casos y siempre de forma insuficiente, a la obtención de un mayor salario, compensatorio del riesgo. En otros- y siempre que se superara el miedo a las represalias patronales- a la reclamación de la indemnización civil, en general también con escaso éxito ante los tribunales, tendentes a achacar el accidente a la negligencia del trabajador. O, finalmente, al recurso a las sociedades de socorros mutuos y, si era posible a los sindicatos. El resultado era que la gran mayoría de los accidentes quedaban sin prevenir ni compensar, hasta el extremo de que en toda la jurisprudencia civil española entre 1838 y 1900 solo consta un fallo del Tribunal Supremo -la Sentencia de 14 de diciembre de 1894- a favor de la familia de un trabajador accidentado fallecido por estimar responsable al patrono de falta de precauciones²⁸⁰.

El cambio de perspectiva de la consideración jurídica de la responsabilidad patronal por los daños sufridos en el trabajo se producirá con la promulgación de la Ley de Accidentes de Trabajo (LAT) en 1900 y de su Reglamento de desarrollo, al sustituirse la responsabilidad por culpa o negligencia del empresario por el concepto de *responsabilidad objetiva*, también denominada *responsabilidad industrial*, derivada del *riesgo profesional* al que los trabajadores están sometidos.

Varios habían sido los intentos anteriores de regulación de los daños en el trabajo, basados siempre en trabajos previos de la CRS como son el proyecto de Gumersindo de Azcárate de 1887 de *Bases para una Ley sobre Inválidos del trabajo*, que ya reconocía la responsabilidad indemnizatoria del empresario por imprudencia, negligencia o descuido; el de José Luis Albareda (1888) de *Ley de indemnización a los obreros que se inutilizan en el trabajo*, que no incorporaba modificaciones en torno a la responsabilidad; el de Joaquín Sanromá (1890) de *Ley sobre responsabilidad industrial*, que introducía el concepto de *riesgo por razón de la industria* pero no el seguro obligatorio de accidentes, proponiendo una indemnización directa del empresario, y, finalmente, el de Alberto

²⁷⁹ J. SILVESTRE y J. PONS “El seguro de accidentes de trabajo 1900-1935”, *XVI Encuentro de Economía Pública*, 2009, p. 6. Consultado el 27 de julio de 2017 en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2942285>

²⁸⁰ R. GARCÍA ORMAECHEA, *El accidente de trabajo y la enfermedad profesional*. Conferencias dadas en la Clínica del Trabajo los días 8 y 25 de octubre de 1933, Imprenta y Encuadernación de los Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1933, p. 7.

Aguilera (1893) que reproducía este último en sus líneas básicas²⁸¹. Todos ellos habían decaído en el trámite parlamentario. Pero en el fin de siglo se asistía a un relativo crecimiento de la organización obrera. El inesperado éxito de los socialistas en la convocatoria del 1 de mayo de 1890, el éxito de algunas huelgas importantes, el desarrollo de los sindicatos y sociedades de resistencia obrera, el empeoramiento de la situación económica y las ideas regeneracionistas crecientes a partir de 1898 coadyuvarían a la promulgación de las primeras leyes obreras²⁸²

A. Responsabilidad industrial objetiva y deber de seguridad

Será finalmente el proyecto de Eduardo Dato²⁸³ el aprobado. El 30 de noviembre de 1899 se autorizaba mediante Real Decreto²⁸⁴ al Ministerio de la Gobernación la presentación del *Proyecto de Ley sobre accidentes de trabajo en establecimientos industriales*. De la Exposición del proyecto se pueden extraer los principios inspiradores informan la Ley:

a) El primero y más importante, y donde reside la verdadera ruptura con las concepciones jurídicas anteriores, se refiere a la resolución del problema jurídico de la asignación de la responsabilidad por las lesiones producidas con ocasión del trabajo industrial. Tomando como modelo la reciente ley francesa de accidentes de trabajo de 9 de abril de 1898, se sostiene en la exposición que la regulación del accidente de trabajo ha de “separarse de los **principios y disposiciones insuficientes del derecho común**” considerándose “hechos inherentes a la explotación industrial siendo forzoso mirar la **reparación de los daños y perjuicios por ellos causados como uno de los gastos de producción**, a cargo, naturalmente, del empresario o patrono”. La responsabilidad del daño producido por accidente no puede considerarse subjetiva (derivada por tanto de la previsión del art. 1.902 del Código Civil), sino que deviene **responsabilidad objetiva**, sin necesidad de tener que demostrar la culpa o negligencia del empresario, superándose así la “imposibilidad de fijar en cada caso si la responsabilidad correspondía al patrono o al operario, ó debía simplemente atribuirse á un hecho fortuito”. Se plasma así el principio de **responsabilidad industrial**, al reconocer la existencia de un **riesgo profesional inherente al trabajo y, en consecuencia, desligado de la existencia o no de culpa**.

²⁸¹ M. J. ESPUNY TOMÁS, “Los accidentes de trabajo: perspectiva histórica”, *IUS LABOR*, 3/2005, UPF, Barcelona, p. 5. Consultada el 27 de julio de 2017 en <https://www.upf.edu/documents/3885005/3888709/EspunyTomasHistoria.pdf/7be41925-cfd6-45f3-b174-1c3e053901e2>

²⁸² E. MARTÍNEZ QUINTEIRO, “El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero”, *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, Vol. II (4), 1984, p. 65.

²⁸³ Sobre el papel de Eduardo Dato en el impulso legislativo, M. J. ESPUNY TOMÁS, “Eduardo Dato y la legislación obrera”, *Historia Social*, núm. 43, 2002.

²⁸⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 339 de 5 de diciembre de 1899, p. 776-77. El mismo día 5 de diciembre de 1899 en que se publica, figuran también las autorizaciones para la presentación de otros dos proyectos de Ley, los relativos al descanso dominical y al trabajo de mujeres y niños, que se refieren más adelante.

En realidad, la constatación del creciente número y gravedad de los accidentes producidos en la industria, debidos a la maquinización y a las formas y condiciones de trabajo imperantes, se convierte en elemento objetivo que favorece esta construcción jurídica: **la culpa se desliga del empresario y se hace residir en el sistema de producción**. Esta ruptura con la concepción civilista anterior, que hacer derivar responsabilidad incluso del hecho fortuito, no fue fácilmente asumida tampoco por la jurisdicción, que pronto se encargó de mostrar su disconformidad²⁸⁵.

Pero, además, la existencia de un **vínculo contractual específico**, como es el que relaciona al empresario con sus trabajadores, impide su tratamiento mediante las limitadas previsiones del Código Civil. Sometido el trabajador al ámbito de organización del empresario, obligado a acatar sus órdenes e instrucciones de trabajo, a utilizar las máquinas instaladas y en las condiciones en que se ordene el trabajo, difícilmente puede asimilarse esta relación jurídica a la que se contempla en el Código Civil. La responsabilidad no deriva de la culpa, sino de la capacidad de ordenar e imponer las condiciones de trabajo, o, por decirlo en la terminología actual, de la *potestad organizativa* del empresario.

b) Fija el proyecto como consecuencia un segundo principio, relativo al carácter de la compensación, cual es que la **“reparación debida al obrero por todo accidente que le sobreviniese tenía que ser integral y por tiempo ilimitado”** y en diferentes proporciones del salario, según los casos. En consecuencia, distingue entre las situaciones de *incapacidad absoluta y parcial, temporal y permanente* (en terminología, por cierto, que ha pervivido hasta ahora), que son motivo de indemnización, y el caso de *fallecimiento*, en que, aun reconociendo que lo más ajustado sería el otorgamiento de una pensión vitalicia, renuncia a ella como consecuencia de haberlo hecho al aseguramiento obligatorio.

Esta **renuncia al aseguramiento obligatorio**, que se justifica con poco argumento, aduciendo solamente que “sería imposible en las actuales circunstancias de nuestro país”, no era sino una concesión a los patronos, que querían evitar un gasto fijo en sus empresas. La prueba de que no era imposible es que estaba previsto en la ley francesa, modelo por lo demás de la española. El legislador opta por dejar libertad al empresario para que, a su elección, abone una indemnización cuando le corresponda o suscriba un seguro voluntario para el abono de la pensión. La ausencia de aseguramiento obligatorio en la LAT será un caballo de batalla de los sindicatos durante décadas, que no dejarán de exigirlo hasta su consagración normativa en la II República, más de treinta años después de la promulgación de la LAT.

c) Define la LAT a continuación el nuevo marco de la relación entre las partes, como también importantísima novedad y en sucinta descripción de lo que más

²⁸⁵ Así en la STS de 21 de octubre de 1903, para la que este concepto de responsabilidad objetiva “barrena los principios fundamentales del Código Civil”, R. GARCÍA ORMAECHEA, *El accidente de trabajo...*, cit., p. 8.

tarde se definirá como **deber de seguridad**: el empresario deberá conocer de antemano la existencia de sus deberes hacia el operario, y éste deberá recibir, “a cambio de la posible exposición de su vida, la seguridad de que obtendrá los medios suficientes, si fuera víctima de una desgracia, para subvenir a sus necesidades y a las de su familia”. Se viene a reconocer de este modo que el empresario es responsable, no sólo del pago del salario como contraprestación del trabajo de sus empleados, sino también de las condiciones de seguridad en que el trabajo se presta, derivando **su responsabilidad de la pura existencia de la relación de trabajo**. De esta forma, se reconoce implícitamente que tal relación no es meramente civil, por lo que ha de regirse por un régimen jurídico distinto. Una vez más, comprobamos cómo el **nacimiento del Derecho de Trabajo encuentra su ocasión con el abordaje jurídico del derecho a la seguridad y salud**.

d) Finalmente, y en relación con el *control jurisdiccional* de la LAT, tras lamentar el retraso en la constitución de Tribunales de trabajo como los existentes en otros países, encomienda los litigios derivados de la aplicación de la Ley, “mientras se dicta una legislación más progresiva”, a los tribunales de primera instancia (civiles, y por tanto indiferenciados). Se han de aplicar no obstante a estos juicios el procedimiento de los verbales, dada la necesidad de los trabajadores de que sean resueltos con rapidez. Estas previsiones anuncian también alguno de los principios -inmediatez, oralidad, celeridad- que caracterizarán a la futura jurisdicción laboral. En contraste con la situación anterior a 1900, desde esta fecha hasta 1931 la jurisprudencia de accidentes de trabajo alcanzaría las 2.520 sentencias²⁸⁶.

B. El derecho irrenunciable a la asistencia sanitaria y económica por lesiones en el trabajo, tutelado por el poder público

Tras un rápido trámite parlamentario, el texto final de la Ley se aprobaba el 30 de enero de 1900 y publicaba al día siguiente²⁸⁷ incluyendo 21 artículos y la previsión de su desarrollo reglamentario. El Reglamento sería aprobado el 28 de julio del mismo año²⁸⁸, cumpliéndose el plazo de seis meses previsto en la Ley.

El art. 1º define, a los efectos de la Ley, el **accidente de trabajo** como “toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena”, amplia y afortunada definición que ha permanecido invariable hasta hoy, como puede comprobarse en el art. 115 del vigente Texto Refundido de la Ley General

²⁸⁶ R. GARCÍA ORMAECHEA, *El accidente de trabajo...*, id., p. 7.

²⁸⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 31 de 31 de enero de 1900, p. 363-64. Tomará el nombre de *Ley sobre accidentes de trabajo* en la publicación que se reproduce, “agotada la edición de la *Gaceta* del 31 de enero (...) y teniendo en cuenta la constante demanda de ejemplares”, en *Gaceta de Madrid*, núm. 40 de 9 de febrero de 1900, p. 493-94.

²⁸⁸ Su publicación tendría lugar el 30 del mismo mes, y reproducido con las rectificaciones de las erratas el día 1 de septiembre, *Gaceta de Madrid*, núm. 244 de 1 de septiembre de 1900, p. 877-79.

de la Seguridad Social (TRLGSS)²⁸⁹. La amplitud de la definición, además de la inclusión entre las industrias abarcadas por la ley de las que producen o emplean materias insalubres o tóxicas (art. 3. 5º), permitió que la Ley se aplicara a las **enfermedades profesionales** tras una discusión doctrinal zanjada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1903. Este pronunciamiento abrió la puerta a considerar aplicables los beneficios de la Ley a las enfermedades que resultaran de una forma “inmediata, directa, e indudable” del trabajo²⁹⁰, convirtiendo a la LAT –a pesar de sus limitaciones- en pionera en la materia en relación con la mayoría de los países del entorno.

La referencia al trabajo por cuenta ajena, al que la norma se ciñe, conduce a continuación a definir a las dos partes de la relación de trabajo: de un lado, el patrono, como el “particular o compañía propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste”²⁹¹; de otra el operario, todo el que “ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena”²⁹². De esta forma, aparece por primera vez –y aunque sea indirectamente- **definida la relación de trabajo por cuenta ajena como objeto de regulación jurídica, mucho antes de que se regule el contrato de trabajo**. Se observará, sin embargo, que, siempre a los efectos de la Ley, el sujeto no es el trabajador en general, sino sólo (y la exclusión es importante) el operario o trabajador *manual*, único que en ese momento se entendía sometido a los riesgos del trabajo. La extensión a riesgos distintos de los referidos a la seguridad industrial habría de

²⁸⁹ Es importante significar que la definición de accidente de la Ley es mucho más completa que la del proyecto, que lo limitaba a “toda lesión corporal producida por la acción súbita y violenta de una fuerza exterior”. La discusión parlamentaria permitió, entre otras, esta sustancial mejora del proyecto.

²⁹⁰ La sentencia resuelve favorablemente sobre un caso de saturnismo, considerándolo accidente de trabajo, si bien otras como la de la Audiencia de Granada a que se refiere el auto del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1903 lo deniega. Dice la primera: “Es evidente que siempre que la lesión sobrevenga de una manera directa e inmediata por consecuencia indudable del manejo de sustancias tóxicas, se encuentra de lleno comprendida en la Ley, ya que ésta no define el accidente con referencia a un hecho repentino, más o menos imprevisto, sino al hecho mismo constitutivo en sí de la lesión ya que (...) sería por demás insólito que acaecieran repentinamente como acontece en otras fábricas o talleres”, Citadas ambas en INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma de la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900. Informe de la sección 1ª técnico administrativa*, Ed. Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1905, p. 140. El mismo *Informe* señala más adelante a este respecto que la ley suiza de 1881 contempla que “en las industrias que el Consejo Federal designe como las que engendran enfermedades graves, el fabricante es responsable del daño ocasionado al obrero o empleado por una de esas enfermedades graves cuando se demuestre que tienen como causa exclusiva la explotación de la fábrica”, si bien esta ley descansa sobre el principio de responsabilidad civil, lo que la aleja conceptualmente del riesgo profesional de la LAT. Ello explica que la ley suiza, veinte años después de su promulgación, según declaraba un presidente de la Confederación en 1897, fuera letra muerta. En consecuencia, sólo se propone en el *Informe* la modificación de la definición de accidente de trabajo por inclusión de “... por cuenta ajena, y la enfermedad contraída de una manera inmediata, directa e indudable...”, inciso que no se incluiría finalmente en la LAT.

²⁹¹ Nuevamente encontramos una mejora en la Ley respecto al proyecto, que excluía a quienes emplearan habitualmente a un solo operario.

²⁹² El Reglamento (art. 2) precisa que puede hacerlo con remuneración o sin ella, a salario o a destajo, en virtud de contrato verbal o escrito y que están comprendidos los aprendices y los dependientes de comercio. Solicitada años después aclaración al Ministerio de la Gobernación sobre la aplicación de la Ley a los trabajadores de la pesca marítima “a la parte”, éste se inhibió, si bien se publicó el citado informe del IRS que entendía, apoyándose en los preceptos de Código Civil, que en este caso no se produce la relación entre patrono y operario legalmente exigida. La Real Orden de 2 de julio de 1907 y el informe del IRS mencionados, en *Gaceta de Madrid*, núm. 186 de 5 de julio de 1907, p. 54.

incorporarse muy posteriormente, como ya se verá, y en la medida que los avances científicos vayan permitiendo su identificación²⁹³. Se observará además, que el Reglamento aporta dos mejoras muy importantes en su art. 1: la equiparación al patrono, a los efectos de la Ley, de las Administraciones Públicas (Estado, Ayuntamientos y Diputaciones) y el establecimiento de responsabilidad subsidiaria del propietario de la obra o industria en caso de contratación de su ejecución o explotación.

El art. 2º, recogiendo el principio de *responsabilidad industrial*, declara al patrono “responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión que realizan, con la sola excepción de que se deba a fuerza mayor extraña al trabajo”. Nuevamente el texto legal mejora el proyecto²⁹⁴, ya que desaparece la excepción del caso en que el accidente hubiera sido producido “por acto voluntario o falta inexcusable de la víctima”. Es ésta una relevante mejora en la medida en que, eliminando la indeterminación, se evita la discusión -siempre perjudicial para el trabajador- sobre su grado de participación en el accidente. Así, mientras que con anterioridad a la Ley correspondía al trabajador lesionado probar la culpa o negligencia del patrono, a partir de este momento será el patrono en todo caso quien habrá de demostrar que se ha producido el supuesto excepcional. De todas formas, la discusión sobre los casos de imprudencia del trabajador no quedaba cerrada, si bien el art. 57 del Reglamento ya prescribía que “las medidas materiales que se traducen en la adición de mecanismos preventivos para disminuir los riesgos propios de cada trabajo se deben aplicar con la mira de defender también al obrero contra las imprudencias que son consecuencia forzosa de la continuidad de las manipulaciones que ofrecen peligro”, lo que incluye los supuestos conocidos como **imprudencia profesional**, derivada de la confianza producida por la repetición de movimientos en el trabajo. La jurisprudencia, tras sentencias contradictorias, vino a aclarar que sólo en caso de culpa exclusiva del trabajador accidentado, el patrono quedaba liberado de responsabilidad²⁹⁵.

²⁹³ El proyecto excluía explícitamente al personal facultativo y de oficina, lo que no hace, sin embargo, la Ley. De ahí que una sentencia de la Audiencia de Burgos hubiera reconocido la inclusión de un maquinista naval por entenderse que, a pesar de su titulación, su trabajo era de *carácter material*, lo que condujo a la publicación de la Real Orden de 12 de mayo de 1903, por la que se consideraban “inclusos en el art. 3º de la Ley el conjunto de operarios por cuenta ajena dedicados a la navegación, pesca y demás industrias marinas similares” (art.1º). Negaba sin embargo tal inclusión a los capitanes y pilotos, a pesar de la simpatía que le merecía tal pretensión, “por entender que violenta y altera el concepto de operario”, recomendando explícitamente sin embargo (art. 2º) a los patronos que en los contratos que con ellos suscriban consignen su inclusión a efectos de la indemnización que por accidente les correspondiera, *Gaceta de Madrid*, núm. 134 de 14 de mayo de 1903, p. 571. Años después, mediante Decreto de 15 de octubre de 1919 se ampliaba el seguro obligatorio para los accidentes de mar (“el que sobrevenga con ocasión del manejo y navegación del buque en puerto y en la mar, de sus máquinas principales y auxiliares y ejecución de servicios a flote y en dique o varadero”) y con un régimen de indemnizaciones específico, *Gaceta de Madrid*, núm. 294 de 21 de octubre de 1919, p. 310-12. Sólo quedaba excluido el personal “a la parte” (art. 10).

²⁹⁴ Y también mejora en este sentido el propio proyecto de Bases para una Ley sobre Inválidos del Trabajo de G. DE AZCARÁTE antes referido, que hacía recaer la responsabilidad en el trabajador imprudente.

²⁹⁵ Así, la sentencia de la Audiencia de Burgos de 22 de agosto de 1904, revocatoria de la de instancia, que había absuelto al patrono en demanda de la viuda de un trabajador muerto por asfixia por acumulación de gases tóxicos, ya que “si hubo descuido no fue por parte de la víctima”. Contrariamente, la ya citada STS de 21 de octubre de 1903, que enjuició el accidente de un obrero al instalar el sifón de un pozo, dio la razón al empresario, puesto que, al haber realizado “actos innecesarios (...) se barrenarían los principios

Las industrias o trabajos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley se listan en el art. 3º, que incluye, en quince puntos, una amplia variedad de actividades industriales (en que se haga uso de fuerza distinta a la del hombre), mineras, agrícolas (sólo en el caso de utilización de máquinas), de la construcción, limpieza pública, del transporte y sus auxiliares, así como algunas tan específicas como los asalariados del teatro o los bomberos. Añade además un punto 16, genérico y de cierre, que abarca a “toda industria ó trabajo similar no comprendido en los números anteriores”. Nuevamente aparece en la norma la limitativa concepción, al uso de la época, según la que es la máquina la que produce el accidente, por lo que sólo las actividades que incorporen su uso deberían dar lugar a responsabilidad del patrono. Sin embargo, este criterio, aunque dominante, no es estricto, pues lo cierto es que la lista incluye actividades no necesariamente relacionadas con el uso de máquinas. Aparte de ellos, la exclusión más relevante, por su importancia numérica en la España de la época, la constituyen la inmensa mayoría de los trabajadores agrícolas²⁹⁶.

Por su parte, el art. 13 extiende las obligaciones de la Ley “al Estado en sus arsenales, fábricas de armas, de pólvora y los establecimientos ó industrias que sostenga, así como a las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos y las obras públicas que ejecuten por su administración”²⁹⁷. Naturalmente, las actividades o trabajos no listados -

fundamentales del Código civil sobre los que se basa la teoría de la culpa”. El *Informe* del IRS de 1905 rechazaba, naturalmente, esta interpretación, “radicalmente contraria al principio fundamental en que la Ley se inspira, y que nada tiene que ver con la teoría de la culpa del Código civil, derogado, sin duda en este punto por la Ley de 1900 e invocado sin embargo en la sentencia citada”. Por eso proponía, a solicitud de los representantes obreros, la adición expresa del supuesto de que “la imprudencia profesional, o sea la que es consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo, no exime al patrono de responsabilidad”, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma...*, cit., p. 15-16 y p. 155 para la sentencia. Se aprecia mucho después un cambio, ya en la dirección de distinguir la imprudencia temeraria de la profesional, en la STS de 30 de octubre de 1917, sobre un trabajador machacador de piedra que pierde el ojo por no haber utilizado anteojos protectores, ya que el no empleo de las precauciones prevenidas es acto de confianza en el ejercicio habitual de un trabajo. El Tribunal considera que se trata de un accidente de trabajo declarando que “aunque el hecho productor del accidente implique cierta imprudencia, derivada de la habitualidad en el trabajo, no siendo manifiesto que obrara el lesionado maliciosa e intencionalmente, no excusa aquella negligencia de las responsabilidades que la Ley impone al patrono”, R. GARCÍA ORMAECHEA, *El accidente de trabajo...*, id., p. 29.

²⁹⁶ También a solicitud de los representantes obreros, el IRS sostendrá en su arriba citado Informe la necesidad de ampliar el ámbito de la Ley a “las explotaciones agrícolas forestales y pecuarias que empleen constantemente a más de seis obreros”, así como a otras industrias y actividades, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma...*, id., p.18. Otros de los sectores productivos que la jurisprudencia había excluido de la aplicación de la LAT era, por ejemplo, la hostelería: la sentencia de 20 de diciembre de 1904 de la Audiencia de Sevilla confirma la del Juzgado de primera instancia de San Vicente de 26 de enero del mismo año, referida a un camarero al que, después de servido un almuerzo, el patrono ordenó que subiera a un carro para custodiar las vajillas que se iban depositando. Volcó el carruaje y el obrero sufrió fractura doble en la pierna derecha. Pues bien, la sentencia indicada razona que la LAT ha de aplicarse de una forma restrictiva ya que “siendo una ley, si no de privilegio, esencialmente de beneficio e interés de una determinada clase social” y que la actividad está excluida del art. 3º de la Ley, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma...* ibíd., p. 159.

²⁹⁷ En consonancia con esta disposición, se obligó mediante Real Orden de 13 de diciembre de 1901 a que en todas las obras de ejecución directa del Estado, se consignara un 2 % del presupuesto para el pago de lo que en concepto de accidentes de trabajo debiera satisfacer, *Gaceta de Madrid*, núm. 353 de 19 de diciembre de 1901, p. 1134. También se extendieron los efectos de la Ley al ramo de la Guerra mediante Real Decreto de 26 de marzo de 1902, que considera operario, a estos efectos, a “quienes ejecutan trabajos, dependiendo del ramo de Guerra, ya sean obreros, paisanos o individuos de tropa, asimilados al personal del material de

o no incluibles en el punto 16- seguían rigiéndose por la legislación civil, es decir por la doctrina de la *culpa extracontractual*.

El art. 4º clasifica -también por primera vez en la legislación- las **incapacidades para el trabajo** producidas por accidente, estableciendo el derecho del accidentado a percibir diferentes cantidades (“desde que se produzca el accidente”, añade el Reglamento) en función de que la incapacidad sea *absoluta* (que impida todo género de trabajo, según el Reglamento), *parcial* (que impida el trabajo habitual del obrero, pero no otro, también según el Reglamento), *temporal* o *perpetua*. Para la temporal se establece la mitad del jornal diario hasta que pueda volver al trabajo hasta el máximo de un año²⁹⁸, en que se aplican las disposiciones relativas a la perpetua. Para la permanente y absoluta, se estipulan dos años de salario (sólo dieciocho meses si la incapacidad es sólo para la profesión habitual)²⁹⁹. Para la parcial permanente para su profesión, el patrono se obligará a destinar al obrero a un trabajo compatible y con igual remuneración o a satisfacer un año de salario como indemnización. El Reglamento incorpora en su art. 24 la previsión de que el Gobierno acuerde la redacción de un cuadro o reglamento de incapacidades para el trabajo.

Artillería, Ingenieros y Administración militar, y cuantos presten servicios en los organismos del Ejército, cuya categoría o asimilación no sea superior a la de sargento. Compréndense en dichos trabajos los realizados en obras, talleres, fábricas, etc., los ejercicios y maniobras de guerra, experiencias y asoleos de pólvora que se efectúen en tiempo de paz”. *Gaceta de Madrid*, núm. 111 de 21 de abril de 1902, p. 311-312. Y a la Marina mediante Real Decreto de 2 de julio de 1902, en este caso aplicable a “los individuos de la Maestranza eventual de los Arsenales y a los operarios admitidos obreros o contratados directamente por las autoridades (...) para la ejecución de obras o servicios del ramo”, *Gaceta de Madrid*, núm. 187 de 6 de julio de 1902, p. 95-96.

²⁹⁸ En el tiempo inmediatamente posterior a la promulgación de la Ley, algunas compañías aseguradoras dejaban de abonar la indemnización correspondiente a los días festivos e interpretaban, por otra parte, que debía reducirse en los casos de trabajadores eventuales calculando un promedio de su salario y no calcularse sobre el salario del último día de trabajo. El 12 de octubre de 1902, los trabajadores del puerto de Valencia y en su nombre las sociedades obreras *La Fraternidad*, *La Unión* y *Marítima Obrera* dirigieron un escrito de instancia al Ministro de la Gobernación, apoyado por gran número de Corporaciones, entre ellas la Junta de Reformas sociales, pidiendo aclaración y modificación de varios artículos de la Ley y oponiéndose a las pretensiones contrarias de la aseguradora *La Vasco Navarra*, que había recurrido al Ministro en alzada la resolución del gobernador civil de Valencia que daba la razón a un obrero accidentado en relación con el cálculo de su indemnización. Previo informe de la CRS, fechado el 29 de octubre de 1902 y firmado por su Presidente, G. DE AZCARATE, resuelve el Ministro por Real Orden el 5 de noviembre del mismo año que el auxilio establecido en el párrafo primero del art. 4 de la Ley “es diario, sin excluir los días festivos” y que para el cálculo de la indemnización de los párrafos 2º y 3º del mismo precepto, “se aplicará el salario que gane el obrero el día del accidente”. Las asociaciones obreras solicitaban también una modificación en la indemnización para la incapacidad temporal (dos tercios del salario –en vez de la mitad- para jornales de menos de cinco pesetas) y que, para evitar las dilaciones en los procedimientos ante los juzgados, y mientras no se crearan los Jurados Mixtos, se encomendara a las Juntas de Reformas Sociales el conocimiento y resolución de las reclamaciones referidas a la Ley. Estas dos peticiones, sin embargo, no fueron acogidas. Los tres documentos en *Gaceta de Madrid*, núm. 311, de 7 de noviembre de 1902, p. 445-47.

²⁹⁹ Aparece por primera vez el concepto de *profesión habitual*, que más tarde dará lugar a la distinción entre incapacidad total (la denominada *parcial* por la ley) y absoluta. El art. 11 establece que salario es el recibido por el trabajador en dinero o en otra forma (descontándose los días festivos) y que el salario diario será como mínimo, incluso para los aprendices que no perciban remuneración, de una peseta 50 céntimos. Se establecía también así de forma indirecta un reconocimiento de *salario mínimo*, aunque solo a efectos indemnizatorios, ya que la propia norma venía a reconocer que había trabajadores que percibían menor salario. Nuevamente además, se mejoraba el proyecto, que había establecido la cuantía mínima en una peseta y limitado la máxima a 7,50 pesetas, limitación que la ley eliminaba.

Este Reglamento sobre las incapacidades del trabajo fue publicado por Real Decreto de 8 de julio de 1903³⁰⁰. Redactado por el aún no constituido, pero ya en funcionamiento, IRS, relaciona las lesiones constitutivas de cada grado de incapacidad y un cuadro de valoraciones en porcentaje (que añaden un 2% en caso de ser mujer la accidentada). Pese a todo, quedaba al juez un margen de apreciación para la determinación del grado de incapacidad en cada caso y, consiguientemente, de la indemnización. Ante esta capacidad se alzarían con posterioridad las compañías de seguros, sosteniendo que “Ni las academias [de medicina], ni tribunal ni autoridad alguna pueden con acierto en casi todos los casos, determinar la capacidad profesional del obrero”, abogando por un cuadro cerrado que permitiera el cálculo de la indemnización de forma prácticamente automática. El IRS sin embargo, no acogió esta demanda -por entender, con una cuidada argumentación, que es muy variable la pérdida de capacidad dependiendo de la profesión habitual-, pero propuso el cambio de término de *capacidad profesional* por el de *capacidad funcional* en el art. 4 de la LAT, así como, a requerimiento de la representación obrera, la supresión del derecho de elección del patrono entre la indemnización y el destino a otro puesto de trabajo compatible³⁰¹.

El Reglamento de la LAT estipula también la obligación del patrono, y el consecuente derecho del trabajador, de facilitar *asistencia médica y farmacéutica* -sin demora alguna- y bajo la dirección de facultativos designados por el patrono, hasta que el trabajador se halle en condiciones de volver al trabajo o haya sido declarado en situación de incapacidad permanente y no requiera dichos cuidados. Por primera vez se obtenía así una conquista obrera fundamental, no sólo en el terreno de la exigencia de responsabilidad al patrono, sino en el reconocimiento de su **dignidad: la asistencia, en su doble vertiente, sanitaria y económica, es un derecho, exigible por el trabajador accidentado, que no habrá de depender nunca más en sus estados de necesidad de la beneficencia patronal, ni tampoco de la caridad pública.**

El texto de la LAT prescribe que en caso de fallecimiento (art. 5º) el patrono sufragará los gastos de sepelio (máximo de 100 pesetas) e indemnizará a sus causahabientes (viuda, descendientes legítimos menores de 16 años³⁰² y ascendientes) con cantidades que oscilan entre siete meses y dos años de salario, según los casos. Salvo la correspondiente a la viudedad, el resto son aplicables si la víctima es mujer (*hembra* decía el proyecto)³⁰³. El art. 10 prevé también que el patrono pueda otorgar en este caso alternativamente una *pensión vitalicia* garantizada, de entre el 20 y el 40% del salario anual de la víctima.

³⁰⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 191 de 10 de julio de 1903, p. 1422-23.

³⁰¹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, “*Preparación de la reforma...*”, *ibíd.*, p. 119-125.

³⁰² Por Real Orden de 14 de junio de 1902, *Gaceta de Madrid*, núm. 169 de 18 de junio de 1902, p. 1187 se reconocía explícitamente también este derecho a hijos menores de anterior matrimonio.

³⁰³ Más allá de la mejora terminológica, lo cierto es que se tardará aún muchos años en obtener el reconocimiento de pensiones (o indemnizaciones) de viudedad a los trabajadores varones, como una manifestación más del largo camino recorrido para lograr el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (en este caso a causar pensión o prestación).

El apartado 5 del art. 5º dispone que “Las indemnizaciones determinadas por esta ley, se aumentarán en una mitad más de su cuantía cuando el accidente se produzca en un establecimiento ú obras cuyas máquinas ó artefactos carezcan de los aparatos de precaución á que se refieren los artículos 6º, 7º, 8º y 9º”. Este precepto es un claro antecedente del *recargo de prestaciones*, institución de larga tradición en nuestra legislación y aún vigente. El doble carácter del recargo, preventivo y carácter penal (sancionatorio), condujo a las compañías a aseguradoras a solicitar del IRS que este recargo no pudiera ser “objeto de seguro, por ser inmoral todo contrato que tiende a librar una pena”. Curiosamente, la Sección 1ª del IRS no entró en su Informe a la discusión jurídica, limitándose a señalar que siendo el seguro voluntario, “ninguna compañía está obligada a contratar seguros que comprendan el caso de la citada disposición 5ª”³⁰⁴.

En el art. 12 de la LAT se regula el **aseguramiento voluntario** al establecer la opción para el empresario de sustituir las obligaciones indemnizatorias por la suscripción a su costa de un seguro “en cabeza del obrero que se trate” en una sociedad de seguros aceptada por el Ministerio de Gobernación por suma no inferior a la establecida en la Ley. El Reglamento, en su capítulo VII, y la Real Orden de 27 de agosto de 1900³⁰⁵, desarrollan las condiciones de las sociedades de seguros para ser aceptadas. Se establece también la posibilidad de que se hagan cargo del aseguramiento “asociaciones mutuas de seguros establecidas por industriales u operarios de una misma clase o de un grupo de trabajos análogos”, lo que permite el nacimiento de las primeras **mutuas patronales de accidentes de trabajo**.

Los artículos 6º a 9º están dedicados a la **prevención de los accidentes** en las empresas³⁰⁶. Se diseña una Junta Técnica de previsión de los accidentes de trabajo, compuesta por tres ingenieros (dos de ellos de la Junta de Reformas Sociales) y un arquitecto, de cargo gratuito, con el objeto de redactar un catálogo de mecanismos para impedir los accidentes de trabajo. Tal catálogo debería ser elevado al Gobierno, a fin de que éste estableciera en los reglamentos y disposiciones de desarrollo de la Ley “los casos en que se deban acompañar a las máquinas los mecanismos protectores del obrero ó preventivos de los accidentes del trabajo, así como las demás condiciones de seguridad e

³⁰⁴ Puede verse que en su inicio no era tan clara como en la actualidad su vertiente sancionatoria, ya que la LAT no prohibía su aseguramiento, lo que ahora sí sucede de forma explícita. INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, “*Preparación de la reforma...*”, *ibíd.*, p. 126.

³⁰⁵ La norma exige, junto a la solicitud de inscripción en un registro especial, el depósito de fianza; la declaración de sometimiento a los tribunales españoles; la separación de la rama de accidentes de trabajo, en su caso y la presentación de una memoria económica y de gestión anual, que integrará la publicación gubernativa anual de un *Informe del seguro de accidentes de trabajo*”, *Gaceta de Madrid*, núm. 242 de 30 de agosto de 1900, p. 847-48. Por primera vez, y en relación con el accidente de trabajo, la norma acuña el término “sinistro”, tomado de la jerga del seguro y tan poco adecuado conceptualmente. Desgraciadamente, no ha dejado de usarse.

³⁰⁶ El concepto de *prevención* no es correcto en la terminología actual. Las medidas que se enumeran son exclusivamente de *protección*.

higiene indispensables á cada industria”, a lo que (art. 65 del Reglamento) “dará la mayor publicidad”³⁰⁷.

La Junta técnica debía formar un *Gabinete* de experiencias (el Reglamento añade un *Museo*³⁰⁸ en su art. 66) en que se conservaran los modelos de mecanismos y se ensayaran los nuevos, incluyéndolos en el catálogo³⁰⁹. Se encuentra aquí también un importante precedente en materia preventiva, instituyendo, de un lado, un **organismo público dedicado a la recopilación e investigación** en la materia y anunciando, de otro, la regulación administrativa de obligaciones concretas en las condiciones de seguridad e higiene.

Además, las medidas a incluir en el catálogo resultan de obligado cumplimiento para el patrono, hasta el punto de que en el art. 5. 5º (y en concordancia, los art. 56 y 64 del Reglamento) se estipula que el incumplimiento de las medidas para la previsión de accidentes, incluidas las que dicte el Gobierno de acuerdo con la Junta técnica, será causa de responsabilidad para los patronos con arreglo a las previsiones en el orden penal de la Ley, y causa suficiente para aplicar el recargo de prestaciones antes mencionado. El Reglamento prevé además (art. 69) la existencia de una incipiente **responsabilidad administrativa** para el infractor, a aplicar cuando puedan tener eficacia las medidas preventivas y en la forma que “el Gobierno conceptúe más eficaz”.

El resto del articulado (art. 14 a 18) de la LAT se dedica a disposiciones de orden procesal, reproduciendo las previsiones del proyecto en relación con su adjudicación a la instancia civil en tanto no se creen *Tribunales o jurados especiales*³¹⁰; la prescripción de acciones al año del accidente; la remisión al derecho común de las reclamaciones de daños y perjuicios por hechos no comprendidos en la Ley o a la jurisdicción penal en caso de

³⁰⁷ La primera de estas disposiciones es el *Catálogo de mecanismos para prevenir y evitar los accidentes de trabajo*, publicado como Real Orden de 2 de agosto de 1900, que incorpora un listado de medidas preventivas ordenadas según los diferentes sectores productivos: Talleres, fábricas y canteras; Construcción en general; Construcción de edificios; Minería; Producción y transporte de electricidad y Almacenes y depósitos, *Gaceta de Madrid*, núm. 216 de 4 de agosto de 1900, p. 489-90.

³⁰⁸ En realidad, laboratorio de investigación y ensayo de medidas de protección y prevención. Una interesante descripción de los existentes fuera de España en la época puede encontrarse en J. MARVÁ MAYER, *Museos de higiene y seguridad del trabajo, descripción de los más importantes de Europa*, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1907. La introducción del autor, primer director de la Inspección de Trabajo, es de un enorme interés en cuanto a la concepción preventiva en el trabajo. Lo cierto es que, a pesar de su voluntad, el proyecto de Museo, varias veces puesto al día, no llegaría a materializarse.

³⁰⁹ Extinguida la Junta de Reformas Sociales, este organismo volvería a constituirse en el seno del Instituto de Reformas Sociales tras la extinción de la CRS, mediante Real Orden de 15 de diciembre de 1906, *Gaceta de Madrid*, núm. 350 de 16 de diciembre de 1906, p. 1008.

³¹⁰ El Reglamento, en su artículo transitorio, señala que, cuando se establezcan los Jurados mixtos de obreros y patronos, estos serán los únicos competentes a partir de su creación para conocer las cuestiones a someter al juez de primera instancia. Mientras tanto, por acuerdo de patronos y obreros, podrán someterse a las Juntas creadas para la ejecución de la Ley de 13 de marzo de 1900, de trabajo de mujeres y niños, salvo en el caso de responsabilidad penal, reservada siempre a los tribunales ordinarios. La Ley de Tribunales Industriales se promulgaría en 1908 y sería reformada en 1912, consagrando su competencia en materia de accidentes de trabajo, que se mantendrá hasta 1938. La Ley de 1912, en *Gaceta de Madrid*, núm. 205 de 23 de julio de 1912, p. 170-74.

dolo, imprudencia o negligencia, quedando expedita la vía de la Ley en caso de sobreseimiento o absolución. Por su parte, el Reglamento (capítulo III) regula el procedimiento de reclamación ante la Administración, debiendo la Autoridad administrativa³¹¹ exigir del patrono el cumplimiento de sus obligaciones y dando cuenta al juez de no cumplirse su requerimiento en cuarenta y ocho horas. Otorga asimismo la consideración de *litigante pobre* al obrero en los casos de juicio verbal.

Declara finalmente el art. 19 la **irrenunciabilidad** a los beneficios de la Ley y la nulidad de todo pacto contrario a sus disposiciones³¹². Y el art. 21 obliga a la colocación en lugar visible en las empresas de la Ley y su reglamento, importante precepto en orden a la *publicidad e información* de sus destinatarios, los trabajadores³¹³. Llama la atención sin embargo, la desaparición de la previsión del proyecto de sometimiento a la vigilancia e inspección del Estado de las empresas afectadas.

Por su parte, el Reglamento incorpora, además de lo que se ha ido señalando, algunos preceptos de especial interés, a saber:

a) La obligación por parte del patrono de **comunicar a la Autoridad gubernativa el accidente** en el plazo de veinticuatro horas, mediante un parte escrito³¹⁴, con conformidad del obrero o su representante de que dio comienzo el cumplimiento de las obligaciones del empresario, es decir, que puso a disposición del accidentado la asistencia debida y las indemnizaciones económicas correspondientes. También ha de realizarse la comunicación en caso de que se estime que se debe a fuerza mayor extraña al trabajo, sin que por ello pueda prescindir de sus obligaciones de indemnización y asistencia y la

³¹¹ Con recurso ante el gobernador civil y, en su caso, ante el Ministerio de la Gobernación. Esta intervención no interfiere, sin embargo, en la actuación de los Juzgados y Tribunales, como puede verse, por ejemplo, en la inhibición del Ministerio ante solicitud de un trabajador tras sentencia firme de la Audiencia territorial, mediante Real orden de 6 de julio de 1907, *Gaceta de Madrid*, núm. 190 de 9 de julio de 1907, p. 100.

³¹² Poco más tarde, los Vocales obreros del IRS solicitarían que quedara claro que “cualquier pacto o renuncia del derecho son nulos, ya se verifiquen antes o ya después del accidente”. Contrariamente, las compañías aseguradoras sostenían que el derecho del obrero es disponible, tanto de la indemnización como de su propia reclamación. La Sección 1ª rechazó esta posición de las aseguradoras, al ser la LAT “una Ley de tutela, una Ley de defensa del trabajador y, de permitir la renuncia, se dejaría sin la mejor defensa al obrero”. INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, “*Preparación de la reforma...*”, *ibid.*, p. 127.

³¹³ La *Sociedad de obreros caldereros de Madrid titulada El Remache* solicitó en 1907 que igualmente se extendiera esta obligación de exposición en los talleres y fábricas a la Ley de Asociaciones. El Ministerio lo denegó, tras informe en el mismo sentido del IRS, por no referirse la Ley “especialmente a las relaciones de trabajo”, mediante Real Orden de 6 de julio de 1907, *Gaceta de Madrid*, núm. 190 de 9 de julio de 1907, p. 100.

³¹⁴ Obligación que, como otras que se han señalado, persiste en la actualidad. El parte había de incluir hora y sitio en que el accidente ocurrió, cómo se produjo, testigos, facultativo que lo atendió, salario y razón social de la aseguradora, en su caso. El objeto de los partes “no es precisamente formar una estadística”, sino el conocimiento de los hechos por el Estado, en virtud de su función inspectora. Así se razona en la denegación (1908) al director de la compañía ferroviaria MZA de su solicitud para que se declare que los partes han de ser admitidos y cursados aun presentados fuera de plazo, Real Orden de 26 de febrero de 1908, *Gaceta de Madrid*, núm. 59 de 28 de febrero de 1908, p. 859.

identificación del facultativo que hubiera designado, en el plazo de cuarenta y ocho horas (art. 8 a 16).

b) La obligación por parte del facultativo de **librar certificaciones**, en las que conste la lesión sufrida, de la incapacidad para el trabajo, si se produce; de, tras la curación, hallarse el obrero en condiciones de volver al trabajo y/o de incapacidad tras la curación, en su caso; de defunción en su caso, haciendo constar que se debe al accidente. El patrono facilitará, a su vez, copia de las certificaciones a los lesionados y a la Autoridad gubernativa (art. 18 a 21).

c) La posibilidad de nombrar, en caso de disconformidad, por parte del obrero, facultativos para que, con los del patrono, reconozcan y certifiquen conformidad o disconformidad de opiniones. En este último caso, librarán copia también para el obrero. La Academia de Medicina más próxima debía dictaminar definitivamente (art 22 y 23).

d) El detalle del procedimiento administrativo de tratamiento de los **partes de accidente** (capítulo IV, *De las intervenciones*), incluyendo la obligación de llevanza en el gobierno civil de *libro de registro de accidentes* y de comunicación al Ministerio de la Gobernación de las *notas autorizadas* para cada accidente y de las *hojas estadísticas individuales*³¹⁵ para la confección de la *Estadística de accidentes de trabajo*, de publicación anual junto a la Estadística del trabajo³¹⁶. El art. 48 enfatiza en que la intervención administrativa se limita, por tanto, a un “mero registro de accidentes” y, en su caso, a favorecer las reclamaciones del obrero, sin que el Ministerio actúe más que si las partes recurren en queja³¹⁷.

e) El capítulo V es de una importancia especial, al dedicarse a las **obligaciones de seguridad** del empresario (*Previsión de los accidentes de trabajo* se titula) que tiene el “deber de emplear todas las medidas posibles para la seguridad de sus operarios” (art. 53) enumerando entre ellas las que habitualmente se usan³¹⁸ y siendo obligatorias también las de “precaución que racionalmente y en armonía con las usadas se correspondan a nuevos

³¹⁵ Que incluirán los siguientes datos (art.46): clase de industria o trabajo; lesión, diagnóstico y calificación de la inutilidad; horas de jornada en la industria; hora en que se produjo el accidente; edad del obrero e indemnización otorgada.

³¹⁶ Los modelos oficiales de los libros se publican mediante Real Orden de 5 de agosto *Gaceta de Madrid*, núm. 221 de 9 de agosto de 1900, p. 220-21 y los de la nota autorizada y de hoja estadística, mediante Real Orden de 30 de agosto del mismo año, *Gaceta de Madrid*, núm. 243 de 31 de agosto de 1900, p. 864-865. Por Real Orden de 11 de abril de 1903 *Gaceta de Madrid*, núm. 108 de 18 de abril de 1903, p. 224 y 229, se publicaría la primera estadística de accidentes de trabajo (de los años 1901 y 1902) incluso antes de la creación de la *Inspección industrial y de trabajo*, por entender el Gobierno que resulta inaplazable, ya que “*ha de constituir la base de estudio para todas aquellas reformas que la solución del problema obrero demanda*”.

³¹⁷ En una especie de negación vergonzante de la, por otro lado reconocida en la propia Ley, necesidad de intervención pública. Pero la institucionalización del registro resultará fundamental a efectos estadísticos y posteriormente –una vez creada la Inspección de Trabajo- para la investigación de oficio de los accidentes más graves.

³¹⁸ El art. 54 recoge las siguientes a título de ejemplo: barandillas o redes defensivas en los andamiajes, vallas en pozos o zanjas, avisos y señales para dar fuego a los barrenos, frenos y fiadores para las máquinas de elevación y transporte.

trabajos y procedimientos, con arreglo al adelanto de las ciencias y la tecnología”, así como también de respetar los *reglamentos de Policía e Higiene* (art. 58). En relación con el trabajo de niños, “la previsión es obligatoria en su grado máximo” (art. 61). Y finalmente, se declaran faltas de previsión el “empleo de máquinas y aparatos en mal estado, la ejecución de una obra con medios insuficientes de personal o material, y utilizar personal inepto en obras peligrosas sin la debida dirección”.

En el desarrollo de las previsiones del art. 54 del Reglamento, se publicaría la muy interesante Real Orden de 6 de noviembre de 1902, adoptando las “disposiciones convenientes á fin de prevenir los riesgos posibles en las obras urbanas”³¹⁹, en cuya exposición se define el doble papel del poder público –de vigilancia y de reglamentación administrativa- en cuanto a la prevención del riesgo en el trabajo:

“**La Autoridad tiene el deber de prevenir los riesgos posibles**, no solamente exigiendo que se cumplan en todos los casos las reglas establecidas para garantir la seguridad de los trabajadores, sino **dictando cuantas medidas de precaución considere necesarias** y contribuyan a evitar esos accidentes, que llevan el luto y el desamparo a los hogares de infelices obreros”.

En su articulado responsabiliza al solicitante de la licencia y, en su defecto, al *director de obra*³²⁰ del incumplimiento de medidas preventivas concretas en relación con los andamios -que han de ser “de hierro o de madera, con antepecho cerrado, barandilla cruzada por listones o redes defensivas”– con previsión de multas y de *suspensión del trabajo* hasta su satisfacción y la colocación correcta de los andamios. Se hallan pues, sendos precedentes en relación con la **responsabilidad de los técnicos** y la posibilidad de **paralización de trabajos** por falta de medidas de seguridad. Extiende además la responsabilidad ante la Administración y los Tribunales a “quienes efectúen los reconocimientos periciales y a las Autoridades que consientan la ejecución de las obras sin las precauciones prevenidas”. Poco después, y mediante Real Orden Circular de 2 de junio de 1902 dirigida por el Ministerio de Gobernación a los gobernadores civiles, se ordenaba informar sobre:

“Si en las Ordenanzas municipales que rigen en esa capital está de alguna manera previsto el empleo de los andamios de seguridad para las construcciones de edificios, y en caso negativo, la manera como se atiende á la seguridad de los obreros ó la responsabilidad que alcanza á los empresarios de obras en caso de que ocurran accidentes a los obreros cuya seguridad no esté garantida”³²¹.

³¹⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 311 de 7 de noviembre de 1902, p. 443.

³²⁰ Los directores serán “responsables en absoluto de los accidentes que se originen”, salvo caso de fuerza mayor (art. 5º). Esta disposición provocó la solicitud de revisión por parte de la *Asociación de Directores facultativos de obras* de Valladolid y de la *Sociedad Central de Arquitectos* de Madrid, que fue denegada por Real Orden de 14 de enero de 1903, al entender que no contraviene las disposiciones de la Ley de accidentes de trabajo y que las responsabilidades son “las que del derecho común se derivan, sin perjuicio de las exigibles por incumplimiento de reglamentos, ordenanzas y bandos de la Autoridades gubernativas encaminados a la prevención de accidentes”, *Gaceta de Madrid*, núm. 16 de 16 de enero de 1903, p. 208.

³²¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 154 de 3 de junio de 1902, p. 997.

C. Conclusiones sobre una Ley inserta en el contexto reformista europeo: los accidentados del trabajo dejan de ser sujeto de la beneficencia pública

Ya se ha señalado que el Derecho del Trabajo en España se inicia realmente con la promulgación de la LAT y que lo hace precisamente regulando una materia como la seguridad en el trabajo. No se trata ya de una norma de salud pública, ni siquiera, como la Ley Benot, de una declaración de buena intención sin mecanismos efectivos para su cumplimiento. Nace, por el contrario, con instrumentos y cauces precisos para que los trabajadores puedan hacer valer el derecho que se les reconoce y con el compromiso político de su efectividad, que se manifiesta en su rápido desarrollo reglamentario y en la disposición inmediata de instrumentos de intervención administrativa. Al mismo tiempo, la LAT viene acompañada por la promulgación de otras dos leyes cuyos proyectos se aprobaron simultáneamente: la Ley de descanso dominical y la Ley sobre el trabajo de mujeres y niños lo que amplía el campo de acción del Derecho del Trabajo y anuncia su posterior desarrollo.

Más allá de sus limitaciones, de entre las que, aparte de su restringido ámbito, la más importante es la voluntariedad del aseguramiento patronal, que los sindicatos denunciaron desde la primera hora:

“La falta de preceptos que establezcan un sistema de garantías en beneficio del obrero para el caso de que el patrono obligado a indemnizar sea insolvente, es la más capital de todas las deficiencias de origen de la ley. En países como España, donde la pequeña industria es preponderante, hay imprescindible necesidad de asegurar a las víctimas de accidentes de trabajo el pago de sus indemnizaciones, cuya efectividad no es justo quede a merced de la solvencia del patrono”³²².

A pesar de su relativo retraso en relación con las leyes similares, lo cierto es que en cuanto a su contenido está en línea con las de los países del entorno³²³, e incluso en algunos aspectos es más ambiciosa que las que le sirven de modelo³²⁴. Lo que aquí

³²² M. GÁMEZ, F. LARGO CABALLERO, F. MORA, C. RUBIO, R. SERRANO, R. GARCIA ORMAECHEA, *Moción proponiendo modificaciones y adiciones a la Ley de Accidentes de Trabajo que presentan al Instituto de Reformas Sociales los vocales elegidos por la clase obrera*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1904, p. 4.

³²³ Pueden consultarse amplios extractos de las leyes homólogas de Italia (de 17 de marzo de 1898 y de 29 de junio de 1903), Inglaterra (de 6 de agosto de 1897 y de 30 de julio de 1900), Holanda (de 2 de enero de 1901), Grecia (21 de febrero de 1901), Suecia (de 5 de julio de 1901), Canadá (21 de junio de 1902), Bélgica (24 de diciembre de 1903) en el citado trabajo del INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, “*Preparación de la reforma...*”, *ibíd.*, p. 167 y ss. El aseguramiento obligatorio sólo estaba vigente en Alemania.

³²⁴ Según uno de los analistas franceses de la época, Robert LÉGER, y en referencia a la Ley española: “Posterior a todas las leyes semejantes de las grandes naciones europeas, no deja de ofrecer una notable originalidad; no copia a ninguna de ellas en particular, e incluso contiene disposiciones que la hacen especial”; “Las consecuencias del principio del riesgo profesional son más ampliamente admitidas que en nuestra legislación”; “La enumeración enunciativa y no limitativa de los trabajos protegidos”; “Sobre la distinción de las incapacidades, (...) la de España se muestra particularmente original (...) excepcionalmente favorable al obrero [al reconocer] la indemnización desde el día del accidente”. LÉGER,

interesa, en todo caso, es subrayar los **elementos de ruptura y de innovación** que la LAT representa y que se resumen a continuación:

a) La LAT se enmarca indisociablemente en el **contexto reformista europeo** de tratamiento jurídico de la responsabilidad referida a las lesiones en el trabajo, con una visión incluso más progresista que las del entorno.

b) Constituye la primera aplicación de entidad del **principio de protección legal del trabajo mediante la intervención del Estado**. Las lesiones en el trabajo no son ya coto exclusivo del derecho civil, sino que, mientras no se desarrolle el Derecho del Trabajo, e incluso acompañándole, son objeto del derecho administrativo.

c) Instituye en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de **responsabilidad objetiva, derivada del riesgo industrial**, en relación con los daños causados por accidente y en su doble vertiente: **reparadora** (económica y asistencial) y **protectora**. El trabajador ya no es el responsable de su propio infortunio ni, en su caso, de su incapacidad para el trabajo.

d) En cuanto a las obligaciones **preventivas**, son incorporadas por primera vez, aunque de forma **muy incipiente**³²⁵ y sobre todo de forma indirecta como forma de evitar la indemnización o rebajar el coste del seguro.

e) Prevé la creación de **sistemas de control y vigilancia públicos** y de instituciones jurisdiccionales especiales para garantizar el cumplimiento de la norma.

f) Define de forma muy amplia el **concepto de accidente de trabajo** e incorpora el de **enfermedad profesional**.

g) Introduce el **novedoso concepto de incapacidad temporal** que garantiza la prestación desde el momento de producirse el accidente y durante el periodo de curación.

h) Incorpora las **funciones médicas** asistenciales específicas para el trabajo, si bien no todavía las recuperadoras, lo que daría lugar posteriormente al nacimiento como especialidad de la Medicina del Trabajo.

i) La legislación sobre accidentes de trabajo se constituye en **norma de derecho necesario**, y, por tanto, **irrenunciable y no disponible**.

j) Aunque no lo insta todavía, abre el camino al desarrollo del **seguro de accidentes de trabajo**, que dará posteriormente lugar a la constitución de las mutuas patronales.

k) Y, sobre todo, y en relación con lo que más interesa, **sustraer por primera vez de la beneficencia pública** la protección de los riesgos del trabajo y la asistencia a los accidentados.

No debe, por otro lado, pasar desapercibido que los inicios de la regulación laboral que se han descrito, y el paso definitivo que supone la LAT, serían impensables sin un contexto internacional favorable, resultado de intercambios, reflexiones y experiencias

R. "La législation de travail en Espagne", *Annales des Sciences Politiques*. Tomo XXI, Fèlix Alcan Ed., París, 1906, pg. 495 y ss.

³²⁵ En la misma línea que en el resto de normas del entorno europeo, a diferencia del modelo norteamericano, que desde el inicio concede una importancia especial a estas obligaciones.

sociales, políticas y jurídicas simultáneas en el ámbito europeo (y también en el norteamericano). Esta **dimensión internacional** se profundizará y extenderá a todo lo largo del siglo XX en cuanto a los elementos básicos del Derecho del Trabajo y en particular en lo relativo al tratamiento jurídico de los riesgos laborales, hasta convertirse en característica muy especial de su desarrollo.

Llegados a este punto, cabe reflexionar sobre la evolución ideológica y política que se produce en las sociedades modernas en torno a la intervención pública en la relación de trabajo y, en particular, en la conformación del derecho a la seguridad y salud tal y como lo conocemos hoy. No ha de sorprendernos que **la forma en que este derecho evoluciona a nivel nacional e internacional constituya un buen indicador del desarrollo económico, social y político de los países y del avance civilizatorio** de la Humanidad en su conjunto. En realidad se trata de algo tan esencial como la protección del derecho a la vida y a la salud en una actividad común a un creciente número de personas en un largo periodo de su existencia y durante muchas horas cada día, como es el trabajo asalariado.

A pesar de su importancia cardinal, uno de los problemas de la LAT, aparte de su limitación a la actividad industrial o de su lento afianzamiento en cuanto a sus visibles resultados prácticos³²⁶, era la decisión tomada en torno a la voluntariedad del seguro de accidentes. Un gran paso se había dado mediante la consagración legal del principio de *responsabilidad industrial*, pero muchos trabajadores quedaban desprotegidos cuando el empresario era insolvente. Así que no tardaron en retomarse las discusiones en relación con la obligatoriedad del aseguramiento empresarial, enlazando nuevamente tal discusión con la de la instauración de un más ambicioso sistema de previsión de otras contingencias de los trabajadores, como la vejez, la enfermedad o el desempleo. El tránsito a la intervención pública en la *previsión social* exigirá nuevas discusiones en las que nuevamente lo ideológico, lo político y lo jurídico, jugarán un papel muy relevante. Se hará por tanto un paréntesis para analizar las claves de estas discusiones y **la evolución en el tratamiento jurídico de la asistencia** hasta que las lesiones del trabajo alcanzan un enfoque específico.

³²⁶ La resistencia patronal a su aplicación fue de otro lado muy amplia, en particular en Cataluña. Es muy significativo el incidente de las *xiulades* a Dato organizadas en su viaje a Barcelona por CAMBÓ: “Tuve la idea de organizar, en los tres o cuatro días que faltaban para la llegada de Dato, un estado de excitación que le fuese tan hostil que por todas partes hubiera de manifestarse en acciones de protesta. (...) La campaña fue, simplemente a base de artículos y sueltos en *La Veu* y otros periódicos de Barcelona. (...) Se había preparado una función de gala en el *Liceu*. Dato fue increpado y silbado, incluso por la platea, incluso por las señoras. (...) Tanto en Sabadell como en Tarrasa, los que silbaron a Dato fueron los obreros, los obreros con los que contaba, y con ellos coincidían los patronos y la clase media. Dato no conocía este fenómeno de contagio de la masa ni la psicología de la clase obrera”, F. CAMBÓ, *Memòries (1876-1936)*, Ed. Alpha, 1981, p. 71.

CAPÍTULO III

EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA Y EL INFORTUNIO POR LESIONES LABORALES: DE LA CARIDAD Y LA BENEFICENCIA AL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD

“Cuando los grandes terratenientes ingleses licenciaron a sus ‘retainers’, que consumían junto con ellos el ‘surplusproduce’ de la tierra, y, además, sus arrendatarios expulsaron a los pequeños campesinos sin tierra, arrojaron así, en primer lugar, una masa de fuerzas de trabajo al mercado de trabajo, una masa que era libre en un doble sentido, libre de las antiguas relaciones de clientela o de servidumbre y de las relaciones de prestación y, en segundo lugar, libre de toda posesión y de toda forma de existencia como cosa, de toda forma de existencia objetiva, libre de toda propiedad, a la que se le presentaba como única fuente de recursos la venta de su capacidad de trabajo o la mendicidad, el vagabundeo y el robo. Está históricamente comprobado que esa masa intentó al principio esto último, pero que fue empujada fuera de esa vía, por medio de la horca, la picota, el látigo, hacia el estrecho camino que lleva al mercado de trabajo”. Karl Marx³²⁷.

El derecho a la seguridad y a la salud en el trabajo no limita su ámbito a la regulación y puesta en práctica de medidas preventivas de carácter industrial (productivo en general) o sanitario, o de otras normas relacionadas con limitaciones o prohibiciones legales o reglamentarias. Una vertiente fundamental e inseparable de tal derecho es la **reparadora o asistencial**, es decir, de qué forma se atienden las situaciones de necesidad -tanto sanitarias como económicas- que derivan de las lesiones en el trabajo, tomen la forma de enfermedad o de accidente, impidan o limiten el trabajo posterior, necesiten o no atención sanitaria para su curación y recuperación o, finalmente, si las consecuencias son de muerte, deba o no atenderse al resto de los miembros supervivientes de la familia. Y este es precisamente el aspecto que se aborda en primer lugar, a causa de que su visibilidad es la más lacerante.

El Derecho del Trabajo nace precisamente abordando, significativamente, la reparación de las lesiones en el trabajo, origen también de la regulación e institucionalización de **sistemas públicos de asistencia**. Con el nacimiento del concepto de Seguridad Social y su desarrollo legislativo, se inaugurará una etapa de regulación e

³²⁷ K. MARX, *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858*, Siglo XXI Editores SA de C. V. en coedición con Siglo XXI de España Editores SA. 20ª ed., 2007, Vol. I, p. 470.

intervención públicas que, con todas sus modificaciones, tendrá enorme importancia en el futuro: el Derecho de la Seguridad Social será incorporado inmediatamente al Derecho del Trabajo. Sin embargo, igual que la comprensión social, política y jurídica de que las relaciones de trabajo no son relaciones estrictamente civiles no ha sido fácil ni rápida, algo parecido ha sucedido con la comprensión del moderno carácter de la asistencia social hasta alcanzar su consagración como derecho.

Las situaciones de necesidad, no sólo las derivadas del trabajo, pero también éstas, no han sido vistas siempre bajo el prisma del derecho. Antes al contrario, ya hemos ido haciendo referencia a las concepciones ideológicas y científicas en materia de salud y de atención a los estados de necesidad vigentes en cada momento histórico. Corresponde ahora recordar la forma en que dichas concepciones han ido reflejándose en relación con el trabajo, sus condiciones y el sistema de prestación. Y también cómo perviven o pugnan por resurgir, incluso ahora, en la legislación y en las acciones públicas en materia de seguridad y salud de los trabajadores. Como dice Bronislaw Geremek:

“La Europa preindustrial consiguió forjar todas las actitudes sociales hacia la miseria y la riqueza, y acaso también los principales programas de política social, tal como aparecen o coexisten en la sociedad industrial contemporánea”³²⁸

La Seguridad y la Salud en el Trabajo (SST), igual que un amplio abanico de derechos denominados *sociales*, y en sus dos vertientes, preventiva y asistencial, constituye hoy un derecho indiscutible, reconocido en tratados internacionales, constitucionalizado como tal en muchos países e insertado desde su inicio en el Derecho del Trabajo y aceptando por tanto que su origen es una relación social particular como la derivada de la existencia de un contrato de trabajo. Al mismo tiempo, al ser objeto de políticas públicas y manifestación de la intervención del Estado en las relaciones entre particulares mediante multitud de normas técnico-jurídicas, la SST puede también contemplarse en buena medida desde la perspectiva del Derecho Público.

Pero se sabe que no siempre ha sido así. Es cierto que la práctica de la ayuda mutua y la cooperación en situaciones de necesidad es consustancial al carácter social del género humano y, de una u otra forma, ha estado siempre presente en nuestras relaciones sociales. Sin embargo, las relaciones económicas –y también las consideraciones de índole ideológica o religiosa- han venido determinando históricamente la forma en que se han considerado social y jurídicamente las situaciones de infortunio. Durante siglos, cualquier situación de necesidad extrema, incluida la enfermedad, fue englobada en el término general de *pobreza*³²⁹, independientemente de su origen o causa: no resultaba

³²⁸ B. GEREMEK, *La piedad y la horca...*, cit., p. 247.

³²⁹ “Que se caracteriza por la privación de los necesarios medios materiales de subsistencia, pero también de la falta de poder y consideración sociales, de dinero, influencia, dignidad personal, vigor físico y salud, capacidad intelectual y formación técnica y, finalmente, libertad”, C. LOPEZ ALONSO. “La acción pública no estatal. Historia de la Acción Social Pública en España”, *Beneficencia y Previsión*, obra colectiva de

relevante que la enfermedad o la invalidez se derivaran o no del trabajo, ya que, entre otras cosas, la inmensa mayoría del trabajo se realizaba en régimen de “no dependencia”. Es precisamente **la extensión del trabajo por cuenta ajena lo que dará sentido en su momento a la distinción entre riesgos o lesiones del trabajo y los que no lo son y también a su especial tratamiento jurídico**. Interesa, pues, conocer y comprender los rastros ideológicos y jurídicos que aún hoy perviven de las antiguas concepciones, que condicionan incluso la discusión sobre el papel y los límites de la actuación del Estado social o sobre el carácter mismo de las prestaciones sociales.

1.- Pobres dignos e indignos. Del monopolio eclesiástico a la intervención laica y pública

En la sociedad medieval la pobreza era considerada como un fenómeno natural, sin distinción de su origen y, desde la perspectiva cristiana dominante, no como un mal en sí mismo sino como estado a conservar por los pudientes, ya que proporcionaba la ocasión de prestar caridad. Se concebía como fruto de la voluntad divina y, por tanto, como un hecho inevitable y producto del estado natural de las cosas, donde los pobres ocupan su lugar en una sociedad estamental que les confiere, incluso, cierta funcionalidad: ser objeto de caridad de los poderosos.

En este contexto, correspondía la atención a los enfermos o inválidos en el ámbito agrario (también de los ancianos, las viudas o los huérfanos) al entorno de la familia –o, genéricamente, al señor feudal o al poder eclesiástico mediante las limosnas- mientras que en el ámbito urbano se ocupaban las cofradías religioso-benéficas³³⁰, las instituciones gremiales para los artesanos, o los *hospitales* que albergaban a pobres y enfermos de todo origen³³¹. Sin embargo, era sobre todo en las iglesias o en los monasterios donde se

Colección Informes, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, p. 27. Cita para esta definición a M. MOLLAT, Etudes sur l'histoire de la pauvreté (Moyen Age-XVI siècle), París, 1974.

³³⁰ De acción inicialmente piadosa (velar y enterrar) y después de previsión: asistencia en la enfermedad, tanto médico farmacéutica y hospitalaria como en dinero o prestación personal, asistencia en el accidente o en la vejez, C. LOPEZ ALONSO, “La acción pública...”, cit., p. 32, en referencia a A. RUMEU DE ARMAS: *Historia de la previsión social en España*, Madrid, 1944.

³³¹ Monásticos en unos casos, pero también en otros sostenidos por fundaciones laicas o a iniciativa del monarca (Reales Hospitales) y financiados mediante legados y limosnas. En algunos casos como el Hospital de la Santa Creu i Sant Pau de Barcelona, nacen como agregación de instituciones eclesiales y laicas: “Unieron y redujeron a un solo Hospital o casa que quisieron y decretaron se llamase Hospital o casa de Santa Cruz que ha de construirse Magnífico y espacioso donde está ahora el Hospital llamado d'en Colom sito en el arrabal de la misma Ciudad y patios circunvecinos a los indicados Hospitales de pobres enfermos a saber el Hospital llamado del Vilar de la Ciudad, y el Hospital llamado d'en Marcús, que estaba bajo la administración y régimen de dichos honorables Consejeros, y el Hospital llamado d'en Colom, y el llamado d'en Vilar que estaban bajo la administración y régimen de dicho Señor Obispo y Cabildo” según consta que acordaron el 1 de marzo de 1.401 en Carta pontifical fundacional de tal fecha, traducida y certificada por notario de la ciudad de Barcelona Pedro Arnau y Ribas el 26 de febrero de 1855, que se ha consultado. En tal carta fundacional consta también la administración conjunta del nuevo hospital: “Ordenaron y establecieron en los expresados nombres que la cobranza y particular administración y régimen de tales réditos dineros y bienes se haga y deba hacerse por dos personas de buena condición y de buena fama, y abundantes de bienes temporales si fuere posible, de las cuales la una fuese eclesiástica nombradera siempre

atendía a quienes no estaban cubiertos por estas instituciones y también donde se conservaba la mayoría de los saberes médicos y sanitarios³³².

El papel predominante de la iglesia se relaciona así con las obligaciones de caridad del cristiano, en particular la limosna, y con la “percepción positiva sobre el cuerpo desamparado y sufriente del pobre”³³³, entendiéndolo como tal desde el marginado hasta el enfermo o el inválido y haciéndole objeto preferente de la caridad cristiana. La valoración de la pobreza como virtud y como forma de vida cobra incluso una importancia especial con la extensión de las órdenes religiosas mendicantes, aunque nunca llega a convertirse en un verdadero valor social. En todo caso, es la iglesia organizada quien ejerce las funciones protectoras de los débiles. En realidad, la iglesia se constituye en la única administración organizada de forma supranacional en Europa durante todo el medievo y hasta la construcción del Estado moderno, tejiendo el embrión de la construcción del Estado protector³³⁴.

Todo ello no impide la temprana intervención del poder público, que ya menciona en las Siete Partidas a los *Mendicantes validi (baldios en castellano)*, que deberían ser echados de la tierra y a quienes había de serles negada la limosna³³⁵. La posterior ley del siglo XIV titulada *Penas de los vagamundos de ambos sexos y facultad de tomarlos y servirse de ellos* prescribe “sesenta azotes, y los echen de la villa” y si los Justicias no lo hicieren “que pechen por cada uno de los dichos holgazanes, seiscientos maravedís para la nuestra Cámara, y los doscientos maravedís para el acusador”³³⁶.

A partir del siglo XIV y a lo largo del XV, las hambrunas y las epidemias urbanas desbordan la capacidad asistencial de iglesias y conventos. A ello se unen importantes desplazamientos de población del campo a la ciudad, una creciente división del trabajo y la caída de los sueldos reales. Comienza a ser ya patente la distinción entre los pobres

que viniese el caso por el mencionado Señor Obispo y cuatro Canónigos de su Cabildo a su elección y la otra sea laica secular, nombradera siempre que viniese el caso, por los expresados honorables Consejeros y cuatro hombres probos de dicha Ciudad a elección de aquellos”. Esta forma de administración, sin apenas cambios, pervive en la actualidad.

³³² Lo que no obsta para que la primera institución de que se tiene noticia, el Hospital de San Juan, en Oviedo, fuera de fundación real, por Alfonso VI en 1058, C. ARENAL, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Ed. Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1894, s. p. Consultada en edición digital de la Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, el 20 de febrero de 2017, <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-beneficencia-la-filantropia-y-la-caridad--0/>

³³³ R. DE FRANCISCO LÓPEZ, “La construcción en España de las primeras estrategias preventivas con relación a enfermedades y riesgos en el trabajo”, *Trabajo y Salud: desde la protección a la prevención*. INSHT, Ed. Fundación Largo Caballero y Mutua Fraternidad Muprespa, Madrid, 2010, p. 56 y 57.

³³⁴ M. BALLBÉ, “El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 174, Madrid, 2007, p. 219.

³³⁵ “Que non tan solamente fuessen echados della (de la tierra), mas aun, que si seyendo sanos de sus miembros pidiessen por Dios, que non les diessen limosna, porque escarmentassen á fazer bien, biuiendo de su trabajo”, *Las Siete Partidas del muy noble rey Don Alfonso el Sabio, glosadas por Gregorio López*, Ed. Compañía General de Impresores y Libreros del Reino, Madrid, 1843-1844, Ley IV, Título XX, Segunda Partida, Tomo I, p. 535.

³³⁶ Dada por D. Enrique II en Toro en 1.369, por D. Juan I en Briviesca en 1.387 y por D. Juan II en Madrid en 1.435, *Novísima Recopilación...*, ibíd., Tomo V, Libro XXXI, Leyes I y II, p. 429.

.....
indignos, holgazanes que son responsables de su pobreza y los *dignos*, que realmente no pueden trabajar y no tienen la culpa de su indigencia³³⁷. Al tiempo, las masas de mendigos errantes (enfermos, holgazanes e incapacitados para el trabajo) no sólo son una calamidad pública, sino que se convierten en un problema social, en una amenaza a la estabilidad, a la seguridad y al orden³³⁸, por lo que son objeto de persecución y represión.

Ya entrado el siglo XVI, humanistas como Juan Luis Vives (también Thomas Moro o Erasmo de Rotterdam), proponen un nuevo modelo de tratamiento desacralizado del fenómeno. La obra de Vives *De subventione pauperum* (Brujas, 1526), que ya apuntaba que **la causa de la pobreza reside en la injusticia social y no en los designios divinos**³³⁹, sirvió de modelo en la Europa de la época para la **institucionalización de la intervención pública** y puede considerarse precursora del modelo benefactor del Estado social³⁴⁰. Esta propuesta de intervención laica y pública³⁴¹:

a) Organizaba la sustitución progresiva de las instituciones eclesiásticas mediante el **encargo a los municipios** de su atención, en busca de una cierta racionalización de la utilización de los recursos disponibles.

b) Colocaba en el centro de atención la **dignidad humana** aun incluyendo la distinción del tipo de pobre según su grado de responsabilidad en la pobreza:

³³⁷ En realidad, la persecución de los vagabundos ociosos tiene sus antecedentes en España en el s. XIII, con Alfonso X y tras la peste negra de 1351 por Pedro I, C. LÓPEZ ALONSO, “La acción pública...”, id., p. 36.

³³⁸ G. A. RITTER, *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Colección Ediciones de la Revista del Trabajo, nº 31, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, p. 50.

³³⁹ “Debe ser particular desvelo de los que gobiernan cuidar y poner todo esfuerzo en que unos sirvan á otros de socorro, nadie sea oprimido, nadie injuriado, nadie reciba daño injusto, y que al que es más débil asista el que es más poderoso, y de esta suerte la concordia del común y congregación de los ciudadanos se aumente cada día en la caridad y permanezca eternamente. A la verdad: así como es cosa torpe para un padre de familia el que deje á alguno de los suyos padecer hambre, ó desnudez, ó el sonrojo y fealdad de la vileza del vestido en medio de la opulencia de su casa, del mismo modo no es justo que en una ciudad rica toleren los magistrados que ciudadano alguno sea maltratado de la hambre y miseria. No os desdeñéis, os ruego, de leer este escrito, ó, si no gustáis de ello, á lo menos reflexionad muy cuidadosamente el asunto que en él se trata del bien público”. J. L. VIVES, *Tratado del socorro de los pobres. Trad. del latín por el Dr. Juan de Gonzalo Nieto e Ivarra*, Ed. Prometeo, Colección Clásicos Españoles, Valencia 192?, p. 8-9.

³⁴⁰ J. LOPEZ DE GOICOECHEA Y ZABALA “De subventione pauperum: Los tratados sobre la pobreza en los orígenes del Estado moderno”, *Saberes*. Volumen I. Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid, 2003, p. 26.

³⁴¹ “No es justo que en una ciudad rica toleren los magistrados que ciudadano alguno sea maltratado de la hambre y miseria (...) Así en la República no se desprecian los más débiles y pobres sin peligro de los poderosos, pues aquéllos, estrechados de la necesidad, en parte hurtan (el juez no se digna de conocer de ello, pero sea esto lo de menos), tienen envidia á los ricos, se indignan é irritan de que á éstos les sobre para mantener bufones, perros, mancebas, mulas, caballos y otros animales, faltándoles á ellos qué dar á sus pequeñuelos hijos hambrientos, y de que abusen soberbia é insolentemente de las riquezas que han quitado á ellos y á otros semejantes”, ; “Así como se renuevan en la ciudad todas las cosas, que por el tiempo y acasos ó se mudan ó se acaban, como son muros, fosos, parapetos, arroyos, institutos, costumbres, y aun las leyes mismas, así también sería justo renovar aquella primera distribución del dinero, que con el curso del tiempo ha recibido daños de muchas maneras”, J. L. VIVES, *Tratado...*, cit., p. 98 y 103.

“Los mendigos vagos, sin domicilio cierto, que están sanos, digan sus nombres y apellidos delante de los jueces y gobernadores, y al mismo tiempo la causa que tienen de mendigar, pero sea esto en algún lugar ó plaza patente, para que no entre semejante chusma á la casa ó sala del tribunal ó gobierno; los enfermos hagan lo mismo delante de dos ó de cuatro comisionados con un médico, para que todo el Congreso no tenga que ocuparse en verlos, y pídaseles que manifiesten quién los conoce que pueda dar testimonio de su vida”. “Los que malgastaron su hacienda con modos feos y torpes, como en el juego, ramerías, amancebamientos, lujo ó gula, se han de alimentar con precisión, porque á ninguno se ha de matar de hambre; pero á éstos mándenseles trabajos más molestos, y déseles menos sustento, para que escarmienten otros, y ellos se arrepientan”³⁴².

c) Proponía la elaboración de listas y **censos de pobres** con la identificación en cada caso de su origen, separando a los verdaderos de los falsos pobres:

“Los que padecen en su casa la pobreza sean también anotados juntamente con sus hijos por dos diputados en cada parroquia”. “Los mendigos vagos, sin domicilio cierto, que están sanos, digan sus nombres y apellidos delante de los jueces y gobernadores, y al mismo tiempo la causa que tienen de mendigar”. “A los que fuesen verdaderos pobres, como Cristo los ama, sencillos puros, vergonzosos, amables”. “Del que fue feliz en algún tiempo y cayó en pobreza sin culpa ó torpeza alguna suya debe haber mucha y muy especial compasión”. “De muchos se ha averiguado que con ciertos medicamentos se abren y aumentan llagas para parecer más lastimosos á los que los miran (...) llevan hasta los niños hurtados y enflaquecidos para conmovier más los ánimos de aquellos á quienes piden limosna. Así también muchos sanos y robustos fingen varias enfermedades (...) no quieren de modo alguno cambiar este modo de adquirir dinero, ni pelean con menor ardor por su mendiguez, si alguno intenta quitársela, que otros por sus riquezas (...) lo que descubierto en algunos á todos hace sospechosos”³⁴³.

d) Defendía la **prohibición de la mendicidad a los extranjeros**:

“De los mendigos sanos, los que sean forasteros remítanse á sus ciudades ó poblaciones, lo que también se manda en el derecho civil, pero dándoles viático”³⁴⁴.

e) Proponía la **asignación de trabajos** a los indigentes:

“Mas para que á los artífices no les falten oficinas, ni á los pobres les falten oficinas, asígnese á cada artífice, por autoridad pública, cierto número de los que no pueden tener por sí fábrica alguna”. “Los que están sanos en los hospitales, y allí se mantienen como unos zánganos de los sudores ajenos, salgan, y envíense á trabajar”. “A los enfermos y á los viejos déseles también cosas fáciles de trabajar según su edad y salud; ninguno hay tan inválido que le falten del todo las fuerzas para hacer algo”. “Cuando alguno haya convalecido, trátesele como á los demás sanos, y envíesele á trabajar, á no ser que, movido de piedad, quiera más aprovechar allí con su oficio á los demás. A los necesitados que se están en su

³⁴² J. L. VIVES, *Tratado...*, id., p. 107 y 110.

³⁴³ *Ibíd.*, p. 106-107, 40 y 133.

³⁴⁴ *Ibíd.*, p. 109.

casa se les ha de proporcionar trabajo ó faena de las obras públicas ó de los hospitales; ni faltará que darles á trabajar de otros ciudadanos; y si probaren que son mayores sus necesidades que lo que alcanza lo que ganan con su trabajo, añádaseles lo que se juzgase que les falta”³⁴⁵

f) Abogaba por la **reforma de la administración hospitalaria**, a la luz de la corrupción imperante en estas instituciones, mediante la intervención pública:

“Nombre el gobierno dos procuradores á cada hospital, que sean varones respetables, y en quienes resplandezca un gran temor de Dios; den éstos todos los años al magistrado cuenta de su administración, y si agrada y se aprueba su fidelidad, continúeseles el encargo, si no, elíjanse nuevos”³⁴⁶.

g) Otorgaba finalmente un relevante papel a la **educación**, en especial de los niños, para la regeneración y la lucha contra la pobreza:

“Ciertamente, no es decente que los que gobiernan las ciudades sean descuidados en proveer á sus niños de los mejores maestros (...) pues la instrucción pueril tiene gran fuerza para lo restante de la vida, así como la tienen las semillas para las mieses venideras. Por cierto que convendría más velar con más cuidado en esto que en hermostrar ó enriquecer la ciudad”. “Los niños expósitos tengan su hospital en donde se alimenten; los que tienen madres ciertas críenlos ellas hasta los seis años, y sean trasladados después á la escuela pública, donde aprendan las primeras letras y buenas costumbres, y sean allí mantenidos”³⁴⁷.

Este nuevo enfoque, a pesar de que no pone en cuestión el orden establecido y no abandona los criterios y razones morales y religiosos³⁴⁸, supone sin embargo un importante cambio, desde la visión humanista,³⁴⁹ pero también política³⁵⁰ en la medida en que, no sólo pretende **terminar con el monopolio eclesiástico vigente hasta el momento, sino que relaciona la asistencia con el trabajo**, cumpliendo una función regeneradora al tiempo que económica.

Buen ejemplo de esta nueva perspectiva de laicización e intervención pública en las instituciones hospitalarias en España son dos tempranas leyes. La primera, de D. Fernando y D^a Isabel en Madrid á 30 de Marzo de 1477, en el Real de la Vega año de 491 y en Alcalá año de 498, del *Cuidado del Proto-Medicato sobre los enfermos de lepra*

³⁴⁵ *Ibíd.*, p. 111, 112 y 116.

³⁴⁶ *Ibíd.*, p. 126.

³⁴⁷ *Ibíd.*, p. 24 y 118.

³⁴⁸ “La pobreza se la envía un Dios justísimo por un oculto juicio, aun para ellos muy útil, pues les quita la ocasión y materia de pecar, y se la da para que se ejerciten más fácilmente en la virtud, y que por tanto no sólo se ha de tolerar con paciencia, sino que se ha de abrazar también con gusto, como don de Dios (...) desnudos, desembarazados y expeditos acompañen con alegría á Cristo despojado, expedito y desnudo”, *Ibíd.*, p. 39.

³⁴⁹ Citando a Terencio: “Soy hombre y nada de lo que sea humano lo reputo ajeno de mí”. *Ibíd.*, p. 69.

³⁵⁰ “En la República no se desprecian los más débiles y pobres sin peligro de los poderosos, pues aquéllos, estrechados de la necesidad, en parte hurtan, tienen envidia á los ricos, se indignan é irritan (...) el peligro común que se origina del contagio de las enfermedades” *Ibíd.*, p. 98-99.

*pertenecientes á las casas de San Lázaro, y su recogimiento en ellas, depositando la competencia en las autoridades municipales, para que “ningún Juez eclesiástico ni seglar se entremeta ni pueda entremeterse en el conocimiento de esta causa, salvo los dichos nuestros Alcaldes, como dicho es, pues la determinacion de esto pertenesce á ellos y no á otro alguno”*³⁵¹. La segunda, de D. Carlos I y D^a Juana en Madrid, en 1528, sobre la *Visita de los hospitales de San Lázaro y San Anton, y provision de sus mayores y Mamposteros*, por la que toman **bajo protección real** las casas de San Lázaro (lazaretos) y San Antón: “de estos Reynos, que son de nuestro Patronazgo, tenemos por bien y nos place de las mandar visitar por las personas de ciencia que para ello con acuerdo de los del nuestro Consejo mandáremos deputar”.

Más tarde se promulgaría la Ley de D. Felipe II en Madrid por pragmática de 7 de agosto de 1565 con objeto de que:

“Se procure como los tales **pobres esten recogidos**, sin andar pidiendo ni mendigando públicamente; y entre tanto desde luego esten recogidos en los hospitales ó otras casas , sin darles lugar á que pidan ni anden en público pidiendo ni mendigando. Porque lo que se ha de hacer y guardar en todos los que estar tocados del mal de San Lázaro y San Anton está proveido por leyes de estos Reynos”³⁵².

2.- La institucionalización de la asistencia

Gracias a esta nueva visión, **se da entrada progresivamente a las instituciones civiles (laicas) en la asistencia social**, entendiendo que la pobreza constituye un **problema del conjunto de la sociedad y de sus gobernantes**³⁵³. En toda Europa, al hilo de la urbanización, se comenzó a depositar las competencias asistenciales en los municipios y más tarde también en el propio Estado, con financiación mediante impuestos o a través de fundaciones que se nutrían de legados y donaciones de particulares. Nació de este modo -aunque en larga coexistencia no siempre pacífica con las instituciones eclesiásticas- la intervención de los poderes públicos y, por tanto, las **primeras políticas públicas en materia de asistencia social**.

Las nuevas formas de organización política, concretadas en el Estado absolutista moderno exigían disponer sobre las acciones en relación con los pobres, que no en vano constituían importantes porcentajes de la población. La pobreza no era vista ya como un

³⁵¹ *Novísima Recopilación...*, ibíd., Tomo III, Libro VII, Título XXXVIII, Ley II, p. 694

³⁵² *Novísima Recopilación...*, ibíd., Tomo III, Libro VII, Título XXXVIII, Ley III, p. 695.

³⁵³ DE LA VILLA define genéricamente la asistencia social como “técnica de protección social destinada a todas las personas que carecen de recursos, cualquiera que sea su causa”, siendo por tanto sus destinatarios naturales los pobres. Actualizando su contenido, limita negativamente el concepto a la exigencia de que no exista “equivalencia entre protección y contribución” y que el derecho a recibirla no esté ya satisfecho por un sistema de seguridad, L. E. DE LA VILLA, “El contenido constitucional de la asistencia social”, *El Trabajo y la Constitución*, Coord. Alfredo MONTROYA MELGAR, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, p. 588 y p. 607.

destino inexorable, ni como una virtud, ni siquiera como la expresión de la proximidad divina, aunque tampoco todavía como un producto de la situación social, sino como consecuencia de la vagancia (defecto moral), de la carencia o del mal uso de la asistencia social y, por tanto, en buena parte reprimible. La pobreza dejaba de ser vista con un sentido religioso para aparecer como una **amenaza potencial para el crecimiento económico y para la utilidad pública**³⁵⁴, lo que justificaba las *Leyes contra pobres*. El vagabundeo y la mendicidad serían en adelante objeto de medidas cada vez más policíacas, al tomar más importancia la preocupación por el orden público que la caridad cristiana³⁵⁵.

La **atribución de la culpa al pobre** de su situación se constituía en el núcleo de la nueva visión social y política de la pobreza. En la medida en que fuera “culpable”, es decir, responsabilidad de quien la padece, ya no tendría por qué ser objeto preferente de la caridad cristiana y menos aún de la asistencia pública, que no ha de dedicarse a holgazanes ni a delincuentes, sino que ha de entregarlos a la justicia para ser castigarlos con la prisión o con padecimientos corporales³⁵⁶. El mercantilismo iba a dotar de cobertura ideológica a la utilización abiertamente represiva de la asistencia social, como instrumento también para suministrar fuerza de trabajo a las nuevas fábricas, instaladas a menudo en cárceles y casas de trabajo³⁵⁷.

La reforma protestante aceleró este proceso en los países en que triunfó. De un lado, la “justificación por la fe” hacía innecesarias las “buenas obras caritativas” que no conducían por sí mismas a la salvación, quedando el ejercicio de la caridad para los casos de extremo desvalimiento “no culpable” y adquiriendo una importancia esencial la distinción entre la culpabilidad o no del indigente³⁵⁸. Más aún, para los calvinistas, la

³⁵⁴ J. LÓPEZ DE GOICOECHEA ZABALA, “De subventionem pauperum: Los tratados...”, cit., p. 23.

³⁵⁵ “Las leyes inglesas de la época de Enrique VIII e Isabel I preveían la pena de muerte contra los mendigos reincidentes. Los estatutos y actas de 1536, 1576, 1597 y 1601 establecían una imposición local universal para permitir la asistencia a los pobres: su producto financiaba la compra de cáñamo, lino y lana que se daba a los indigentes para que los trabajara. En determinados casos, la administración parroquial alquilaba directamente los sin trabajo a los manufactureros, y en otros casos se establecían casas de fuerza o de trabajo llamadas ‘work-houses’ en las que los pobres eran internados y obligados al trabajo de textiles.” P. DEYON, *Los orígenes de la Europa moderna: el mercantilismo*, Ed. Península, Madrid, 1970, pg. 115. Las dificultades de los pobres en Inglaterra para conseguir la vecindad o domicilio en una feligresía que no fuera la suya (y sus consecuencias económicas) son descritas con detalle por A. SMITH, *Investigación de la naturaleza...* ibíd., p. 238.

³⁵⁶ La Ordenanza promulgada por el parlamento de París en 1535 preveía también la pena de muerte para los desocupados que no se presentaran para trabajos de utilidad pública o para los mendicantes válidos que no fueran naturales de la ciudad que no la abandonaran. La Ley municipal de Ruan (1534) añade que los arrestados serán encadenados por parejas y entregados a las autoridades para que les asignen trabajos públicos, y en 1556, se amenaza con la horca a quienes se rebelen: “No hay que suponer que se trate de una situación esporádica ni de una disposición represiva temporal: la horca es un componente estable entre los que garantizan el funcionamiento de la asistencia social en Ruán”, B. GEREMEK, id., p. 164 y 180.

³⁵⁷ G. A. RITTER, *El estado social...*, cit., p. 54.

³⁵⁸ El propio M. Lutero mantenía el rechazo a la mendicidad junto a las propuestas de organización de la asistencia social en las ciudades, según referencia a GEREMEK en G. A. RITTER, *El estado social...*, id., p. 55. Todo ello no obsta para que, a principios del siglo XVIII se extendieran en Alemania y Austria las doctrinas *pietistas*, que enlazarían con las iniciativas ilustradas del resto de Europa, siempre tendentes a potenciar el papel del Estado.

salvación se asegura con el éxito en la vida terrenal, con la consiguiente devaluación moral de la pobreza –que deja de ser un modelo cristiano de vida- y de los pobres. Además, la confiscación de bienes eclesiales puso en manos de las autoridades municipales importantes fondos con que hacer frente a la asistencia municipal. En este contexto, el **modelo de atención pública y discriminada, incluyendo las prohibiciones de la mendicidad, pudo alcanzar mayor desarrollo en las sociedades “reformadas”** en las que el asunto fue pronto considerado como una cuestión laica y, por lo tanto, política. Este cambio **no significó sin embargo que el tratamiento de la pobreza fuera menos riguroso, sino al contrario.**

En la anglicana Inglaterra la libertad de los campesinos y la supresión de los monasterios liberó mucha fuerza de trabajo disponible para la manufactura y después para la industria, lo que constituye el inicio de su pobreza y del trabajo forzado. Las leyes contra pobres, que en Inglaterra datan de principios del siglo XIV, se refuerzan en ese momento y se aplican ya a los campesinos desposeídos para forzarles a admitir el trabajo asalariado. Como escribe K. Marx:

“El que no quisiera trabajar cuando se le requería, a la cárcel. O sea, **trabajo forzado a cambio de un salario determinado para los trabajadores libres.** Primeramente había que forzarlos a trabajar bajo las condiciones impuestas por el capital. El desposeído se siente más inclinado a convertirse en vagabundo, ladrón y mendigo que en trabajador”³⁵⁹

Las medidas inglesas son conocidas por su especial crueldad³⁶⁰, y desembocan (1601) en la **Ley sobre los pobres**, que precisaba con detalle las reglas de la administración pública de la asistencia social y el modo de imponer impuestos para financiarla. Consolidaba así los principios que desde hacía décadas se habían impuesto con la **institucionalización de la asistencia, obligación de trabajar y medidas represivas del vagabundeo.** Estas bases del sistema inglés de asistencia social se mantendrían hasta 1834.

En la **Europa católica**, sin embargo, este proceso sería más lento y -dada la pervivencia más acusada del papel de la iglesia y de las concepciones religioso-caritativas- con una visión, al menos aparentemente, **más permisiva del fenómeno de la mendicidad.** Lo cierto es que cuando, años más tarde, trataron de implantarse medidas de inspiración vivista en las ciudades españolas³⁶¹, surgieron las dificultades y las disputas

³⁵⁹ K. MARX, *Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858*, cit., p. 265.

³⁶⁰ El Estatuto de Enrique VIII (1531) incluía la pena de azotes para los mendicantes válidos y de multa a quienes los socorriesen con limosna. Complementariamente, el *Estatuto de artesanos* (1563) introducía el trabajo forzoso, de forma que “todo hombre menor de 30 años que no encontrase trabajo en su oficio podía ser obligado a aceptar un trabajo cualquiera (...) con una paga (...) fijada por el juez de paz” y los hombres entre 20 y 60 años sin oficio y también sin trabajo podían ser empleados “al servicio de los grandes propietarios de tierras en las mismas condiciones”, B. GEREMEK, *La piedad y la horca...*, ibíd., p. 166-7.

³⁶¹ A través de la *Pragmática sobre los pobres* de Carlos I (1540), que incluía la prohibición de la mendicidad y la centralización de los hospitales. Tiene sus antecedentes en los Edictos imperiales de Augsburgo (1530) y, sobre todo de Gante (1531), que se dirigían a los territorios imperiales. La última

teológico-políticas³⁶² que fueron dirimidas, tras el concilio de Trento, a favor de quienes mantenían la doctrina tradicional de la limosna y el papel preponderante de la iglesia en la asistencia.

La prohibición de la mendicidad era una visión luterana y, por tanto, constitutiva de herejía³⁶³, si bien la haraganería, la mendicidad y el vagabundeo³⁶⁴ eran un problema para el orden público y generadoras de impiedad, con lo que la contrarreforma se aprestaba también a asociarse a la doctrina de la utilidad pública del Estado³⁶⁵.

Aun así, no se trataba exclusivamente de una discusión teórica, con sus vertientes teológica³⁶⁶, filosófica o incluso jurídica (la función de la caridad y su oposición o complementariedad con la justicia, así como su paulatina sustitución por el concepto de *filantropía*). Se trataba también de una lucha por la intervención en la asistencia social de dos poderes, el laico y el eclesiástico, que corría pareja a la paulatina represión y exclusión de los no considerados aptos para recibirla: se trataba de una lucha por el poder sobre las

contiene las mismas medidas y con idéntica dualidad, deudora de las discusiones teológicas de la época: las restrictivas, derivadas de las necesidades de orden público, no desconocen las obligaciones de caridad cristiana, pero tampoco la intervención laica y pública. “Puede considerarse como un programa, claramente articulado de **laicización de la asistencia social, que no se orienta sin embargo contra las tradicionales prerrogativas de la iglesia** ni contra el patrimonio eclesiástico, y que prevé, al mismo tiempo, la participación o la colaboración del clero en la reforma”, B. GEREMEK, *La piedad y la horca...*, ibíd., p. 162-3.

³⁶² Protagonizadas sobre todo por Domingo DE SOTO (*Deliberación en la causa de los pobres*. Salamanca. 1545), contrario a ellas, y Juan DE ROBLES (*De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres*. Salamanca. 1545), favorable. Ha de citarse también a Manuel DE GIGINTA (*Remedio de pobres*. 1579), que defendió con éxito la creación de *Casas de Misericordia* y la separación de mendigos y enfermos, y a Cristóbal PEREZ DE HERRERA (*Discursos del amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos*. 1598), que combatía el trabajo forzado y abogaba por la centralización de los albergues de pobres bajo el control de los municipios mediante censo y otorgamiento de cédulas de identificación a los verdaderos, sosteniendo que la pobreza individual es manifestación y condición de la pobreza colectiva, debiendo solucionarse mediante reformas económicas. C. LOPEZ ALONSO, “La acción pública...”, ibíd., p. 42. Un análisis de las polémicas en A. MORELL, *La legitimación social de la pobreza*, Ed Anthropos, Barcelona, 2002, p. 39-56.

³⁶³ Curiosamente, sin embargo, en las *Leyes de Indias* se mantuvo la prohibición de los vagabundos (españoles, mestizos, mulatos y zambaigos) que viven entre los indios, ordenando que fueran echados de los pueblos; se les enseñaran oficios; los menores de edad fueran recogidos en Colegios o casas de recogidas y en último extremo, deportados o autorizados a volver a España. Una disposición específica se refiere a los gitanos “que usan de su traje, lengua, tratos y desconcertada vida, entre los indios a los cuales engañan fácilmente por su natural simplicidad (...) luego que sean hallados los envíen a estos reinos en los primeros navíos con sus mujeres hijos y criados y no permitan que por ninguna razón o causa que alegue quede alguno en las Indias ni sus islas adyacentes”, *Recopilación de las Leyes...*, ibíd., Libro VII, Título IV, Leyes II y V.

³⁶⁴ “Mandamos, que porque de andar generalmente los pobres por estos nuestros Reynos se sigue que hay muchos holgazanes y vagamundos, que no puedan andar ni anden pobres por estos nuestros Reynos, vecinos ni naturales de otras partes, sino que cada uno pida en su naturaleza”; “Mandamos que, por evitar los inconvenientes que á los pobres resultan, que de aquí adelante en la nuestra Corte todos los pobres y vagamundos, que pudieren trabajar, y anduvieren mendigando, sean echados de la Corte, y castigados”, *Novísima Recopilación...*, ibíd., Tomo I, Libro III, Título XXXIX, Ley I de D. Carlos I. y D^a Juana en Valladolid año 1523; en Toledo año 525; en Madrid año 528 y años 34 y 40; y de D. Felipe II. en Valladolid año 1558, p. 703.

³⁶⁵ B. GEREMEK, *La piedad y la horca...*, ibíd., p. 226.

³⁶⁶ V. LLORCA ALBERO. *El socorro de los pobres: libertad o regulación*, Tesis doctoral, Facultad de Teología de la Universidad de Navarra, Pamplona, 2002. Su capítulo II está dedicado al debate entre autores españoles en el siglo XVI. Disponible en <http://dspace.unav.es/dspace/handle/10171/17641>

personas y los bienes³⁶⁷. Las dos posiciones enfrentadas (permisividad vs. control), representaban, respectivamente, la perpetuación mediante la limosna indiscriminada de un modelo de dominación y privilegio eclesial/feudal que se manifestaba en la obligación de contar con la cédula extendida por el poder eclesiástico para poder ejercer la mendicidad³⁶⁸, frente a la aparición de un modelo estamental/mercantilista que supondría la sustitución de la caridad por la asistencia social, siendo el papel primordial de esta última en la utilización de los pobres en el sistema productivo:

“Que no se dé limosna a gente ociosa y vagabunda, que pueda trabajar: antes estos deben ser por los Justicias corregidos, y compelidos a que trabajen, y ganen por si de comer”³⁶⁹

Buena muestra es la ley dictada por Felipe IV por pragmática de 10 de febrero de 1623, por la que se prohíben:

“Los estudios de Gramática en los hospitales donde se crían niños expósitos y desamparados; y que los administradores y superintendentes tengan cuidado de aplicarlos á otras artes, y particularmente al ejercicio de la marinería, en que serán muy útiles por la falta que hay en este Reyno de pilotos”.

O la Ley de 22 de Diciembre de 1677, del rey Carlos II, que ordena que:

“Se destine en Cádiz una casa donde se vayan recogiendo todos los que hubiere á propósito de esta calidad en las ciudades de Andalucía alta y baxa, y Reyno de Granada, y especialmente los de la doctrina, desamparados y hospicios de esta Corte; y que se les acuda á cada uno con una ración ordinaria, la media para sustento, y la otra para vestirlos, en el ínterin que tienen edad para irlos repartiendo en los navíos de la Armada del Océano, carrera de Indias y otras”³⁷⁰.

La distinción entre *verdaderos* pobres y vagabundos, estos últimos los indeseados, se hace patente en las leyes dictadas en los siglos XVI y XVII: registro y licencia para

³⁶⁷ C. LOPEZ ALONSO. *Ibíd.*, p. 29.

³⁶⁸ “Porque se pueda saber las personas que verdaderamente son pobres, y no pueden pedir la limosna sino cada uno en su naturaleza y lugar que estan dichos; mandamos, que ninguna persona pueda pedir limosna sin cédula del Cura de su Parroquia y con que en la misma cédula la Justicia de la ciudad ó villa donde fuere natural ó morador le dé aprobacion y licencia para ello”, “que no den las cédulas y licencias á los dichos pobres sin que primero esten confesados y comulgados, y desto les conste por cédula de quien los confesó y comulgó” De esta obligación se exceptúa a los ciegos: “Los que fueren verdaderamente ciegos puedan pedir limosna sin licencia alguna en los lugares donde fueren naturales ó moradores, y en los lugares dentro de las seis leguas, segun que arriba es dicho, que han de pedir los pobres naturales, estando confesados y comulgados” *Novísima Recopilación*..., *ibíd.*, Tomo I, Libro III, Título XXXIX, Ley III, Ley IV y Ley VIII, de D. Carlos I. y D^a Juana en Valladolid año 1523; en Toledo año 525; en Madrid año 528 y años 34 y 40; y de D. Felipe II. en Valladolid año 1558, p. 703-4.

³⁶⁹ JUAN DE MEDINA, *La Charidad discreta, practicada con los mendigos, y utilidades que logra la Republica en su recogimiento*, Salamanca, 1545. En la edición de Valladolid, 1757, p. 27.

³⁷⁰ *Novísima Recopilación*..., *ibíd.*, Tomo I, Libro VII, Título XXXVII, Ley I, p. 687-8.

unos y penas³⁷¹ para los otros. Comenzaba a extenderse también como una clase de pena el enrolamiento en el ejército, que duraría todo el siglo XVIII³⁷².

3.-El pensamiento ilustrado: el trabajo, incluso forzado, como remedio de la pobreza

Los ilustrados defenderán la intervención del Estado en la asistencia social en la medida en que éste no fuera capaz de asegurar la ocupación de los súbditos. La toma de conciencia de esta responsabilidad impulsa la formación de una *política social* del Estado, bien construyendo un sistema estatal de asistencia, bien acentuando el control del Estado sobre las instituciones de caridad. Coexisten en la época dos opiniones significativas:

- De un lado, la que sostiene la importancia del *control sobre las situaciones de desigualdad* –cuya existencia es necesaria e inamovible- para evitar la extensión de la miseria, ya que miseria y delincuencia son interdependientes. Esta relación viene a justificar también las actitudes represivas contra los pobres.

- De otro, la que expresa la compasión activa propia de actitudes *humanitarias*, para las que la miseria no es sino el resultado de la ignorancia (de ahí la insistencia en la instrucción infantil, que enlaza con la misma preocupación de los humanistas del Renacimiento) y de la falta de solidaridad de los ricos³⁷³.

Lo que ambas opiniones comparten es, en todo caso, la **concepción utópica de que el trabajo es el remedio de la miseria y la delincuencia**: de ahí la obligación de trabajar de todos y la tutela del Estado para quienes no tienen oportunidad de hacerlo. La relación entre pobreza y enfermedad comienza también a abrirse paso con los precursores

³⁷¹ Así, la *Ley de prohibición de vagamundos en la Corte y pena de los aprehendidos en ella* (de cárcel y destierro) y *Aumento de las penas a los vagamundos y su destino en galeras* (azotes y cuatro años de galeras, duplicados si reincidiesen), dadas por D. Carlos I y D^a Juana en Madrid y Monzón en 1528 y 1552, respectivamente. *Ibíd.*, Tomo V, Libro XII, Título XXXI, Leyes III y IV, p. 430. Se aclararía que son *vagamundos* en cuanto a dichas penas “los egipcianos y caldereros extranjeros, que leyes y pragmáticas destos Reynos están mandados echar de él, y los pobres mendigantes sanos que piden y andan vagamundos” por Pragmática de D. Felipe II de mayo de 1566, *ibíd.*, Ley V, p. 430.

³⁷² “Todos los que (...) pidieren limosnas por las casas, calles y plazas, é Iglesias ó Monasterios, ó en otras qualesquier partes sin las cédulas y licencias, como está dicho de suso que las Justicias los prendan, y procedan contra ellos como contra notorios vagamundos y holgazanes, teniéndolos por tales, y castigándolos conforme á las leyes deseos Reynos”; “Para que se recojan, y se sepa los que son pobres verdaderos que deben pedir limosna, se vean y examinen; y al que legítimamente lo fuere, y se hallare impedido para no poder trabajar ni ocuparse en ningun ministerio, se le dé licencia para valerse de este medio, y una señal para reconocimiento de ella, la qual traigan colgada al cuello (...) el que no tuviere dicha señal, no pueda pedir limosna; pena al que contraviniere por la primera vez, á los hombres de dos años de destierro de esta Corte y doce leguas en contorno, por la segunda quatro años de destierro del Reyno, y por la tercera seis años de presidio y á las mugeres por la primera vez seis meses de galera, por la segunda un año, y por la tercera dos años”, *ibíd.*, Tomo I, Libro VII, Título XXXIX, Ley XIV de D. Felipe II dada en Madrid por pragmática de 7 de Agosto de 1565 y Ley XV de D. Carlos II dada en Madrid por decreto de 18 de agosto de 1671, p. 707.

³⁷³ B. GEREMEK, *La piedad y la horca...*, *ibíd.*, p. 256 y ss.

del *higienismo* como el ya citado P. Frank³⁷⁴ y las primeras políticas asistenciales, en particular en el ámbito sanitario. Sus ideas tienen su reflejo también en la España del siglo XVIII, con el intento de centralizar la asistencia en su doble vertiente de control/represión y secularización. La opinión de los ilustrados esta resumida en una de las propuestas de pragmática que somete Campomanes al rey Carlos III:

“Deseando yo cortar de raíz la ociosidad, raíz fecundísima de los vicios corruptores de la buenas costumbres, mando que todos mis vasallos, sin excepción de clases, dignidades ni personas, vivan precisamente aplicados a alguna profesión u oficio útil a la República, de manera que se verifique que su trabajo personal produce algún bien; y para que esto se verifique, declaro que solo se tendrán por ciudadanos aplicados a los militares, a los empleados del gobierno civil, a los profesores públicos, a los agricultores o criadores de ganados, a los comerciantes y los artesanos. A todos los que no estén suscritos y verdaderamente trabajando se les conceptuará como inútiles y serán tratados como vagos o pagarán 500 ducados de impuesto cada año para compensar su inutilidad”³⁷⁵

La represión de la ociosidad tendrá su reflejo ahora en las levas obligatorias de los desocupados y la atención de los no hábiles exigirá que sean recogidos para darles oficio o acogimiento en los hospitales u otras instituciones como hospicios o casas de expósitos. Sin dejar de constituir una cuestión de caridad, la asistencia lo es también de **orden y utilidad pública**, que atañe al Estado, directamente o a través de la promoción de iniciativas como las Sociedades Económicas de Amigos del País, que incorporan motivaciones más laicas o filantrópicas³⁷⁶.

A este respecto, y referida a la protección de la integridad y la salud de los niños, es representativa del espíritu ilustrado la Real Orden de 2 de Junio de 1788, por la que se ordena a los responsables de los hospicios que:

“No se entreguen, sino es con las seguridades y formalidades necesarias, A personas que los mantengan, y enseñen oficios y destinos convenientes á ellos mismos y al Público, para evitar iguales casos á lo ocurrido en San Lucar de Barrameda de haber sacado la Sociedad Económica de Amigos del Pais de aquella ciudad de poder del autor de una compañía de volatines dos chicos que había tomado en la casa de expósitos de Valencia, para habilitarlos en sus violentos manejos de cuerpo”³⁷⁷.

³⁷⁴ P. FRANK, *De popolorum miseria: morborum genitrice*, 1790, es el discurso del autor que compendia esta reflexión. Traducción del latín por H. E. SINGERIST, “La miseria del pueblo: madre de las enfermedades”, *Boletín de la Historia de la Medicina*, Vol. IX, No. 1, enero de 1941. Su versión digital, consultada el 30 de septiembre de 2017, en <https://translate.google.es/translate?hl=es&sl=en&u=http://www.deltaomega.org/documents/mother.pdf&prev=search>.

³⁷⁵ Conde de CAMPOMANES, *Cartas político-económicas*, publicadas por Antonio Rodríguez Villa, Librería de M. Murillo, Madrid, 1878, p. 278-79.

³⁷⁶ C. LOPEZ ALONSO, “La acción pública no estatal”, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Colección Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1990, p. 48.

³⁷⁷ *Novísima Recopilación...*, ibíd., Tomo I, Libro VII, Tít. XXXVII, Ley III, p. 688.

Como también lo es la prolija Ley de D. Carlos III de 21 de Julio de 1780³⁷⁸ sobre la “construcción y disposición material de los hospicios; instrucción y aplicación de los hospicianos á los ejercicios, oficios y artes útiles al Estado”³⁷⁹; “instrucción y destino de las niñas³⁸⁰ en los hospicios desde la más temprana edad”; y “aplicación de los adultos³⁸¹ y ancianos³⁸² que pueden trabajar en los hospicios”.

Por un lado, el Estado seguía otorgando un **papel preponderante en la dirección y organización de los hospicios al poder eclesiástico**:

“Aunque se establezcan ó esten establecidas en alguna diócesis dos ó mas casas generales de expósitos, todas han de ser dependientes del Prelado de la diócesis (...) Los administradores de las casas generales y los ecónomos de los partidos, donde las casas no sean de patronato particular, serán elegidos por los Prelados, que dispondrán sean eclesiásticos de la mejor conducta”³⁸³.

Este depósito de gestión se repite con la creación de la asistencia médica domiciliaria a pobres en su limosnero mayor, el Patriarca de las Indias, “que suministra con liberal mano el caudal necesario para una empresa tan favorable a la humanidad”³⁸⁴.

Por otro lado, el Estado tomaba también la iniciativa en dos vertientes. La primera, en la **represión del vagabundeo con objetivos de reconducción de los vagos³⁸⁵ al servicio del Estado**, en especial del ejército³⁸⁶. La segunda, en cuanto a la asistencia

³⁷⁸ *Ibíd.*, Tomo I, Libro VII, Tít. XXXVII, Leyes IV, V, VI y VII, p. 695-99.

³⁷⁹ “Criar unos artesanos y vecinos bien instruidos, y útiles al Estado, saliendo á exercer las artes y oficios, y una semilla de buenos padres de familias bien educados; y se les inspirará á los pobres la debida confianza y amor á dichos hospicios”.

³⁸⁰ “Se les aplicará á los telares de cintas de hilo, filadiz, algodón, seda y lienzo; cuyas fábricas deberá haber en los hospicios, con buenas y hábiles maestras que cultiven las niñas en las buenas costumbres, inspirándoles con su exemplo las virtudes, y la suavidad de genio que necesita despues la República en las madres y familias; é ínterin se les instruye en estas habilidades y conocimientos, se les harán aprender también los ejercicios domésticos mas comunes de labor, amasar, guisar, planchar, &c.”.

³⁸¹ “Los adultos, que por su edad ó rudeza no pueden aprender los elementos de las artes y oficios, se destinarán á los otros ejercicios mas groseros, y que solo piden fuerzas y vigor”.

³⁸² “Los ancianos hábiles servirán para recoger las limosnas, se emplearán en algunos oficios internos en las casas hospicios, cuidarán de su aseo y limpieza, y de la de los niños, y servirán de pedagogos para llevar y traer al hospicio aquellos niños y jóvenes destinados á los oficios que esten fuera de ellos (...) se examine prolixamente la hombría de bien y buenas costumbres de dichos ancianos, á quienes se han de entregar los niños para dichos fines, que es un punto de mucha conseqüencia, y por cuyo defecto puede malbaratarse en los niños la sana instrucción de costumbres que se desea logren en dichas casas”.

³⁸³ *Novísima Recopilación...*, Tomo I, Libro VII, Tít. XXXVI, Ley V, de 11 de diciembre de 1796, *ibíd.*, p. 690.

³⁸⁴ Real Decreto de 17 de enero de 1786, *Gaceta de Madrid* núm. 5 de la misma fecha, p. 42-43.

³⁸⁵ “Los mendigos voluntarios y robustos serán tratados del mismo modo que los vagos; y los inválidos, y verdaderamente impedidos para trabajar, harán que se recojan, siempre que pueda ser, en los hospicios y casas de misericordia”, *Novísima Recopilación...*, *ibíd.*, Tomo I, Libro VII, Tít. XXXIX, Ley XXVI, dada por D. Carlos III en la instrucción de Corregidores, inserta en cédula de 15 de mayo de 1778, p. 721.

³⁸⁶ Y no sólo de los vagos, sino que también se destinan los expósitos: “como se hacia por lo pasado, los niños expósitos y huérfanos, para que empezando por el ejercicio de grumete, se habiliten y adiestren para marineros, artilleros y pilotos; he resuelto, se destine en Cádiz una casa donde se vayan recogiendo todos los que hubiere á propósito de esta calidad en las ciudades de Andalucía alta y baxa, y Reyno de Granada, y especialmente los de la doctrina, desamparados y hospicios de esta Corte; y que se les acuda á cada uno

mediante la creación de **instituciones públicas y laicas para la gestión de los socorros** a los pobres y a los jornaleros enfermos³⁸⁷.

Así, se establecían levas anuales de vagabundos, entre los que se hallan los “vagos, ociosos o distraídos habitualmente”, deteniéndolos y encarcelándolos para ser aplicados al *servicio de armas* con destino a completar los cuerpos de guarnición en América, sin que la disposición se aplicara a los delincuentes. Se dictaban también disposiciones para el “recogimiento de los verdaderos pobres”, en el hospicio, incluidos los vagabundos ineptos para el ejército. Y en cuanto a los “mendigos hábiles y vagos”, debían ser “recogidos indistintamente todos los que se hallaren pidiendo limosna; conduciendo á los hospicios de Madrid y San Fernando los impedidos, los niños de ámbos sexos, y mugeres; y aplicándose los válidos á los servicios de Guerra y Marina”.

De igual forma, se reglamentaba el sistema mediante normas de *Orden y método de policía para el recogimiento de mendigos* y se establecían *Diputaciones de barrio* elegidas entre los vecinos en cada parroquia de la jurisdicción de Madrid, pero con subordinación inmediata a la Justicia ordinaria “bajo la autoridad del Corregidor de Madrid”. Estas Diputaciones caritativas, que ponen de manifiesto el interés público y no necesariamente eclesiástico en la ordenación del fenómeno, se auxilian en su labor con los pormenorizados registros correspondientes de “alistamiento ó matricula del vecindario de él, con expresión del oficio de cada vecino ó mozo suelto, explicando los que son jornaleros”, incluidos los niños “para que de este modo se tenga completo conocimiento de cada familia, y pueda velar la Junta de barrio en su educación, y evitar que mendiguen”.

En todo caso, no dejaba de estar presente una visión ambivalente de la pobreza y la enfermedad, en especial en sus manifestaciones más duras, que, sin dejar de ser consideradas como objeto de caridad, debían ser escondidas:

“Con motivo de haberse notado, que en las Iglesias y otros parages públicos concurren mendigos, y algunos con cánceres y deformidades asquerosas, lo que contribuye á retraer el zelo del Público, que repugna dar limosna á las Juntas de caridad, murmurando de que no se le libra de la importunidad de esta gente, y de que se invierten las limosnas en otros fines: y respecto que los mendigos lacerados ó deformes deben ser recogidos y curados, no solo para evitar todo contagio, sino tambien para procurarles a ellos mismos su alivio: se comuniquen las correspondientes órdenes á los Jueces á quienes corresponda, para que

con una racion ordinaria, la media para sustento, y la otra para vestirlos, en el ínterin que tienen edad para irlos repartiendo en los navíos de la Armada del Océano, carrera de Indias y otras”, *Novísima Recopilación...*, ibíd. Tomo III, Libro VII, Tít. XXXVII, Ley II, p. 688.

³⁸⁷ Ibíd., Tomo III, Libro VII, Tít. XXXIX, Leyes XVIII a XXI, dadas por D. Carlos III por Reales Ordenes de 18 de Noviembre de 1777 y 4 de Febrero, 3 y 13 de Marzo de 1778, p. 709-17 y Tomo V, Libro XII, Título XXXI, Ley VII, dada por D. Carlos III en Aranjuez por Real Decreto el 7 de mayo de 1775, p. 431 y ss. Como ejemplo de puesta en práctica de la recluta de vagos, la Instrucción que S. M. “manda observar en la admisión de reclutas y vagos (...) para la formación de los terceros batallones de la infantería Española”, *Gaceta de Madrid*, núm. 9, de 30 de enero de 1787, p. 71 a 76.

no permitan este exceso, y recojan á los mendigos que así se presenten; destinándolos segun está mandado, y libertando al Público de su importunidad, y de la vista desagradable de unos objetos que pretenden que la compasion sirva de fomento á la holgazanería”³⁸⁸.

4.-El derecho a la seguridad y la intervención pública

El final del antiguo régimen trae consigo otra visión del mundo y de las relaciones sociales. La pobreza y los estados de necesidad son considerados a la luz de los derechos naturales del hombre y en particular como un fenómeno que afecta a su dignidad como ciudadano, de la que todos son acreedores con independencia de su posición social. Aunque el tránsito de lo ideológico a la práctica política será lento, y a pesar también de que los dogmas liberales colocarán muchas veces en sordina estos principios, lo cierto es que la Revolución francesa constituye el punto de inflexión. La **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano** de 1793, en plena Convención jacobina, recoge en su art. 21 que:

“Las **ayudas públicas son una deuda sagrada**. La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, ya sea procurándoles trabajo, ya sea proporcionando los medios de existencia a los que no estén en condiciones de trabajar”.

Es decir, el Estado se erige en responsable de garantizar el derecho a la subsistencia mediante el trabajo o la asistencia social pública. Esta obligación pública se relaciona directamente y por primera vez con uno de los derechos *naturales e imprescriptibles* consagrados en su art. 1, como es el **derecho a la seguridad**, definida a su vez, según el art. 8, como “la **protección concedida por la sociedad** a cada uno de sus miembros para la conservación de su **persona, de sus derechos y de sus propiedades**”.

Tal derecho a la seguridad, que afecta a todas las esferas de la actividad humana e inherente por tanto a la condición de ciudadano, se ha de garantizar por el poder público. Se produce así un cambio radical en la concepción del infortunio y de la pobreza: **la mendicidad se prohíbe porque atenta a la dignidad humana y, en consecuencia, la asistencia social se convierte en un derecho**³⁸⁹. Este avance con respecto al mundo anglosajón, que tanto en Inglaterra como en Estados Unidos había hecho girar el reconocimiento de los derechos civiles sobre la propiedad, se debe al concurso de las

³⁸⁸ *Ibíd.*, Tomo I, Libro VII, Tít. XXXIX, Ley XXV, dada por D. Carlos III. por Real Orden de 26 de agosto de 1785, p. 720.

³⁸⁹ Los *Decretos de Ventoso* (26 de febrero y 3 de marzo de 1794) ordenan el censo de los patriotas indigentes, que serán indemnizados con los bienes expropiados a los enemigos de la Revolución: “Abolid la mendicidad que deshonra al Estado libre. Las propiedades de los patriotas son sagradas, pero los bienes de los conspiradores están ahí para todos los desafortunados. (...) Artículo primero: Todas las comunas de la República harán una lista de los patriotas indigentes que vivan en ellas (...) Art. II: El Comité de Salvación Pública (...) hará un informe sobre los medios de indemnizar a todos los desafortunados con los bienes de los enemigos de la Revolución”. Tomado de F. PRIETO, *La Historia en sus textos. La Revolución Francesa*, Ed. Istmo, Madrid, 1989, p. 318-20.

clases populares junto a la burguesía en la Revolución francesa. Sus huellas quedan en la Declaración, con independencia del tortuoso proceso posterior para su reconocimiento práctico: de la declaración a la realidad habrían de transcurrir muchas décadas.

La condición material indispensable para que la asistencia social se materializara como un derecho era la existencia de un Estado fuerte, organizado y capaz de actuar como redistribuidor de renta mediante la recaudación de impuestos, concepto por otro lado incompatible con la visión liberal del Estado abstencionista. Y, además, si el objetivo era materializar el carácter igualitario en el trato a los ciudadanos, era necesario alejar la asistencia pública de los niveles municipales y depositarla en manos de un estado centralizado. Sin embargo, el modelo no alcanzó el éxito, debido a la insuficiencia de los sistemas de financiación, a la falta de comprensión social de la necesidad del sistema y los efectos de la guerra en la Francia revolucionaria. En 1796, el Estado renunciaría a su papel en la asistencia pública y retornaría a la municipalización, que sería completada con sistemas privados organizados por instituciones confesionales. Se había partido también de la idea de que la derogación de la regulación corporativa de los oficios abriría la puerta a la *sociedad ocupada*³⁹⁰, lo que se revelaría como dramáticamente erróneo.

A. Pauperización y leyes contra pobres

El desarrollo del capitalismo a partir de los inicios del siglo XIX presenta un nuevo fenómeno capital, como es la extensión del estado de necesidad a una porción creciente de la población. El trabajo asalariado, cada vez más concentrado en las ciudades y cada vez menos profesionalizado en virtud de los mecanismos de división del trabajo, crea una dependencia vital del empleo y de su remuneración, de forma que trabajar no significa necesariamente un seguro contra la indigencia. Al contrario, las condiciones de trabajo apenas permiten la subsistencia y, si el trabajo falta, lo que es frecuente, no hay alternativa. No solo existe una capa de la población *pauperizada* sino que nace una masa de *pauperizables*³⁹¹. La *precarización* (desde muy pronto utilizada como instrumento de dependencia frente al empresario) abarca no sólo al empleo en sí, sino también al conjunto de las condiciones de trabajo. El trabajador empleado vive en condiciones precarias, con salario insuficiente siquiera para una subsistencia digna, pero si el empleo falta, al no disponer de reserva alguna, caerá inmediatamente en la indigencia más lacerante.

Deja así de tener sentido la diferencia entre pobres “voluntarios” y pobres “forzados”, pues estos son ahora la gran mayoría, con la diferencia de que ahora no es posible que, como podía suceder hasta hacía poco, los poderes públicos proporcionen trabajo a los desocupados, que son grandes masas. Es este un fenómeno no previsto por los primeros ideólogos del capitalismo, para quienes, al no existir teóricamente obstáculos

³⁹⁰ F. DIEZ RODRIGUEZ, “Trabajo, pobreza y beneficencia: En torno a las Memorias sobre el pauperismo de Alexis de Tocqueville”. *Historia y Política*, nº 19, Madrid, 2008, p. 214-16.

³⁹¹ P. CARASA SOTO, “Cambios en la tipología del pauperismo en la crisis del Antiguo Régimen”, *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea*, nº 7, Univ. Valladolid, 1987, p. 133.

para el crecimiento de los salarios y, por tanto, del nivel de vida de los trabajadores, el problema de la pobreza se resolvería a la larga, sin necesidad de asistencia. Sin embargo, la precarización no permite esa arcadia feliz y, al contrario, **la proletarización convierte a la pobreza en un fenómeno de masas, incluso entre los ocupados**. Por decirlo en palabras de Marx, “no es sino en el modo de producción fundado en el capital, donde el pauperismo se presenta como resultado del trabajo mismo”³⁹², convirtiendo a la masa de desempleados en el “ejército de reserva” del sistema capitalista, condición indispensable para su mantenimiento.

También Alexis de Tocqueville, desde una diferente perspectiva ideológica reconocía que “la clase industrial, que de manera tan poderosa sirve al bienestar de las otras, se halla, pues, expuesta más que ellas a los males súbitos e irremediables”³⁹³.

Nace así, en especial en Inglaterra el concepto de *pauperismo* para designar esta nueva pobreza que por su creciente número y su extrema necesidad reclama y, en su caso, recibe, la asistencia pública³⁹⁴, ligado indisolublemente al nacimiento de la clase proletaria, en cuyo seno crecen los pobres “válidos”. Son, efectivamente, sus víctimas los **trabajadores industriales y urbanos, que han perdido el control sobre el medio de producción, que dependen en exclusiva del salario y que cada vez están más expuestos al desempleo**, efecto inmediato de las crisis cíclicas del sistema³⁹⁵.

Un interesante residuo de la práctica ilustrada es la aplicación de la mal llamada *Ley de Speenhamland*, que en realidad nunca fue tal ley, sino un sistema de socorros consistente en la concesión de subsidios complementarios al salario hasta un nivel mínimo de ganancias, según un baremo que se aplicó desde 1795 hasta su derogación en 1834. Se basaba en el “derecho a vivir” y era expresión de un “paternalismo robustecido” que pronto provocó el descenso en la productividad del trabajo y también de los salarios que pagaban los patronos, ya que lo que ellos no pagaban lo complementaba el subsidio. El resultado fue desastroso en términos de eficiencia económica, pero también produjo efectos devastadores en el terreno social, en la medida que impedía el desarrollo de la conciencia de trabajadores de la legión de subsidiados y favorecía la legislación prohibitiva del asociacionismo obrero³⁹⁶: los trabajadores no tenían por qué luchar por su

³⁹² K. MARX, *Elementos Fundamentales...*, cit., Vol. II, p.111.

³⁹³ A. DE TOCQUEVILLE, *Democracia y pobreza (Memorias sobre el pauperismo)*, Ed. y traducción de A. Hermosa Andújar, Ed. Trotta, Madrid, 2003, p. 57.

³⁹⁴ F. DÍEZ RODRÍGUEZ, “Trabajo, pobreza...”, cit. p. 204-206.

³⁹⁵ “Un buen número de trabajadores, constituye la población *excedente* de Inglaterra que vegeta penosamente, mendigando y robando, barriando las calles y recogiendo la basura (...) ¿Qué otro recurso le queda a esas personas cuando no hallan trabajo y no quieren rebelarse contra la sociedad, sino mendigar? (...) Y es notable cómo se encuentran esos mendigos únicamente en los barrios obreros y el hecho de que sólo viven gracias a las dádivas que reciben casi exclusivamente de los obreros”, F. ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, ibíd., p. 142-144.

³⁹⁶ K. POLANYI, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Ed. La Piqueta, Madrid, 1989, p. 138-42. No se aleja de este sistema la actual propuesta de complementos de salario a cargo del Estado que nada tiene que ver con un aumento de la eficiencia económica ni con la creación de empleo, sino con el favorecimiento de la presión a la baja de los salarios, M. VICENTE GÓMEZ, “Empleo pacta el complemento salarial a jóvenes con los agentes sociales”, *El País*, 29 de septiembre de 2017, https://elpais.com/economia/2017/09/28/actualidad/1506626947_023246.html.

salario y los patronos obtenían mejores condiciones sin aparente conflicto. Naturalmente, el sistema, anclado en las antiguas formas de producción agraria, no se ajustaba a la sociedad industrial. Irónicamente, quienes pagaron el fracaso fueron las masas de pauperizados y de desempleados para los que el sistema hubiera sido apropiado. Y de entonces quedan las ideas, aún vigentes y renovadas con el neoconservadurismo, de la inadecuación de los subsidios en situación de necesidad.

Así, roto el modelo de tratamiento mercantilista y fracasados estos sistemas de asistencia agraria, se produce la discusión sobre una nueva *política de pobres*, ya que los candidatos a la pauperización son ahora los trabajadores en activo, incluso aunque trabajen. Thomas Malthus (*Ensayo sobre el Principio de la Población*. 1798), convencido de que la indigencia es consustancial con el trabajo asalariado, no halla otra solución que la *moralización*, es decir, que las familias trabajadoras sean virtuosas, prudentes, previsoras y morigeradas de costumbres. Las reformas deberán afectar a la mejora de las condiciones materiales de vida y a la construcción de un carácter típico, definido por estas virtudes. El complemento es el desarrollo de la previsión para las situaciones de infortunio.

La influencia de estas ideas y la experiencia del *Speenhamland system* serán decisivas en la nueva *Ley de Pobres* inglesa de 1834, en la que los “válidos” se someterán, a cambio de la asistencia en las *workhouses*³⁹⁷ (casas de trabajo/asilos), a condiciones deshumanizadas: trabajo forzado y duras medidas disciplinarias, bajo el principio de disuasión (*less eligibility*)³⁹⁸. El nuevo sistema, que abolía el “derecho a vivir” y suponía una cruel reforma social, debería corregir tres grandes errores del mecanismo de subsidios: a) auxiliar solo al indigente verdaderamente necesitado -lo que no supone, por cierto, ninguna novedad-; b) restaurar el principio del trabajo, de forma que la asistencia solo fuera posible con la contraprestación de un trabajo; c) garantizar que el nivel de vida

³⁹⁷ Existentes en Inglaterra desde finales del s. XVII, se habían puesto al servicio de las necesidades industriales de la época para fabricar productos con demanda y a bajo precio (así, hilaturas de lana). B. GEREMEK, *La piedad y la horca...*, ibíd., p. 235.

³⁹⁸ “Porque el hospicio es igualmente una prisión, quien no cumpla la norma de trabajo asignada se queda sin comer; quien desee salir debe solicitar permiso de antemano, y puede negársele según su conducta, o según la opinión del inspector; está prohibido fumar, así como la aceptación de regalos provenientes de familiares y amigos; los pobres visten el uniforme del hospicio y se hallan enteramente bajo la férula del inspector. A fin de que su trabajo no pueda competir con la industria privada, la mayor parte del tiempo se les da ocupaciones más bien inútiles; los hombres pican piedras, *tantas como un hombre vigoroso pueda en un día y hasta donde resista*, las mujeres, los niños y los ancianos deshilachan viejas sogas de embarcaciones, yo no sé ni siquiera con qué finalidad insignificante. Para que los *superfluos* no se multipliquen o para que los padres *desmoralizados* no influyan en sus hijos, se separan las familias; se envía al hombre a un ala del edificio, la mujer a otra, los niños a una tercera y no tienen derecho a volverse a ver sino en ciertos momentos muy espaciados y solamente si el funcionario del establecimiento ha juzgado buena su conducta. Y para aislar totalmente del mundo exterior a los gérmenes contagiosos del pauperismo encerrados en esas bastillas, sus pensionados no pueden recibir visitas en el locutorio sino con la autorización de los funcionarios y, más generalmente, no pueden recibir visitantes sino bajo su vigilancia y su permiso”. F. ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, ibíd., p. 386.

del trabajador asistido tuviera un nivel de vida inferior al del trabajador independiente de condiciones de vida más bajas³⁹⁹. O, por decirlo en las palabras de Alexis de Tocqueville:

“Toda medida que funde la asistencia legal sobre una base permanente y le dé una forma administrativa, crea una clase ociosa y perezosa que vive a expensas de la clase industrial y trabajadora. Tal es, si no su resultado inmediato, al menos su consecuencia inevitable. Reproduce todos los vicios del sistema monacal, pero no de las altas ideas de moralidad y religión que a menudo allí venían a añadirse. Una ley semejante es un germen envenenado depositado en el seno de la legislación”⁴⁰⁰.

Esta idea de la pereza consustancial a la clase obrera, de la necesidad de que los subsidios sean inferiores al salario para que no desincentiven la búsqueda de empleo, incluso en condiciones de salvaje explotación, de la brutalidad y la tendencia natural al vicio y la mala administración de los trabajadores, se resume en la convicción de que **la pobreza y el infortunio son responsabilidad exclusiva de quien los padece**. No existe atisbo de responsabilidad de un sistema que no es capaz de dar ocupación a todos, y menos aún ocupación digna. Tampoco es responsabilidad de los poderes públicos, que no han de atender a los infortunados sino solo en la medida en que puedan constituir una amenaza de orden público. Por eso se establecen los límites de las ayudas con ese objeto y se consideran éstas de concesión graciable. Similitudes muy notables pueden encontrarse con la ideología hoy dominante, en particular en los países anglosajones⁴⁰¹, y sobre todo en tiempos de crisis, en los que los resabios neoconservadores e individualistas se multiplican.

Y ello sin olvidar el papel que estas instituciones jugaron también para el disciplinamiento de los nuevos trabajadores que, procedentes en su mayoría del medio rural habían de cambiar de forma de vida, acostumbrarse a horarios rígidos y a la vigilancia continua. En los primeros tiempos del capitalismo fue labor de los empresarios, como recoge Thompson de las órdenes de Sir Ambrose Crowley a principios del siglo XVIII (*The Law Book of the Ironworks de Crowley*) para sus obreros metalúrgicos:

“Con el fin de que la pereza y la villanía sean detectados y los justos y diligentes premiados, yo he creído prudente crear un control del tiempo por un Monitor y ordeno y por esta declaro que de 5 a 8 y de 7 a 10 son 15 horas, de las cuales se toma 1 ½ para el desayuno, almuerzo, etc. Habrá por tanto trece horas y media de servicio neto. (...) Y debido a que he sido informado de que varios empleados fijos han sido tan injustos como para regirse por los relojes más adelantados y tocar la campana antes de la hora para marcharse de sus labores (...) y habiéndolo permitido a sabiendas esos dos negros

³⁹⁹ F. DÍEZ RODRÍGUEZ, “Trabajo, pobreza...”, *ibíd.*, p. 224. Los objetivos del *workhouse test* están tomados por el autor de Derek FRASER: *The New Poor Law in the Nineteenth-Century*, Macmillan, London, 1976.

⁴⁰⁰ A. DE TOCQUEVILLE, *Democracia y pobreza (Memorias sobre el pauperismo)*, cit., p. 67.

⁴⁰¹ Según el Eurobarómetro, en 2001 la pereza era percibida como causa importante de la pobreza de forma especialmente intensa en Portugal, Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda, mientras que las causas derivadas de la injusticia eran apreciadas en Alemania Oriental, Finlandia, Suecia, Francia, Italia y España, S. PAUGAM, *Las formas elementales de la pobreza*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, p. 248.

traidores Fowell y Skellerne, se ordena por tanto que ninguna persona de las aquí referidas se rija por el reloj, campana, reloj de bolsillo o de sol otros que el del Monitor, cuyo reloj no se alterará nunca excepto por el vigilante del reloj”⁴⁰²

Y un siglo después, estos eran los mismos métodos utilizados en las instituciones de asistencia. No es, en consecuencia, de extrañar que este sistema de **asistencia ligada a represión** concitara la hostilidad de las organizaciones obreras⁴⁰³. Durante todo el siglo XIX se desarrollará la dialéctica entre la concepción moralizante (referida a la visión del mundo y a la forma de vida de los trabajadores, pero no a las de la burguesía, que no se siente concernida) y la visión de las organizaciones obreras, que la rechazan, al tiempo que reivindican la legitimidad de las sociedades de resistencia y de los derechos de huelga y negociación⁴⁰⁴. Como ya se ha señalado, todo ello no obsta para que, obligadas por las circunstancias, acepten la formación de sociedades de socorros mutuos y de entidades de previsión y extraigan de ellas toda la utilidad posible.

B. Filantropía, paternalismo y poder eclesiástico frente a control público de la asistencia social.

A medida, pues, que crecen las luchas sociales y que se abren paso los derechos colectivos, simultáneamente al empobrecimiento de gran parte de la población y al temor de las clases dominantes a la puesta en cuestión del sistema, se ensayan mecanismos de asistencia compatibles con la no intervención del Estado y con la referida inspiración moralizante. Se extienden las asociaciones de carácter filantrópico, se limita la asociación obrera a las organizaciones de socorros mutuos, a las entidades de ahorro o, más tarde, a las de tipo cooperativo. Las leyes tratan de impedir la existencia de organizaciones reivindicativas o de resistencia ligadas a los sindicatos.

Pero los poderes públicos, que no intervienen durante décadas de una forma efectiva en la regulación de la asistencia, no pueden finalmente seguir resistiéndose a su autorización, aunque siempre pretendiendo utilizarlas como instrumento moderador de conflictos a través de la propagación de hábitos moralizadores del trabajo, el ahorro y la

⁴⁰² E. P. THOMPSON, *Tradición, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*, Ed. Crítica, Barcelona, 1979, p. 273.

⁴⁰³ B. GEREMEK, *La piedad y la horca...*, ibíd., p. 260.

⁴⁰⁴ “Las consecuencias del perfeccionamiento técnico no son, en el régimen social actual, sino desfavorables al obrero y con frecuencia agobiantes; cada nueva máquina provoca desocupación, miseria y angustia, y en un país como Inglaterra donde, sin eso, existe casi siempre “una población excedente”, el desempleo es en la mayoría de los casos, lo peor que puede suceder a un obrero. Fuera de eso, ¿qué efecto agotador, enervante, debe tener sobre los obreros, cuya posición ya no es sólida, esa inseguridad de la existencia que resulta de los progresos ininterrumpidos del maquinismo y del paro forzoso que ellos conllevan! Aquí también el obrero no tiene más que dos salidas para escapar a la desesperación: la rebelión interna y externa contra la burguesía, o bien la bebida, el vicio. Y a esas dos soluciones los obreros pueden recurrir. La historia del proletariado inglés cuenta por centenares los motines contra las máquinas y la burguesía en general; en cuanto al vicio, ya hemos hablado de ello. Él mismo sólo es en realidad otro aspecto de la desesperación”, F. ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, ibíd., p. 209.

previsión⁴⁰⁵. Así surgen las **entidades de previsión obrera** como forma de organización a caballo entre la beneficencia y los seguros obligatorios del siglo XX, pero que también constituyen un embrión del movimiento obrero, manifiestan una forma de canalizar la resistencia política y sindical y, sobre todo, constituyen un **ámbito de relación y acción común para los trabajadores**, frente al individualismo imperante.

En este contexto, a pesar de su inspiración malthusiana, y sin seguramente pretenderlo, la *Ley de pobres* inglesa⁴⁰⁶ contiene un elemento original, muy interesante para el devenir del concepto de asistencia pública, como es la **desvinculación de asistencia y trabajo**⁴⁰⁷, de forma que la atención a los que trabajan o pueden hacerlo difiera de la que se dispensa a los inválidos, especializándose en instituciones incluso físicamente distintas y dando paso a la asistencia médica ambulatoria y domiciliaria. Décadas después, a finales del siglo XIX, se asistirá al desarrollo de los sistemas de seguridad social relacionados precisamente con el trabajo, lo que supondrá la culminación de la **separación ideológica, pero sobre todo jurídica, de la asistencia a los trabajadores mediante sistemas de aseguramiento con intervención pública, claramente diferenciados de las acciones de beneficencia** y superadores de los primitivos sistemas privados de previsión social o de socorros mutuos de inspiración moralizante. De igual forma, el interés por la educación de los hijos de los trabajadores es el germen de una enseñanza pública obligatoria que, si bien nace con las mismas connotaciones moralizantes y de la mano de las asociaciones filantrópicas privadas, se convertirá posteriormente –también superando muchos obstáculos– en instrumento de igualdad y, en consecuencia, de emancipación de los trabajadores. Durante mucho tiempo, y hasta la adquisición de los derechos, **el ejercicio de la beneficencia por las clases dominantes siguió siendo humillante y deshumanizador** para sus destinatarios⁴⁰⁸.

El tratamiento del fenómeno en la España del siglo XIX no fue muy diferente. La Constitución de Cádiz dio un gran paso al depositar en los municipios y las diputaciones, es decir en la esfera pública, el control de los establecimientos benéficos⁴⁰⁹. Este criterio

⁴⁰⁵ F. LÓPEZ CASTELLANO, “Una sociedad...”, id., p. 207.

⁴⁰⁶ Que no deja de constituir la plena victoria del principio de sometimiento de la asistencia social a los intereses del mercado de trabajo, con el objetivo de reducirla al mínimo, B. GEREMEK, *La piedad y la horca...*, ibíd., p. 256.

⁴⁰⁷ F. DÍEZ RODRÍGUEZ, “Trabajo, pobreza...”, ibíd., p. 227.

⁴⁰⁸ Engels transcribe una carta al *Manchester Guardian* publicada en 1843, con toda naturalidad y sin comentarios: “Señor jefe de redacción: Desde hace algún tiempo circula por las calles principales de nuestra ciudad una muchedumbre de mendigos que, ora por sus harapos y su aspecto enfermizo, ora por la exhibición de llagas abiertas y dolencias repugnantes, buscan despertar la piedad de los transeúntes de manera con frecuencia muy imprudente y muy ofensiva. Me inclino a creer que cuando se paga no solamente el impuesto para socorrer a los pobres, sino que se aporta además una contribución generosa para el mantenimiento de establecimientos de beneficencia, uno ha hecho lo suficiente para tener el derecho de estar al fin al abrigo de importunidades tan desagradables y cónicas; y, ¿para qué sirve, pues, el impuesto tan oneroso que pagamos para el mantenimiento de la policía municipal, si la protección que nos da no nos permite andar tranquilamente por la ciudad? Muy atentamente, Una dama”, F. ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, ibíd., p. 375.

⁴⁰⁹ El art. 321.6 prescribe que estará a cargo de los Ayuntamientos “cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, baxo las reglas que se prescriban”. Y el art.

enlazaba con las propuestas liberales, que depositaban su confianza en una mayor eficacia de los municipios en la gestión de la beneficencia, ya que sus representantes eran elegidos por los ciudadanos. Una primera medida se toma en 1816: la institución de la hospitalidad domiciliaria para *consuelo y asistencia de los pobres vergonzantes cuando les aflige el azote de las enfermedades*⁴¹⁰, depositada en los *Consejos de Caridad*, según el modelo de Carlos III en 1788 para algunos barrios de Madrid y extendida a toda España:

“Los establecimientos donde el hombre desvalido va a buscar el remedio de sus enfermedades, difícil de obtener en la indigencia, no son a veces bastantes a remediar los males consiguientes a la pérdida de la robustez y del vigor en que la clase trabajadora de las sociedad encuentra su alimento y sus recursos para sostener a sus familias, males de que se originan frecuentemente otros más trascendentales, cuales son los que alteran la salud pública, (...) tuvo el oportuno pensamiento de crear en los barrios más necesitados de esta capital una asistencia gratuita en sus mismas casas para los enfermos (...) he concebido la idea de ensanchar los límites de aquel gran beneficio ampliándolo a toda España (...) debiendo también recibir los nuevos facultativos de medicina y cirugía destinados al efecto igual dotación que la señalada a los nombrados en aquel tiempo”⁴¹¹.

Sin embargo este sistema no respondía al mandato constitucional, sino que constituía una simple continuidad de los criterios *caritativos* del antiguo régimen. Durante la primera parte del reinado de Fernando VII se seguían depositando las acciones de beneficencia en manos del clero y de los patronos de las instituciones privadas de legados benéficos. Habría que esperar al Trienio Liberal para la promulgación de la **primera Ley de Beneficencia** el 6 de febrero de 1822⁴¹² para encontrar la aplicación del principio constitucional. Con toda la oposición de los poderes eclesiásticos, la Ley desarrolla la intervención del Estado, unificando las instituciones benéficas públicas, organizándolas en el ámbito general, provincial y municipal, creando las Juntas Provinciales y Municipales de Beneficencia y consagrando la intervención pública en todas aquellas que recibieran fondos del Estado. Esta asunción por parte del Estado convierte a la **beneficencia en un servicio más al ciudadano, sustrayéndola al control privado, en especial el eclesiástico**.

La Ley preveía la conversión de bienes y establecimientos privados en públicos y ampliaba la inspección municipal a todas las instituciones, fuera cual fuera su carácter. Además, abordaba la reforma hospitalaria y pretendía corregir abusos concediendo la libertad a los pobres del hospicio (a partir de entonces denominado *casa de socorro*). De esta forma se pretendía **terminar con el carácter represivo** que el antiguo régimen había

335.8, que es competencia de las Diputaciones “cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objetivo, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que se observaren”.

⁴¹⁰ Publicada como Real Decreto de 2 de septiembre de 1816, *Gaceta de Madrid*, nº 110 de 5 de septiembre, p. 996-7.

⁴¹¹ Real Decreto de 12 de julio de 1816, *Gaceta de Madrid*, núm. 88 de 16 de julio de 1816, p. 752-3.

⁴¹² Anteriormente se promulgó la Real Orden Circular de 30 de julio de 1821 por la que se crean Juntas provinciales y locales de beneficencia en tanto se tramita la Ley, *Gaceta de Madrid*, núm. 222, de 6 de agosto de 1821, p. 1195.

confiado a estos establecimientos. Sin embargo, la Ley era aún deudora de un cierto continuismo, al mantener las instituciones caritativas y las Juntas Parroquiales, a las que encargaba de la hospitalidad domiciliaria⁴¹³.

La aplicación de la Ley no fue, sin embargo, muy apreciable, debido al corto periodo transcurrido hasta la etapa absolutista posterior, que revirtió los avances conseguidos. Bien es verdad que la desamortización eclesiástica vino después a reducir también, al menos momentáneamente, el papel de la iglesia⁴¹⁴, pero habría que esperar al posterior periodo liberal para dar un nuevo paso adelante. En 1836, ya bajo gobierno liberal, se restablecería “en toda su fuerza y vigor” el Reglamento general de beneficencia pública de 1822⁴¹⁵, en paralelo a disposiciones desamortizadoras como sendas leyes de Cortes de 29 de julio de 1837. La primera de ellas⁴¹⁶, que suprimía los diezmos y primicias y convertía en bienes nacionales las propiedades del clero secular, preservaba sin embargo los bienes de los establecimientos de instrucción pública y de beneficencia (art. 15). La segunda⁴¹⁷ extinguía “todos los monasterios, convenios, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos”, pero conservaba algunas casas hospitalarias y de enseñanza como establecimientos civiles. También aplicaba “todos los bienes raíces, rentas, derechos y acciones” de esos centros a la caja de Amortización para la extinción de la deuda pública, pero exceptuaba también (art. 21) los que se hallen “especialmente dedicados á objetos de hospitalidad, beneficencia é instrucción pública”.

Todo ello no obsta para que, también durante el Trienio, se promulgara en 1820 una **Ley de pobres**⁴¹⁸ por la que, insistiendo en los tradicionales criterios, se suspendían los derechos constitucionales de ciudadanía a los que “no tienen empleo, oficio o modo de vivir conocido”, y se decretaba la persecución y prisión de “los antes llamados gitanos, vagantes, o sin ocupación útil; los demás vagos, holgazanes y mal entretenidos” y destinados hasta dos años “por vía de corrección a las casas de esta clase o a las de misericordia, hospicios, arsenales o cualesquiera otros establecimientos en que puedan trabajar o destinados a las obras públicas de los pueblos respectivos”.

No sería hasta finales de la década de los 40 cuando -tras las crisis de 1843 y 1847 y la revolución de 1848, que evidenciaron las deplorables condiciones de la naciente clase obrera industrial española- se promulgara la nueva **Ley General de Beneficencia**, que vio la luz el 20 de junio de 1849⁴¹⁹, siendo desarrollado su Reglamento General mediante Real Decreto de 14 de mayo de 1852⁴²⁰. La Ley instauraría el **sistema liberal de**

⁴¹³ F. VIDAL GALACHE, “El impacto de la Ley General de Beneficencia de 1822 en Madrid”, *Revista de la Facultad de Geografía e Historia. Espacio, Tiempo y Forma, serie V, Historia Contemporánea*, nº1, UNED, Madrid, 1987, pg. 49.

⁴¹⁴ D. CASTRO ALFÍN, “Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868”, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión, Colección Informes*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1990, p. 77.

⁴¹⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 637 de 10 de septiembre de 1836, p. 1.

⁴¹⁶ En su versión corregida, *Gaceta de Madrid*, núm. 974 de 1 de agosto de 1837, p. 1.

⁴¹⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 977 de 4 de agosto de 1837, p. 1-2.

⁴¹⁸ Ley de Cortes de 11 de octubre de 1820, *Gaceta de Madrid*, núm. 122 de 28 de octubre, p. 540.

⁴¹⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 5398 de 24 de junio de 1849, p. 1 y 2.

⁴²⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 6537, de 16 de mayo de 1852, p. 2 a 4.

beneficencia y daba nuevos pasos en la centralización y en el control público, en la línea de la Constitución de 1812 y de la Ley de 1822. Su art. 1 ya proclamaba que “Los establecimientos de beneficencia son públicos”, salvo los sufragados enteramente con fondos privados con administración autorizada por el Gobierno o patronos designados por el fundador, conservando el Gobierno la capacidad de control de todos ellos. Significativamente, el Reglamento ya señalaba también en su art. 1 que “Los establecimientos de beneficencia son **públicos y particulares**”. Establecía seguidamente las competencias de los municipios, diputaciones provinciales y del Gobierno en los diferentes tipos de establecimientos. Sin embargo, suponía un nuevo fortalecimiento del papel de la iglesia, al reponer su intervención, mediante la inclusión del clero junto a los responsables políticos en los organismos de gobierno de las instituciones benéficas públicas: el vicepresidente de la Junta general de beneficencia era el arzobispo de Toledo y eran miembros natos el Patriarca de Indias y el Comisario general de Cruzada; en las juntas provinciales se reproducía la vicepresidencia del prelado diocesano y en las locales de cura párroco (art. 6 a 8). Su principal novedad consistía en todo caso en el reconocimiento implícito del derecho de todo ciudadano a la asistencia, puesto que ésta era pública, sin que para ello mediaran razones religiosas ni filantrópicas. Cuestión distinta sería la práctica, en función sobre todo de la influencia eclesiástica en cada institución.

El 5 de abril de 1854 veía la luz un *Real decreto mandando que en todas las ciudades, villas y lugares del reino haya médicos, cirujanos y farmacéuticos titulares*, para la “asistencia de pobres”, para el auxilio de los demás que lo necesitaren y para otros deberes (art.1)⁴²¹. Las poblaciones debían organizarse al efecto y sufragar los gastos previo repartimiento, debiendo los facultativos prestar asistencia gratuita a los vecinos que el Alcalde hubiera listado (art. 6). Los demás deberes se refieren al cumplimiento de las instrucciones gubernativas en relación con epidemias y control estadístico (art. 25 y 26). Habían nacido los médicos municipales y las “iguales” en las poblaciones rurales. Cumpliendo el espíritu de la Constitución de 1812, **los municipios cobran protagonismo en la sanidad, confundida en cierto modo con la atención a pobres.**

Esta norma se actualizaría en 1868 con el Real Decreto de 11 de marzo de ese año, *Reglamento para la asistencia de los pobres y organización de los partidos médicos de la Península*, que incorporaba la obligación de organizar la *hospitalidad domiciliaria* en poblaciones de más de 4.000 vecinos “para para el pronto auxilio facultativo, ordenado y eficaz socorro a los pobres, y en general para el mejor servicio sanitario” (art. 3)⁴²². Su art. 4 ampliaba ahora el concepto de pobre, ya que socialmente se había desbordado el fenómeno básicamente rural presente en la norma anterior, para incorporar la pobreza urbana de los trabajadores, incluso empleados. Era, pues, pobre, además del no contribuyente, quien viviera “de un jornal o salario eventual”, quien “disfrute un sueldo

⁴²¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 467 de 12 de abril de 1854, p. 1-4. El art. 5 considera pobres a estos efectos a los vecinos que no contribuyen al Erario ni se incluyen en los repartimientos contributivos ni reciben sueldo para cubrir “las más precisas necesidades de la vida”.

⁴²² *Gaceta de Madrid* núm. 74 de 14 de marzo de 1868, p. 3-5.

menor que el jornal de un bracero en la localidad respectiva”. También los eran sus parientes y los expósitos por cuenta de la Beneficencia o acogidos en los Hospicios o Casas de Misericordia y, finalmente, los desvalidos que accidentalmente o de tránsito se hallasen en el pueblo.

El cuadro se completó, en pleno bienio progresista, con la primera ley de sanidad en España, la Ley del Servicio General de Sanidad de 28 de noviembre de 1855⁴²³ y con la Ley Madoz de Desamortización de 1 de mayo 1855⁴²⁴. La primera de las leyes organizaba la **sanidad pública** (servicio de sanidad) como competencia del Ministerio de Gobernación, centralizándola en torno a la Dirección General de Sanidad y daba a las Juntas provinciales y locales de Sanidad competencias ejecutivas, inaugurándose así la estructura administrativa sanitaria de base local y en la ola de las propuestas de los *higienistas*. Se refería básicamente al control de epidemias, tanto en las entradas marítimas como en el interior del país y a la regulación de los productos farmacéuticos y de las competencias de los facultativos forenses. Dedicaba por último su art. 98 a una referencia a la higiene pública, remitiendo su regulación a un reglamento posterior y depositaba en los Ayuntamientos la obligación de contratar a los médicos, cirujanos y farmacéuticos titulares para atender a la población (art. 64). Pero también asignaba a las juntas locales y provinciales, como lo había hecho el Decreto de 1854, la asistencia a pobres, lo que confirmaba –ahora ya con rango de ley- la doble concepción de la sanidad de la época: por un lado, de policía en relación con las epidemias y la higiene pública; por otro, de beneficencia en relación con la enfermedad común. En cuanto a la segunda de ellas, declaraba en estado de venta todos los bienes “pertenecientes á manos muertas”, pero exceptuaba (art. 2) los “establecimientos de beneficencia e instrucción” ocupados en ese momento.

Volviendo a la Ley de Beneficencia, no resulta extraño que, a pesar de su inspiración moderada -frente al criterio de los radicales, que defendían el retorno estricto a la municipalización-, naciera con importantes **resistencias de los conservadores**, férreamente contrarios a cualquier intervención del Estado. Para ellos, la intervención no sólo debilita los sentimientos de caridad -que han de ejercerse en el ámbito privado y son los que han de prevalecer- sino que es también repudiable por razones estrictamente económicas, ya que **la actividad del Estado constituye un atentado contra la propiedad privada**. Además, en su opinión, el ejercicio de la caridad es lo que permite

⁴²³ *Gaceta de Madrid*, núm. 1068 de 7 de diciembre de 1855, p. 1-2. La ley duraría más de un siglo, con alguna reforma como la de 1904 (Real Decreto de 14 de enero de 1904, *Gaceta de Madrid* núm. 22 de 22 de enero de 1904, p. 273-75), cuya mayor novedad fue la creación de la *Inspección médica*, o la transitoria normativa republicana que después se referirá. Había sido precedida por el Real Decreto de 17 de marzo de 1847 por el que se creaban como órganos centrales la Dirección General de Sanidad y el Consejo de Sanidad, éste de carácter consultivo, así como las Juntas provinciales y locales de Sanidad, *Gaceta de Madrid*, núm. 4574 de 24 de marzo de 1847, p. 1-2.

⁴²⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 852 de 3 de mayo de 1855, p. 1.

mantener sumisos y agradecidos a sus destinatarios⁴²⁵, lo que contribuye poderosamente a la estabilidad y perpetuación del sistema.

La Ley excluía la asistencia obligatoria, con lo que la vertiente represiva quedaba en cierto modo mitigada. En todo caso, no conviene perder de vista que la **acción represiva quedaba a cargo de la Ley de vagos** de 9 de mayo de 1845, que la había precedido, y que se constituía en el verdadero instrumento de represión de la pobreza, aplicado a los que no tenían oficio o no trabajaban habitualmente. Todos ellos eran tratados como delincuentes en potencia, con reclusión incluida en talleres o en presidios correccionales durante largo tiempo:

“Serán considerados como simplemente vagos (...) los que no tienen oficio, profesión, renta, sueldo, ocupación o medio lícito con que vivir (...) o los que teniendo oficio o ejercicio, profesión o industria, no trabajan habitualmente en ella. (...) Los simplemente vagos serán destinados por tiempo de uno a tres años a los talleres de los establecimientos que el Gobierno tuviere destinados al efecto. Los vagos con circunstancias agravantes serán destinados a los establecimientos o presidios correccionales designados por el Gobierno por tiempo de dos a cuatro años”⁴²⁶.

El resultado es que bajo la denominación de vago se podía colocar a cualquier jornalero o trabajador en paro, teniendo en cuenta que el Código Penal de 1848 ya recogía la vagancia como delito⁴²⁷. Habría que esperar a la reforma de 1870, en plena I República, para ver suprimido con toda justicia el delito de vagancia y mendicidad⁴²⁸. Aun así, los propios establecimientos de beneficencia se semejaban más a los de reclusión que a los asistenciales. Concepción Arenal, con su visión moralizante pero no exenta de lucidez, lo denunciaba así:

⁴²⁵ E. LÓPEZ KELLER. “Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: Las resistencias al cambio”, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Colección Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1990, p. 144.

⁴²⁶ Art. 1 a 4 del Real Decreto de 20 de junio de 1845 sancionando la Ley de Cortes, *Gaceta de Madrid*, núm. 3933, de 21 de junio de 1845, p. 2.

⁴²⁷ La primera norma reguladora del *orden público* fue el Decreto de 20 de marzo de 1867, *Gaceta de Madrid* núm. 81 de 22 de marzo de 1867, que lo definía en su exposición como “todo cuanto altera la armonía del conjunto moral o materialmente”. Nótese la diferencia con el concepto democrático de *orden público* que incorpora el derecho a la seguridad en el ejercicio de los derechos y libertades, o el más específico “conjunto de principios informadores del orden social que constituyen un límite a la libertad de pactos” (Diccionario de la RAE). En su art. 11, a efectos de su control y considerándolos curiosamente de especial peligrosidad, prescribía la formación de registros especiales de “criados del servicio doméstico, mozos de café, fondas, porteros de casas, cocheros, mozos de cuerda, vendedores ambulantes y cualesquiera otros que no ejerzan su industria con residencia fija”. Y en su art. 13 consideraba vagos a los efectos de la ley, a quienes no tuvieran “oficio, profesión, rentas, sueldo, ocupación o medios lícitos con que vivir”, a quienes no se dedicaran a “ocupaciones lícitas y concurren ordinariamente a casas de juegos, de bebida, de prostitución o a parajes sospechosos [no, por tanto, a quienes concurren a tales lugares pero tuvieran ocupaciones lícitas] y a quienes pudiendo [sin poderse saber qué significado real tenía poder trabajar] no se dedicaran a ningún oficio o industria y se ocuparan habitualmente en mendigar”.

⁴²⁸ P. TRINIDAD FERNÁNDEZ. “Trabajo y pobreza en la primera industrialización”, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Colección Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1990, p. 113.

“Aquí hay dos cuestiones: una de hecho, de derecho la otra. La de hecho consiste en poner los establecimientos de beneficencia en estado de que su nombre no parezca un horrible sarcasmo; en que cesen la vergüenza y el absurdo de que un asilo piadoso sea temido como una prisión, y se prefieran a sus *bienes* los males de la miseria y el abandono. La de derecho consiste en averiguar si la sociedad puede con justicia privar a un hombre de su libertad porque este hombre no tiene qué comer: no vacilamos en resolverla negativamente”⁴²⁹

Incluso las visiones liberales más progresistas, aunque achacando al sistema el desorden social, seguían considerando la pobreza como algo inevitable e incluso perseguible. El propio Monlau definía el *pauperismo* como:

“Condición necesaria de la misma naturaleza del hombre, porque **necesidad natural y social es la desigualdad** de condiciones; y la desigualdad social de condiciones supone necesariamente la indigencia”⁴³⁰.

Y Salarich defendía así la **represión contra la pobreza**:

“En cuanto á la numerosa clase de los haraganes, de los vagabundos y de los mendigos robustos para trabajar, los gobiernos, por más que hagan, nunca se escederán en tomar medidas represivas y muy prontas para purgar de ellos á la sociedad, de la cual son una de las peores carcomas”⁴³¹.

En conclusión, la aplicación de la Ley de 1849, sometida a estas tensiones y dadas las reducidas dimensiones de la beneficencia central del Estado y el retroceso de la beneficencia municipal, no logra hacer remitir la influencia de la iglesia como protagonista privado y principal de la asistencia (el gobierno moderado firmaría en 1851 un nuevo concordato con el Vaticano que reconocía a la iglesia compensaciones por las desamortizaciones). La beneficencia se desarrolla por tanto **nuevamente sobre las bases ideológicas de la caridad cristiana**⁴³², **priorizándose de nuevo las tareas benéficas sobre las de prevención o asistencia pública**. En todo caso, son de reseñar los esfuerzos de las autoridades municipales, a pesar de sus menguados recursos, para encontrar nuevas fórmulas asistenciales, sea mitigando las crisis laborales mediante la obra pública, sea ofreciendo asistencia en caso de epidemia u hospitalidad domiciliaria y asistencia médico farmacéutica, no sólo a los pobres, sino en general a los trabajadores⁴³³. Todo ello sin olvidar que el objetivo fundamental de la beneficencia municipal se centra en la atención de los jornaleros -figura que no sólo se refiere a los agrarios, sino que incluye a los trabajadores urbanos eventuales o precarios-, colectivo que más preocupa a las

⁴²⁹ C. ARENAL, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, cit. s. p.

⁴³⁰ P.F. MONLAU, *Remedios del Pauperismo*, Ed. Mariano de Cabrerizo, Valencia, 1846, p. 8.

⁴³¹ J. SALARICH, *Higiene del tejedor*, ibíd., p. 53.

⁴³² P. CARASA SOTO. “Beneficencia y ‘cuestión social’: una contaminación arcaizante”. *Historia Contemporánea*, n. 29. Universidad de Valladolid, 2005, p. 640.

⁴³³ M. D. DE LA CALLE VELASCO. “Un siglo de acción social en España (1840-1940)”, *Documentación Social*, nº 109, 1999, p. 14.

autoridades por su potencial desestabilizador del orden público y amenaza a la estabilidad de la hegemonía liberal urbana⁴³⁴.

En este contexto se desarrollan las **actuaciones paternalistas de los patronos** en sus fábricas o en las minas. Ejemplo paradigmático son las *colonias industriales*, sobre todo textiles, que proliferan en las cuencas de los ríos catalanes a partir de la **Ley de colonias** de 1868, a imitación de la inglesa⁴³⁵. A la energía barata y los beneficios fiscales – o la autorización para usar armas- se añadía la ventaja de segregar a los trabajadores y sus familias de los ámbitos asociativos como solución al conflicto social. Situadas fuera de los núcleos urbanos, el mismo recinto incluía la fábrica, viviendas para los trabajadores, escuela, capilla y economato. “Un paternalismo patriarcal fundado en el derecho de propiedad, en el dominio sobre las cosas semejante al derecho dominical”, que el propio Prat de la Riba invocaría en su libro *Ley jurídica de la industria* para justificar, considerándolos normales y justos, los abusos patronales que limitaban los derechos de las personas, el control social del capellán y del amo o la prohibición de libertad de prensa en sus recintos⁴³⁶.

Las colonias se construyen, bajo la capa paternalista y moralizante, para imponer peores y más duras condiciones de trabajo que en las ciudades:

“Els fabricants s’instal·len a les ribes de l’alt Ter i del Freser per materialitzar el seu projecte de reconversió del sector: aquí és on s’imposen les condicions de treball més dures de tot Catalunya perquè la mà d’obra és barata i desorganitzada sindicalment, de manera que no es pot oposar de manera eficient a l’empitjorament de les condicions de treball a la que es veu sotmesa. “Les fàbriques posen en pràctica una política de reducció salarial que força a treballar tots els membres de les famílies obreres, incloses dones i nens, que al mateix temps perceben uns jornals molt inferiors als dels homes (...) amb la política empresarial de reducció de despeses a base de reduir els salaris, fer treballar les dones de manera prioritària i allargar les jornades laborals”. “Però on les condicions higièniques són deplorables és a Cal Gat, on les finestres dels tallers són fixes i no es poden obrir, per tant els treballadors han de treballar i respirar pols en suspensió constantment; i els lavabos (amb només un per homes i un per dones) reuneixen les pitjors condicions possibles: simplement fan servir galledes. La manca d’higiene, la durada de la jornada laboral i l’alimentació deficient afecten les dones treballadores, i especialment les embarassades, que treballen fins just abans del part i hi tornen just després per no perdre el lloc de treball i agafen infeccions que els causen la mort en molts casos.”⁴³⁷.

⁴³⁴ P. CARASA SOTO, “Cambios en la tipología del pauperismo en la crisis del Antiguo Régimen”, *Investigaciones Históricas: Época Moderna y Contemporánea*, nº 7, Univ. de Valladolid, 1987, p. 141.

⁴³⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 161 de 9 de junio de 1868, p. 1-3. La Ley de colonias se insertaba, junto con la anterior de 11 de julio de 1866, referida a las caserías, en la legislación dedicada a la fijación de la población en el medio rural.

⁴³⁶ C. ENRECH, “Las colonias industriales y el proyecto social paternalista”, *L’Erol: revista cultural del Berguedà*, nº 86-87: *150 anys de colònies industrials*, 2005, p. 20. Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/Erol/article/view/201099>.

⁴³⁷ J. MARÍN i SURROCA, *Les colònies industrials tèxtils del Ripollès a començaments del segle XX*, Recull històric Recolons i Saida, Ed. Ajuntament de Ribes de Freser, 2005, p. 9-20. Disponible en <http://www.ddgi.cat/municipis/RibesdeFreser/lilibret-recolons-saida.pdf>.

Una buena muestra de las prácticas patronales en las colonias industriales, incluido el *truck system*, puede encontrarse en un artículo del periodista regeneracionista Luis Morote, publicado en *El Liberal* de Madrid y reproducido en *La Publicidad* de Barcelona, y referido a su visita a la zona de Berga y Sallent:

“Los obreros de la colonia entran en ella rezando el rosario y salen rezando (...) Se impide a los obreros leer periódicos que no sean esencialmente católicos, se les obliga a comprar los alimentos en la cantina de la colonia. El domingo por la mañana el patrono ya se ha reembolsado todos los jornales de la semana que acaba de pagar”⁴³⁸.

En resumen, los patronos, en especial los de las grandes empresas y los instalados en las zonas rurales, tejían una **red paternalista** proporcionando escuelas, guarderías, economatos, viviendas, y sobre todo iglesia, como una suerte de *feudalismo industrial*⁴³⁹, que proporcionaba a sus trabajadores unas condiciones aparentemente más favorables que al resto, pero que en realidad **multiplicaban su sometimiento**.

Estas actuaciones patronales se complementan con las **sociedades de socorros mutuos de inspiración católica** que admiten *socios protectores* que terminan ejerciendo no solo la dirección económica sino también la ideológica⁴⁴⁰. Esta concepción, en el mejor de los casos paternalista, retrotrae a las prácticas de inspiración caritativa y religiosa y se relaciona con la intención declarada de la *recatolización* de la sociedad como instrumento de superación de la *cuestión social*, achacando los problemas sociales del obrerismo a su secularización y al deterioro moral y religioso de sus costumbres y relaciones laborales y persiguiendo mediante estas prácticas el control más absoluto de los trabajadores dentro y fuera de la fábrica⁴⁴¹.

Una buena muestra del papel conservador de la iglesia y de su actitud ante las movilizaciones obreras es la alocución del obispo de Vic con ocasión de la huelga general de 1855, exhortando a los trabajadores a la vuelta al trabajo en la más tradicional línea de justificar el sufrimiento en este mundo para ganar el venidero:

“Os conjuramos por las entrañas de nuestro Señor Jesucristo que abandonéis esa actitud que tanta zozobra y alarma causan a vuestras autoridades y a todos vuestros conciudadanos; que volváis al trabajo, que volváis a vuestros talleres en donde con el horado trabajo de vuestras manos podáis ganar el sustento de vuestras familias (...) Si en vuestra vida laboriosa tenéis que sujetaros a algunas privaciones, la religión nos enseña la resignación y el sufrimiento, la religión nos consuela, prometiéndonos más abundantes

⁴³⁸ Citado de *La Publicidad*, 7 de mayo de 1891, en M. IZARD, *Industrialización y obrerismo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1973, p. 85.

⁴³⁹ D. GEARY, *Movimientos obreros y socialistas en Europa, antes de 1914*, Col. Ediciones de la Revista del Trabajo, núm. 34, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, p. 95.

⁴⁴⁰ M. D. DE LA CALLE VELASCO. “Un siglo de acción social...”, cit., p. 17.

⁴⁴¹ P. CARASA SOTO. “Beneficencia y ‘cuestión social’: una contaminación...”, cit., p. 626.

felicidades para una vida venidera, cuanto mayores hayan sido las privaciones en la presente”⁴⁴².

El propio Decreto de asociaciones de 1868 ya referido, a pesar de ser fruto de la Revolución y aparte de asignar ya en su exposición al Estado “grandes fines que llenar” y a la Iglesia la espera de “maravillosos destinos”, mantenía todavía la confusión entre caridad y beneficencia, elevando ésta a la categoría de “caridad social”:

“La beneficencia, destinada á prevenir y curar con su eficaz auxilio las llagas sociales, facilitando remedio á la miseria, así como la instrucción lo proporciona á la ignorancia; la caridad misma que, no obstante su carácter de virtud individual, constituye el primer elemento de la beneficencia, forma ostensible de la caridad social; todo esto es lo que están llamadas las asociaciones libres á desenvolver en una escala apenas conocida”.

Tras el breve paréntesis progresista del sexenio democrático, la Restauración supone una vuelta al conservadurismo. El régimen que se implanta, con sufragio censitario (que no será universal, excluidas, claro, las mujeres, hasta 1890) y en *turno pacífico* desde la Ley electoral de 1878 entre conservadores y liberales, solo permite la representación de las clases dominantes⁴⁴³. Y ello en coincidencia con el proceso de consolidación capitalista que, aparte de las explotaciones mineras, se desarrolla industrialmente de forma desigual en el territorio nacional: básicamente Cataluña, la costa norte y Madrid son las sedes de la industria textil, siderúrgica o tipográfica, mientras en el campo del sur crece el proletariado agrícola. Es el periodo también en el que toman cuerpo las organizaciones obreras reclamando su propia representación política.

Así, la Ley de Asociaciones de 1887 servirá también de cobertura para la fundación de multitud de congregaciones religiosas dedicadas a la asistencia y a la educación (como tradicionalmente, la docencia de las clases privilegiadas y el cuidado de los pobres, no la atención a los necesitados de la nueva sociedad de asalariados), a las que se suman asociaciones seculares de la misma inspiración⁴⁴⁴. Pero, además, el Real Decreto y la Instrucción que le sigue, ambos de 28 de abril de 1875⁴⁴⁵, ya había colocado bajo una

⁴⁴² M. TUÑÓN DE LARA, *El movimiento obrero...*, ibíd., p. 119.

⁴⁴³ J. M. MARÍN ARCE, “El caso spagnolo” en M. S. PIRETTI (ed.), *Sistemi elettorali in Europa. Tra otto e novecento*, Ed. Laterza, Roma, 1997, p. 191.

⁴⁴⁴ El art. 1º de la Ley ya colocaba curiosamente en primer lugar a las asociaciones religiosas, nombraba - entre otras- a las políticas, pero no por su nombre a las sindicales, que debían asimilarse a los gremios: “El derecho de asociación que reconoce el art. 13 de la Constitución podrá ejercitarse libremente, conforme á lo que preceptúa esta ley. En su consecuencia, quedan sometidas á las disposiciones de la misma las Asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo ó cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro ó la ganancia. Se regirán también por esta ley los gremios, las Sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de producción de crédito ó de consumo”, *Gaceta de Madrid*, núm. 193 de 12 de julio de 1887, p. 105-06.

⁴⁴⁵ El Real Decreto para el ejercicio del protectorado del Estado en la Beneficencia no puede ser más explícito en su Exposición: “De la gran España religiosa, guerrera, descubridora, artística, monárquica, resultó naturalmente una gran caridad nacional, un profundo amor al bien, un alto espíritu de protección al infortunio. La Beneficencia particular ha sido el reflejo de nuestra civilización” (...) “Al entrar, por decirlo así, en la esfera de acción del nuevo régimen, mucho de lo que yacía en olvido, en postración ó en abandono

teórica tutela del Estado –en la práctica privatizando su gestión- a las entidades benéficas y eliminado el ámbito de actuación de los municipios a favor de las diputaciones provinciales y favoreciendo la acción de la iglesia. El lugar preeminente se reservaba a la beneficencia particular, en la que la iglesia, además de predominante, era privilegiada receptora de fondos públicos.

El papel redistribuidor del Estado que recauda impuestos y transfiere fondos a los ayuntamientos (regidos por élites urbanas civiles con criterios menos restrictivos) para la atención social se diluye, **reforzándose paulatinamente el carácter religioso y subsidiario de la beneficencia pública**⁴⁴⁶. En este sentido, el Real Decreto de 14 de marzo de 1899, y la Instrucción posterior, también para el ejercicio del protectorado del Gobierno⁴⁴⁷, exaltaba veinticuatro años después en su exposición el papel de la Beneficencia particular, como

“Orgullo de nuestra patria, porque simboliza las gloriosas tradiciones de su grandeza, perpetuada en numerosas y ricas instituciones, destinadas á remediar dolencias sociales, á favorecer piadosos objetos, ó á enaltecer insignes memorias” [felicitándose de que hubiera] “logrado escapar de las grandes vicisitudes originadas por los apasionamientos políticos que tanto han perturbado la Administración española”.

Garantizaba, además, en su articulado que las instituciones particulares no perderían su carácter por el hecho de recibir alguna subvención pública y que se respetaría siempre la voluntad de los fundadores y de sus patronos. La Instrucción de Protectorado ya especificaba por su parte en el art. 1 que el objeto de este no era otro que el cumplimiento de la voluntad de tales fundadores y patronos, no teniendo el Protectorado público “otra misión que la de velar por la higiene y por la moral pública”. **No se trataba pues de intervención ni vigilancia del Estado en la beneficencia privada, sino de convertir al poder público en garante de su subsistencia como tal y de su autonomía de actuación.**

Esta regulación, en el contexto de insuficiencia de la acción pública, permitiría que la asistencia de las entidades privadas de beneficencia no se brindara por el hecho de ser ciudadano en situación de necesidad, sino que se terminaba condicionando, con amparo legal, a **criterios ideológicos o clientelares, según la respetada voluntad de los patronos correspondientes**. El intento del Estado liberal a lo largo del siglo XIX de

estéril, ha vuelto á ofrecerse á la conveniencia de su generoso objeto, con todo, su valor moral y positivo”. Y su articulado no deja de ser un curioso precedente de gestión privada de servicio público: “Los servicios de la Administración central, conocidos hoy con las denominaciones de Beneficencia general y particular, constituirán uno solo, bajo el nombre genérico de Beneficencia, **encomendado á la iniciativa y administración particulares**, bajo la inspección y protectorado del Gobierno, ejercidos por el Ministro de la Gobernación y la Dirección del ramo” (art. 1º). Entre las fuentes de ingresos de las instituciones benéficas privadas están “las partidas consignadas en los respectivos presupuestos públicos” (art. 4º), *Gaceta de Madrid*, núm. 118 de 28 de abril de 1875, p. 271-76.

⁴⁴⁶ P. CARASA SOTO, “Beneficencia y ‘cuestión social’: una contaminación...”, *id.*, p. 647-50.

⁴⁴⁷ Ambos, tras la corrección de errores, en *Gaceta de Madrid*, núm. 99 de 9 de abril de 1899, p. 87-88.

desvincular la asistencia de las instituciones privadas y religiosas, incluso con medidas desamortizadoras y tratando de reorganizar administrativamente la beneficencia no había logrado su objetivo.

Todo ello permitiría a la iglesia y a las fundaciones privadas conservar y acrecentar su papel en las tareas benéficas y asistenciales⁴⁴⁸, adquiriendo un papel destacado en la educación y favoreciendo nuevamente la visión caritativa y benéfica tradicional, retardando la secularización y leyendo el conflicto social en términos morales y religiosos y no socioeconómicos. Desde su punto de vista, el **problema social derivaba de la descristianización de la sociedad y en particular de las malas costumbres adquiridas por las clases trabajadoras**. Así, el crecimiento de instituciones religiosas es desconocido desde el Antiguo Régimen. Fundaciones hospitalarias y de beneficencia centradas en la atención de niños y ancianos (asilos, roperos de señoras, obras pías, etc.) ofrecen una **asistencia ligada al adoctrinamiento**.

Uno de los instrumentos complementarios, nacidos como alternativa a los sindicatos de clase, fueron los *círculos católicos*. En mayo de 1893 se celebró en Valencia, organizada por la iglesia, la primera *Asamblea general de Círculos y Patronatos obreros de España*, que nombró un Consejo Nacional que coordinaría el movimiento social cristiano español, dirigido, entre otros, por el marqués de Comillas⁴⁴⁹. La Asamblea contaba entre sus organizadores con el Padre Vicent, a quien Adolfo Alvarez Buylla se refiere, por cierto, como un hombre “de honrosa y simpática memoria” y que redactó los **reglamentos tipo de los círculos**, en los que se fijan como fines:

-El **religioso**, para conservar, propagar y arraigar las creencias católicas, apostólicas, romanas, empleando al efecto todos los medios convenientes para formar obreros honrados y sólidamente cristianos.

-El **instructivo**, con el objeto de difundir entre ellos los conocimientos religiosos, morales, tecnológicos, de ciencias y artes, literarios y artísticos.

-El **económico**, con el fin de realizar por medio de las Cajas de socorros mutuos el fomento de toda clase de asociaciones para la compra de semillas, herramientas, abonos, etc.; indemnizar mutuamente las pérdidas sufridas en las industrias agrícolas por casos fortuitos, adquirir primeras materias, instrumentos y máquinas para los obreros industriales; fundar Cajas de ahorros y Montes de Piedad, y, finalmente, ver “cuanto tienda á la mejora material del pobre obrero”.

-Y el **recreativo**, con la intención de proporcionar á los socios una prudente expansión y recreo, sin menoscabo de la vida de familia.⁴⁵⁰

El papel de los círculos católicos, aparte de su impronta recristianizadora fue bien limitado en relación con sus objetivos de asistencia. Se dedicaron a las celebraciones

⁴⁴⁸ M. D. DE LA CALLE VELASCO. “Un siglo de acción social”, id., p. 20.

⁴⁴⁹ M. REVUELTA GONZALEZ, SJ, *La Compañía de Jesús en la España contemporánea*, Tomo III, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2008, p. 732.

⁴⁵⁰ A. ÁLVAREZ BUYLLA y GONZÁLEZ ALEGRE, *La reforma social...*, cit., p. 740.

religiosas o a la creación de escuelas dominicales o nocturnas para adultos o a los casinos de diversiones honestas, mientras que su función económica fue solo simbólica⁴⁵¹.

No es de extrañar, por tanto, la reacción de las organizaciones obreras al discurso de la religiosidad y el derecho natural inamovible, ya que su visión dialéctica, centrada en la autonomía organizativa y en la disputa al patrono de las condiciones de trabajo, se oponía a esta visión organicista y providencialista de la desigualdad como parte del orden natural de las cosas⁴⁵². Así, la ofensiva conservadora no sólo abona el anticlericalismo, sino que explica la desconfianza obrera ante la forma de abordar la *cuestión social* de los gobiernos de la Restauración:

“La Beneficencia, lo mismo la privada que la pública (...) es en mi concepto y en el de muchos obreros (...) el signo más característico de la podredumbre de una sociedad. Todo obrero digno que se ve obligado a mendigar la caridad en cualquiera de sus aspectos sufre un verdadero sonrojo. ¿Por qué? Porque entendiendo, como nosotros entendemos, que el reparto de los bienes y de las comodidades de la vida debe de someterse a un criterio igual y equitativo, y debe, por consiguiente, gozar de ellos el obrero, **no podemos soportar en calma que se nos concedan los medios de vivir por acto de beneficencia**”⁴⁵³.

Mientras tanto, y a pesar de la reorganización de los hospitales en torno a Diputaciones y Ayuntamientos, la calidad de su asistencia era muy baja, aun en presencia de los avances de la medicina en las postrimerías del siglo XIX. Constituían más bien un refugio para pobres y marginados que una institución de asistencia médica o sanitaria. Frente a ella se erige como alternativa la asistencia domiciliaria o las casas de socorro, organizadas por los Ayuntamientos (también en colaboración con instituciones privadas, sobre todo confesionales) para los vecinos empobrecidos. Sin embargo, la necesidad de ser considerado “pobre” a los efectos de la asistencia gratuita, es decir, estar integrado en el *censo de pobres*, daba lugar a múltiples irregularidades e injusticias derivadas, como se ha señalado, de la utilización de criterios de clientelismo favorecidos por el caciquismo imperante o de adscripción religiosa⁴⁵⁴.

En este contexto de insuficiencia, ineficacia y abrumadora presencia privada se enmarca la discusión sobre el intervencionismo del Estado en la asistencia social en la forma también de institucionalización de un sistema de aseguramiento público para los trabajadores, de forma que se liberaran de estar a expensas de la beneficencia. La nueva sociedad industrial exigía, para abordar las situaciones de necesidad de los trabajadores,

⁴⁵¹ M. ESTEBAN DE VEGA, “La asistencia liberal en la España de la Restauración”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, Bilbao, 2010, p. 56.

⁴⁵² P. CARASA SOTO, “Beneficencia y ‘cuestión social’: una contaminación...”, *ibíd.*, p. 633 y ss.

⁴⁵³ De la intervención de MATÍAS GOMEZ LATORRE, de la Sociedad Montepío de Tipógrafos en la sesión de información obrera de 26 de octubre de 1884, en la CRS, *La clase obrera española a finales del siglo XIX*, *id.*, p. 23.

⁴⁵⁴ M. ESTEBAN DE VEGA, “La asistencia liberal en la España de la Restauración”, *Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Murcia, 2008, p. 4.

un cambio de mentalidad, que vendrá de la mano de la presión de las organizaciones obreras y de la contribución de la intelectualidad humanista y progresista, abriendo paso a la **intervención pública en las relaciones de trabajo, pero también en la previsión y la asistencia social**. El resultado conduciría a una situación hasta cierto punto paradójica, en la que las fuerzas liberales, junto con las ultraconservadoras de tradición carlista – incluidos los regionalistas catalanes y los fueristas vascos- serían las inicialmente más opuestas a la intervención, mientras que serían los liberales de izquierda, y en ocasiones los gobiernos conservadores los propicios a **mitigar el conflicto social mediante la intervención pública**.

En todo caso, a pesar del papel amortiguador que la beneficencia haya podido jugar en España a lo largo de todo el siglo XIX, y del abandono progresivo de su papel represivo, lo cierto es que “no introdujo cambios radicales en los criterios asistenciales imperantes en el Antiguo Régimen”, ya que ni atendió a los nuevos riesgos sociales derivados de la industrialización y la urbanización ni consiguió un verdadero control público del sistema. La falta de fondos y el desinterés político impidieron la creación de una red de asistencia adecuada a la situación social⁴⁵⁵.

Así, a partir de la LAT de 1900, el tratamiento del infortunio derivado de la relación de trabajo y manifestado en la lesión, la invalidez o la muerte producidas por el trabajo se convertirá en un derecho del trabajador, tutelado y vigilado por el Estado y sustrayéndose por primera vez de la órbita de la caridad y la beneficencia. Como señala Rodríguez-Piñero: la **pobreza en el trabajo**, que el movimiento obrero y la intervención del Estado tratan de corregir, **está en el origen del Derecho del Trabajo** y de la Seguridad Social⁴⁵⁶

Sin embargo, la **previsión social seguía manteniéndose en manos privadas** - bien fuera en las sociedades de socorros mutuos, las cajas de ahorros o el mutualismo- y siempre con alcance muy limitado. Las mutuas obreras, que se nutrían de los ahorros de los asociados, aunque se extendieron en número a finales del siglo XIX, funcionaban en condiciones precarias por su atomización y por la propia inseguridad de los trabajadores que impedía la continuidad de las cotizaciones debido a los bajos salarios. Se desarrollarán, sin embargo, algunas experiencias parasindicales positivas, como la socialista *Mutualidad obrera médico-farmacéutica y de enterramiento de trabajadores asociados* de Madrid (1904) o la *Asociación General de Empleados y Obreros de los Ferrocarriles de España*⁴⁵⁷ (1888), que englobaba a los ferroviarios de las diversas

⁴⁵⁵ M. ESTEBAN DE VEGA, “La asistencia liberal...”, cit., p. 52.

⁴⁵⁶ M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, “Trabajadores pobres y Derecho del Trabajo”, *Relaciones Laborales*, núm. 17, septiembre, ref. D-291, Ed. La Ley, 2009, p. 3.

⁴⁵⁷ S. CASTILLO, F. MONTERO, “El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio. La ‘libertad subsidiada’”, *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, p. 21.

empresas de la época y que, dedicada inicialmente a prestaciones de orfandad, invalidez y vejez, prolongaría su existencia hasta 1998⁴⁵⁸.

Puede concluirse por lo tanto que a lo largo del siglo XIX se reorganiza en España el sistema de atención social, que no abandona el tradicional carácter benéfico-caritativo, pero que, aparte sus claras limitaciones, desarrolla la participación de las instituciones del Estado. Este impulso se produce sobre todo durante los gobiernos liberales, mientras que los conservadores optaban por dar más participación a la esfera privada en la beneficencia. Esta aparente contradicción encuentra su explicación en las particularidades del liberalismo político español que, sin abandonar sus principios de libre mercado y sus reticencias a la intervención pública, se preocupa fundamentalmente, aunque no siempre con éxito, de la creación de un Estado fuerte. A ello no es ajena la presencia cada vez más potente de unas organizaciones obreras, inicialmente más ligadas al liberalismo progresista pero paulatinamente más autónomas, que reclaman la intervención en la protección social como necesidad de un sistema que por sí mismo provoca graves problemas de pauperización y exclusión entre las clases trabajadoras.

La atención a estos *nuevos pobres* exigirá un cambio en la concepción, transitando de la atención benéfica existente a la constitución de un derecho a la asistencia garantizado por el Estado. Las limitaciones del sistema liberal se manifestaban no solo en su insuficiencia, sino también en la ausencia de iniciativas reales en el ámbito de la previsión social. Las acciones de los gobiernos, opuestos a intervenir como sujeto activo en un sistema público de aseguramiento, se limitarán –y solo a partir de la Ley de Asociaciones de 1887- al fomento de la iniciativa particular. No será hasta entrado el siglo XX, ya en la etapa final de la Restauración, cuando el Estado, respondiendo a una nueva situación política y social, asuma un papel protagonista en el sistema de seguros sociales.

⁴⁵⁸ Por Orden de 18 de febrero de 1998 de revocación de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de previsión social de la entidad denominada «Asociación General de Empleados y Obreros de los Ferrocarriles de España, Entidad de Previsión Social», *BOE* núm. 60, de 11 de marzo de 1998, p. 8428.

Intervención democrática y totalitaria del Estado en el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en España

PARTE SEGUNDA

EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUD COMO EXPRESIÓN DEL AVANCE DEMOCRÁTICO

CAPÍTULO IV

PRIMER DESARROLLO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN TORNO A LA ACCIÓN DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

“Debe realizar dos campañas la clase obrera: una, exigir las leyes que difícilmente conceden los Gobiernos dominantes, otra, hacer que se cumplan esas leyes. En Inglaterra, la clase dominante ha concedido leyes que luego ha burlado, y la clase trabajadora inglesa ha tenido que hacer una segunda campaña para obligarle a cumplirlas. Lo mismo tendremos que hacer los obreros españoles: reclamar leyes, pero estar ojo avizor para que se cumplan, porque si no hacemos eso, serán letra muerta”. Pablo Iglesias⁴⁵⁹.

1.-Las normas inmediatas a la promulgación de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900

La LAT de 1900 puede considerarse el verdadero punto de arranque del Derecho del Trabajo en España, a pesar de que todavía no se ha reconocido jurídicamente la particular naturaleza del contrato de trabajo. Las definiciones de trabajador y patrono de la propia LAT avanzan sin embargo las notas de ajenidad y dependencia definitorias de la relación laboral por cuenta ajena. Y, sobre todo, la definición de responsabilidad industrial del empresario, define una naturaleza contractual separada de la civil, a pesar de las reticencias que la jurisdicción expresaba. A partir de ese momento, en paralelo a las presiones de las organizaciones obreras, toma carta de naturaleza en la política española la necesidad de regulación de cuestiones relacionadas con la relación de trabajo. Se alzan las autorizadas voces de los reformistas en defensa de la intervención del Estado y del desarrollo de la legislación laboral, que definen a la “legislación protectora del trabajo como una de las manifestaciones más genuinas del transcendental fenómeno que

⁴⁵⁹ De la intervención de Pablo Iglesias en la CRS, sesión octava, de 11 de enero de 1885.

como señal propia, como **verdadera característica de la vida moderna que yo llamaría la democratización de la existencia humana** en sus variadas determinaciones”⁴⁶⁰.

El instrumento que alentará el reformismo social será el Instituto de Reformas Sociales, continuador de la mortecina CRS, ya con un nuevo vigor y el decidido aliento político de los gobernantes, convencidos definitivamente de la necesidad de la intervención del Estado en la relación de trabajo. Así, se retoma la incumplida Ley Benot para regular las limitaciones al trabajo de mujeres y niños, se aborda la limitación de la jornada de trabajo y se crea por fin la Inspección de Trabajo. Muchas de las normas no abandonan las concepciones decimonónicas paternalistas o moralizantes y se promulgan tras no pocas dificultades en su discusión. Pero siempre pueden hallarse elementos comunes en la coincidencia de su promulgación con la movilización obrera y con la presencia creciente de la expresión política de los trabajadores a través de sus partidos.

Los poderes públicos toman conciencia paulatinamente de que los conflictos de trabajo no son una cuestión de orden público, sino que son consustanciales al sistema, en el que la disputa por las condiciones de trabajo es permanente, aunque se manifieste solo de forma esporádica. El reconocimiento del derecho de huelga y el establecimiento de mecanismos institucionales de intervención para la resolución de los conflictos son los dos instrumentos que se desarrollan. Con independencia de sus insuficiencias, suponen en todo caso una variación en la perspectiva que conducirá a la creación de un aparato administrativo específico que terminará extrayendo definitivamente las competencias laborales del Ministerio de Gobernación para hacerlas residir en un nuevo departamento: el Ministerio de Trabajo. Y no dejan de manifestarse tampoco las continuas resistencias patronales y las dificultades opuestas -incluso institucionalmente- al ejercicio efectivo de los derechos obtenidos por los trabajadores.

A. Limitaciones en el trabajo de mujeres y niños: su contenido paternalista y moralizante

A partir de la LAT, la labor legislativa en el terreno laboral se ocupará inmediatamente de las *limitaciones en el trabajo de mujeres y niños*, dado el general incumplimiento de la ley Benot. Con anterioridad se habían presentado varios proyectos de ley sobre la misma materia en 1877, 1890, 1894 y 1899, que nunca llegaron a aprobarse. El primer proyecto lo presentó en 1877 el diputado Dánvila al Congreso el 26 de abril, pero no cosechó éxito. Más tarde, Trinitario Ruiz Capdepón, Ministro de Gobernación, presentó otro nuevo, que tras ser discutido el 3 de mayo de 1890, el número de enmiendas presentadas aconsejó una nueva redacción que ya no fue discutida. Idéntico resultado obtuvo la propuesta al Senado del presidente del gobierno Antonio Cánovas, en la legislatura de 1891-92. En 1894 y 1899, respectivamente, los liberales Alberto Aguilera

⁴⁶⁰ A. ALVAREZ BUYLLA Y G. ALEGRE, *El contrato de trabajo*, cit., p. 5.

y Ruiz Capdepón insistieron remitiendo al Congreso sendos proyectos de ley que tampoco prosperaron.

La *Información oral y escrita* de la CRS (1885) había dibujado un panorama desolador. En las fábricas textiles y manufactureras se empleaba a niños y niñas desde los seis ó siete años, en la construcción trabajaban niños de diez años, en las imprentas a partir de los nueve. Y lo hacían en los mismos trabajos que los adultos, con jornadas de diez a catorce horas diarias, superiores en muchos casos a las de los adultos, debiendo recorrer largas distancias para ir al trabajo. Las consecuencias no solo eran devastadoras en su salud, sino también en la imposibilidad de escolarización⁴⁶¹.

Cierto es que este panorama no era distinto del de otros países europeos, como tampoco lo era la concepción subsidiaria del trabajo de las mujeres, dificultadas por otro lado en mayor medida que los varones para su organización. Estaban desproporcionadamente concentradas en sectores en los que los hombres apenas estaban organizados, tenían salarios más bajos (de la mitad a un tercio del salario de los hombres que hacían el mismo trabajo) y frecuentemente jornadas más largas, de forma que su trabajo en muchas ocasiones era solo un tránsito hasta el matrimonio⁴⁶².

Finalmente se promulgó la Ley de 13 de marzo de 1900, que se completaría con su Reglamento, publicado por Real Decreto de 13 de noviembre del mismo año⁴⁶³. Aparte de establecer dos horas de *instrucción obligatoria* no computables como de trabajo (art. 8) para los menores de catorce años –siempre que haya escuela en un radio de 2 Km.⁴⁶⁴– prohibía la admisión al trabajo de *niños menores de diez años* (pero un año antes si saben leer y escribir) y limitaba la jornada para los menores de catorce años a seis horas diarias en la industria y ocho en el comercio, prohibiendo asimismo para ellos el trabajo nocturno y limitando éste para los menores de dieciocho años (art. 1 y 2). El reglamento excluía explícitamente el trabajo agrícola y el que se verifique en talleres de familia⁴⁶⁵. Estas

⁴⁶¹ A. VIÑAO FRAGO, “Tiempos familiares, tiempos escolares (Trabajo infantil y asistencia escolar en España durante la segunda mitad del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX)”, en GUEREÑA, J. L., (ed.), *Famille et éducation en Espagne et en Amérique Latine*, Universidad de Tours, 2002, p. 39-40.

⁴⁶² D. GEARY, “Movimientos obreros...”, cit. p. 171-72. Esta descripción se hace para las obreras alemanas de la época, pero es perfectamente válida para las españolas. Añade el autor que a las alemanas se les prohibía la afiliación a partidos políticos o asistir a sus reuniones antes de 1904. El voto femenino y, por tanto, la igualdad política, se conseguiría en Alemania en 1918, con la República de Weimar.

⁴⁶³ *Gaceta de Madrid* núm. 73 de 14 de marzo de 1900, p. 875-76 y núm. 320 de 16 de noviembre de 1900, p. 574-75.

⁴⁶⁴ Con fecha 25 de mayo de 1900 verían la luz dos Reales Decretos, el primero que desarrollaba la obligación de las empresas de más de 150 trabajadores de mantener una escuela para menores de dieciocho años en que impartir durante una hora laboral diaria (ahora sí, a cargo del empresario) de “lectura, escritura, ligeras nociones de Gramática castellana, las cuatro operaciones aritméticas de números enteros y doctrina cristiana”. El segundo instituyó las clases nocturnas gratuitas en institutos y escuelas durante dos horas para los obreros que lo soliciten, con las materias siguientes: Gramática castellana, Aritmética, Álgebra, Geometría, Dibujo, elementos de Física, Mecánica, Agricultura, Fisiología e Higiene y estudios prácticos de aplicación, *Gaceta de Madrid* núm. 146 de 26 de mayo de 1900, p. 952-53.

⁴⁶⁵ Si bien en este tipo de talleres se prevé la imposición administrativa de medidas de seguridad e higiene si son establecimientos *peligrosos e insalubres*.

disposiciones no representaban por cierto una novedad reseñable en relación con la entonces vigente, aunque incumplida, *Ley Benot*, salvo su extensión a actividades no fabriles y los mecanismos de control de cumplimiento que se relacionan a continuación.

Prohibía la Ley también a los menores de dieciséis años determinados trabajos peligrosos y reiteraba las limitaciones de trabajos infantiles en espectáculos públicos de la Ley de 1878, a la que también remitía en materia de sanciones (art. 4 y 5)⁴⁶⁶. Las autorizaciones para los trabajos de menores quedaban en manos de la autoridad administrativa⁴⁶⁷, previo informe de las *Juntas Provinciales*, creadas –hasta que viera la luz la *Ley de Jurados Mixtos*– como instrumento administrativo de vigilancia del cumplimiento de la Ley, y en su caso, con funciones sancionatorias. Se daban así los **primeros pasos en la creación de la *administración laboral*, de la que las *Juntas constituyen, aunque precario, un precedente***. Las obligaciones de información del empresario se materializaban en su deber de publicar en lugar visible de sus talleres las disposiciones de la Ley.

De las Juntas que se crean formaba parte, entre otros, un técnico nombrado por la Real Academia de Medicina, cuyo cometido será “informar acerca de las condiciones de higiene y salubridad en los trabajos de los talleres”⁴⁶⁸, materializándose así la vertiente sanitaria en el control de las condiciones de trabajo. Por su parte, las *Juntas locales*, a las que se asignaba provisionalmente la *competencia inspectora* (seguridad, salubridad e higiene, así como edad y horas de trabajo), eran paritarias, aunque solo aparentemente, ya que, si bien se componían de un número igual de patronos y de obreros, también

⁴⁶⁶ La limitación general de la jornada para mujeres y menores habría de esperar al Real Decreto de 26 de junio de 1902, que establecía tal jornada máxima en once horas, pudiendo distribuirse las sesenta y seis horas semanales entre lunes y sábado, *Gaceta de Madrid* núm. 178 de 27 de junio de 1902, p. 1307.

⁴⁶⁷ En vista del incumplimiento del precepto (art. 6º), mediante Real Orden Circular de 28 de noviembre de 1900, *Gaceta de Madrid* núm. 334 de 30 de noviembre de 1900, p. 812-13, se recordaba a los gobernadores civiles su obligación de asegurar su cumplimiento en los espectáculos públicos, no consintiendo compañías en las que figuren “menores de diez y seis años destinados a trabajos de agilidad, fuerza o dislocación”. Muy esclarecedor es el preámbulo, en el que podemos leer: “Sólo cuando estas leyes son de carácter administrativo y miran á un alto fin social (...) incumbe de un modo especialísimo a la Administración velar por que se cumpla con exactitud (...) y no se eluda mediante bajo falsas apariencias de legalidad aquello que, por ser de interés de la comunidad, no lo es en particular de ninguno de sus miembros, aunque á todos alcancen en definitiva los provechos de su aplicación ó los perjuicios de su inobservancia. (...) que no se burle por la astuta codicia de unos pocos, aprovechando la inatención de las Autoridades y la indiferencia que el público suele mostrar en esta clase de asuntos.” Se recordará que la potestad de autorización para el trabajo de menores en espectáculos públicos sigue actualmente en manos de la autoridad laboral (art. 6.4 ET).

⁴⁶⁸ El art. 12 de la Ley dejaba en manos del Gobierno, oyendo al Consejo de Sanidad y a las Juntas provinciales, y previa la información que estimara necesaria, la clasificación de todas las industrias y trabajos a los efectos de la Ley. La clasificación habría de esperar hasta la promulgación del Real Decreto de 25 de enero de 1908, al que más tarde se hará referencia. Por su parte, el art. 22 del Reglamento de aplicación de la Ley, de 13 de noviembre del mismo año añadía que, “después de promulgada la clasificación de todas las industrias y trabajos, el Gobierno, después de oír á los Inspectores, dictará las disposiciones reglamentarias de las distintas industrias, al efecto de adaptar la ley á la condición de cada ramo de las mismas”. Es decir, anunciaba normas sectoriales de la misma naturaleza, *Gaceta de Madrid* núm. 319 de 15 de noviembre de 1900, p. 562.

formaban parte de ella un representante de la Autoridad civil, que tendrá la presidencia, y otro –significativamente- de la autoridad eclesiástica (art. 7).

Esta participación de la iglesia en las Juntas tiene su razón de ser en la existencia de preceptos como la prohibición del trabajo a los destinatarios de la Ley (mujeres y menores) en domingos y festivos y a los menores dieciséis años y a las mujeres menores de edad en talleres en los que “se confeccionen escritos, anuncios, grabados, pinturas, emblemas, estampas y demás objetos que, sin estar bajo la acción de las leyes penales, sean de tal naturaleza que puedan herir su moralidad”. También se dedicaban las Juntas a “velar por el cumplimiento de esta ley, singularmente donde se reúnan obreros de ambos sexos, para que se observe una disciplina que evite todo quebranto de la moral ó de las buenas costumbres” (art. 6), lo que se trasladaba a la competencia de la iglesia. Todo ello es muestra de la **reminiscencia paternalista, moralizante y religiosa que impregnaba aún las primeras normas de carácter social**. Por decirlo en palabras del reformista Álvarez Buylla:

“Reglamentar sobre las bases del decoro y la equidad, las relaciones que de él [del trabajo] se derivan, no es solamente salvaguardar la vida y los derechos de los obreros, aumentar su bienestar y ponerlos en situación de realizar un fin humano; es también favorecer el progreso y **garantizar contra toda perturbación** la vida de la sociedad entera”⁴⁶⁹.

Incluso la justificación de la prioridad en abordar una norma que se ocupara del trabajo de mujeres y niños, no derivaba de su condición de trabajadores, sino que estribaba -incluso por parte de los impulsores de la legislación social- en los diferentes papeles sociales asignados: la reproducción a la mujer y la fuerza al varón.

“La primera [la mujer] es, antes que obrera de productos materiales, productora de vidas humanas, y del segundo [el niño], respetado y protegido en su plena educación primera, intelectual y moral; ha de salir el hombre pleno, robusto de cuerpo y espíritu y en disposición de cumplir en su actividad la gran ley biológica del aprovechamiento racional de la energía”⁴⁷⁰.

Novedad importante de la Ley de 1900 sería la **prohibición del trabajo de las mujeres hasta tres semanas después del alumbramiento** (pero sin remuneración) y una semana más bajo prescripción médica. Instauraba además el derecho de la trabajadora a una hora de *lactancia*, esta sí remunerada, con elección del momento por la trabajadora (art. 9)⁴⁷¹, sin perjuicio de que si utilizara más tiempo, lo fuera sin remunerar. Esta falta

⁴⁶⁹ A. ALVAREZ BUYLLA y GONZALEZ ALEGRE, *La reforma social en España...*, id., p. 764.

⁴⁷⁰ A. ALVAREZ BUYLLA y GONZALEZ ALEGRE, *ibíd.*, p. 761.

⁴⁷¹ Por Ley de 8 de enero de 1907 se modificará este artículo, ampliando el periodo a “un plazo de cuatro á seis semanas posteriores al alumbramiento: En ningún caso será dicho plazo inferior á cuatro semanas; será de cinco o seis si de una certificación facultativa resultase que la mujer, no puede, sin perjuicio de su salud, reanudar el trabajo”, manteniéndose la reserva del puesto de trabajo por el nuevo periodo. Además, se concede cese a partir del octavo mes de embarazo con informe facultativo favorable, *Gaceta de Madrid* núm. 10 de 10 de enero de 1907, p. 114.

de remuneración del periodo posterior al alumbramiento, que sólo sería resuelta con las prestaciones de maternidad a partir de 1923, dificultó el efectivo ejercicio del derecho por muchas mujeres. En realidad, **se trataba de una prohibición de trabajo, no del reconocimiento de un derecho**. En menor medida, la hora de lactancia, al ser remunerada, también hallaba obstáculos en su disfrute cuando el trabajo se realizaba a destajo y no por salario a tiempo.

En cuanto a su grado de cumplimiento, pueden traerse las observaciones que el médico de la beneficencia madrileña José Ignacio Eleizegui hacía en 1911:

“En España, siendo ministro de la Gobernación el Sr. Ugarte, se dio la reglamentación a la Ley de marzo de 1900 (...). Convengamos en que es una reglamentación muy laudable y que coloca a nuestra legislación en este punto al nivel de las mejores entendidas extranjeras; pero –vicio endémico en España- llenó unas columnas de la *Gaceta*, mereció plácemes y lauros y ni se cumplió su objeto ni el niño español se aprovechó de su determinación”⁴⁷².

Puede verse también en las Memorias de la Inspección de Trabajo un reflejo de la realidad. Así en la correspondiente a 1914, tras señalar que “las demandas del extranjero con motivo de la guerra europea han impuesto a muchas industrias españolas una sobretasa urgente, que obligó a utilizar el mayor número posible de operarios, **principalmente los más baratos, la mujer y el niño**”, se constatan 4.358 infracciones por no presentar el certificado de nacimiento, lo que esconde el trabajo prohibido de menores. De todas ellas, solo una acabó en multa impuesta por las Juntas locales⁴⁷³.

Ya se había constatado años antes en el informe del IRS en 1905 sobre la fábrica de sedas de Ugíjar (Granada) en la que trabajaban 65 mujeres, que la edad de ingreso al trabajo era de entre diez y doce años, siendo la edad de la mayoría de las obreras presentes en la fábrica inferior a dieciocho. La jornada era de once horas diarias de trabajo efectivo, aparte dos de descanso no pagado, lo que superaba amplísimamente el límite de seis establecido en el art. 2 de la Ley de 13 de marzo para las menores de catorce años, de las que había quince en la fábrica. Y en cuanto al régimen interior, basta con reproducir algunos párrafos del informe que ilustran el autoritarismo y el paternalismo patronales, ante cuya realidad el informante, catedrático de la Universidad de Granada, se limita a actuar de notario de la realidad:

“La hora a la que ha de comenzar el trabajo se anuncia a las cinco y media de la mañana por un silbido de la máquina de vapor que se deja oír en todo el vecindario, y que se repite a los diez minutos. La operaria que no está dentro del establecimiento al segundo toque

⁴⁷² J. M. LÓPEZ PIÑERO, *Medicina moderna y sociedad española...*, id., p. 324. Cita tomada por el autor de J. I. ELIZEGUI LÓPEZ, *Nociones de higiene industrial*, Barcelona, 1911 ó 1912.

⁴⁷³ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección de Trabajo correspondiente al año 1914*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1916, p. 78-79 y 370.

no se le admite al trabajo aquel día. Principiada la labor, queda **prohibido hablar o reír, y a la que quebranta esta prescripción se le impone una multa** que por lo general es de 10 céntimos [los salarios de las trabajadoras eran de entre 40 y 80 céntimos, salvo para cinco de ellas que percibían entre 90 céntimos y 1,25 pesetas]. Cuando la obra sale mal por descuido en el trabajo son también castigadas con multas que varían entre 25 y 75 céntimos, siendo la más común de 30 céntimos. [En los últimos tres meses de 1903, la empresa recaudó 91,90 pesetas por multas, es decir, el importe del salario de todas las trabajadoras durante dos días]. Contribuye mucho al sostenimiento del orden y buen gobierno del personal la **acción moralizadora de las prácticas de la religión católica**. En la entrada del edificio hay un rótulo que dice “Ave María” y en el interior del edificio existe un cuadro con la imagen de la Inmaculada. Dos veces al día se reza el rosario bajo la dirección de la maestra de labores y como expansión del ánimo se permite que alguna trabajadora cante en voz alta mientras las demás guardan silencio. Dos vigilantes, llamados paseadores alternan en el cuidado de imponer silencio y sostener el orden en la marcha de los trabajos”⁴⁷⁴.

B. Descanso dominical y permisos maternal y de lactancia: prohibiciones más que derechos

Una nueva muestra de la pervivencia de la impronta religiosa en este tipo de norma laboral sería la promulgación de la *Ley de descanso dominical* (nótese que se evita el término *semanal*) de 3 de marzo de 1904⁴⁷⁵, que extenderá la prohibición de trabajar en domingo a todos los trabajadores, con independencia de su actividad. No por casualidad, la prohibición afectaba, además de a los trabajadores por cuenta ajena, también al “trabajo por cuenta propia con publicidad” (art. 1), entendiéndose que existe tal publicidad, según el Reglamento, “cuando tiene lugar en la vía pública ó puede observarse desde ella”, lo que denota su inspiración confesional y de salvaguarda de las apariencias.

En todo caso, la Ley de descanso dominical, una de las más tempranas de Europa en promulgarse, supuso un adelanto importante en las condiciones de trabajo, aunque aún no se trataba de descanso remunerado. Es decir, no revestía tampoco el carácter de norma protectora de los trabajadores, sino más bien prohibitiva. La Ley establecía -respetando siempre la absoluta prohibición para menores y mujeres- excepciones a trabajos que no pudieran interrumpirse, con la obligación de compensar el trabajo en domingo con descanso otro día de la semana y de otorgar al trabajador el tiempo suficiente, cuando trabajara en domingo, para cumplir –eso sí– con sus deberes religiosos. Ha de destacarse, por último, como novedad, que la Ley preveía la posibilidad (art. 4) de su normalización (modificación) o ampliación mediante acuerdo de los gremios o asociaciones con entidad jurídica, siempre sometido a la comprobación de legitimidad por la Inspección del IRS⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Visita de Inspección a la fábrica de sedas de Ugijar por D. Florencio Porpeta y Llorente*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1905, p. 23.

⁴⁷⁵ *Gaceta de Madrid* núm. 64 de 4 de marzo de 1904, p. 909.

⁴⁷⁶ Art. 5 del Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto de 19 de agosto de 1904, que regula el régimen de excepciones y el sancionatorio mediante multas a los empresarios o trabajadores por cuenta

Sin embargo, la proliferación de excepciones, sobre todo las muy amplias contenidas en el Reglamento de 1905 -norma que, por cierto, en lo relativo al descanso de menores y mujeres contraviene en su art. adicional 1º la prohibición legal, al permitir la compensación de descanso en otro día de la semana en pie de igualdad con los trabajadores varones adultos- se sumó a una generalizada inaplicación, debida, como sería costumbre en cuanto a la legislación de trabajo, a la extendida oposición patronal.

2.-El Instituto de Reformas Sociales, impulsor de la legislación social

A. El proyecto del Instituto de Trabajo como síntesis de la doctrina liberal de la intervención del Estado en la relación de trabajo

Un nuevo intento de impulso a la intervención del Estado en la denominada *cuestión social* tuvo lugar durante el gobierno liberal de Práxedes Mateo Sagasta, mediante el proyecto de su ministro José Canalejas de creación del *Instituto del Trabajo*⁴⁷⁷ en 1902. Este proyecto fracasó tras ser aprobado por el Congreso y quedar varado en el Senado. Su inspiración intervencionista, proclamada ya desde la Exposición, constituye toda una síntesis del pensamiento del propio Canalejas y en general de los liberales de izquierdas, que por su impacto posterior conviene resumir aquí y que se manifestaba:

- Asumiendo la necesidad de la protección legal de los trabajadores:

“Todos los Gobiernos de los países cultos parecen apoderados de la emulación nobilísima de concurrir a esa obra pacificadora. Unos en nombre de la **justicia que entraña la protección legal del proletariado**, otros invocando las exigencias de la equidad o de los eternos principios de la moral cristiana, y en fin, no faltan quienes solo piensen en la mayor estabilidad y sosiego del Estado al prevenir los movimientos violentos de las clases obreras”.

- Defendiendo la ruptura con la concepción civilista del contrato de trabajo y la elaboración de legislación propia:

“El Poder público en ningún Estado moderno deja ya de **romper los estrechos moldes del derecho tradicional de los Códigos civiles**, ni cesa en la tarea de elaborar una **legislación del trabajo** encaminada a hacer efectivas las condiciones esenciales de una vida verdaderamente humana, para aquellos que a

propia que contravengan lo dispuesto en la Ley, *Gaceta de Madrid* núm. 235 de 22 de agosto de 1904, p. 641-42. Este Reglamento será sustituido por el aprobado por Real Decreto de 19 de abril de 1905, que amplía y precisa el amplio régimen de excepciones, *Gaceta de Madrid* núm. 111 de 23 de abril de 1905, p. 293-94.

⁴⁷⁷ El proyecto, presentado el 11 de abril de 1902 por el propio Canalejas, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, 12 de abril 1902, apéndice 1º, nº 9.

causa de las desigualdades económicas y sociales se pueden ver arrollados bajo la acción de la dura ley de la competencia”.

- Exponiendo todo un programa de intervención legislativa en el campo de la **“legislación social, o, para decirlo con mayor propiedad, obrera”** que tardará años, o incluso décadas en desarrollarse, desde el fomento de las **asociaciones obreras**, **“condición precisa para que los conflictos entre el capital y el trabajo se produzcan sin violencia y se resuelvan en paz y rápidamente”**, hasta una **ley orgánica del contrato de trabajo** -que no se regularía y de modo insuficiente, hasta 1927- pasando por la incorporación del reconocimiento de los **contratos colectivos** o la urgente Ley de **inspección de trabajo**. Es decir, incluyendo el ejercicio regulador y de vigilancia del Estado, al tiempo que reconociendo la autonomía colectiva de los trabajadores partir del ejercicio democrático del derecho de asociación (no se olvide que el derecho de asociación específicamente sindical no se obtendría hasta la Constitución de 1931, de la que deriva la Ley de Asociaciones profesionales de 8 de abril de 1932).

- Avanzando la necesidad de regular el descanso semanal y limitar la **jornada de trabajo**, de confeccionar **estadísticas de trabajo** como fuente de conocimiento y de fomentar la **cooperación obrera**.

- Organizando el **seguro y las pensiones** de retiro, reformar los impuestos **“que gravan a las clases pobres y especialmente el de consumos”**, las **viviendas obreras** y la difusión de **la enseñanza** entre las clases populares, así como la fundación de **agencias públicas de colocación**, la creación de **Cámaras de trabajo**, **“y toda la serie de soluciones legislativas especiales que reclaman los trabajadores del campo”**.

Por fin los liberales se incorporaban claramente al reformismo social y al intervencionismo público como de la mano de Dato lo habían hecho poco antes los conservadores, bien que conservando cada uno sus diferencias. Si para Dato se mantenían las prioridades morales y de la iniciativa social sobre al estatal⁴⁷⁸, para Canalejas primaba la decidida intervención en la regulación del trabajo. Sin embargo, aparecieron fuertes resistencias patronales al conjunto del programa que se esbozaba, en particular a la regulación del contrato de trabajo, tanto en su vertiente individual como sobre todo colectiva, lo impidió la aprobación del proyecto⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ F. MONTERO, “Conservadores y liberales ante la «cuestión social»: el giro intervencionista”, *Revista de Filología Románica*, núm. 14, vol. II, 1997, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid, 1997, p. 498.

⁴⁷⁹ “No logrando hallar en el preámbulo del proyecto nada que autorizase semejante pronóstico (que sería obra de disolución social) procedieron a espigar en mi artículo de Nuestro Tiempo y se escandalizaron los individualistas de la Cámara al leer en él una indicación acerca de la posibilidad de garantizar un salario mínimo en el contrato de trabajo”. J. CANALEJAS, *Discurso Preliminar. El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma social en España*, Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1902, p. LXVIII.

B. El IRS, un organismo autónomo con vocación de consenso político, participación tripartita y bases científicas

Fracasado este intento, nacerá poco después, esta vez ya con éxito, el Instituto de Reformas Sociales (IRS), creado mediante Real Decreto de 23 de abril de 1903⁴⁸⁰, como continuador de las labores de la CRS⁴⁸¹ y también en el seno del Ministerio de la Gobernación. Se creaba como organismo de estudio y consultivo, encargado de preparar la legislación del trabajo; de cuidar de su ejecución; de organizar los servicios de inspección y estadística y de favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la “mejora ó bienestar de las clases obreras” (art. 1).

El Instituto incorporaba, ahora sí, representación de patronos y trabajadores, constituyéndose realmente en un organismo tripartito, aunque no paritario (dieciocho miembros designados por el Gobierno, seis elegidos por los patronos y seis por las organizaciones obreras). Se dividía en tres Secciones, con una curiosa distribución, al estar afectas: al Ministerio de Gobernación, para los asuntos de orden público; al de Gracia y Justicia, para los de carácter jurídico y al de Agricultura⁴⁸² (después denominado Fomento), para las relaciones económico-sociales.

El Reglamento del Instituto se aprobaría poco después, mediante Real Decreto de 15 de agosto de 1903⁴⁸³ y en él se desarrollaba pormenorizadamente su estructura y funcionamiento. Regulaba, entre otros extremos, la *participación* de patronos y trabajadores, limitada a la Sección de relaciones económicas y sociales y de carácter – aquí sí- paritario, con seis miembros de cada representación y con la presidencia del Director general de Agricultura y un complejo procedimiento de elección, dada la ausencia de reconocimiento específico de la representatividad de las organizaciones. También se describían las *competencias* de las tres secciones técnicas (legislación e información bibliográfica, inspección y estadística). La que reviste aquí mayor interés es la segunda, dedicada a la **inspección**, ya que es el germen de la inspección de trabajo, ya incorporado a la Administración Pública y con competencias y organización propias⁴⁸⁴.

Sus funciones eran de **vigilancia de toda la legislación laboral** existente hasta el momento y la futura, salvo la relativa a policía minera. En particular, lo concerniente a la aplicación de la LAT y de la Ley de Trabajo de mujeres y niños, que constituían en aquel momento lo esencial de la existente. Para la realización de sus labores, se dotaba a la

⁴⁸⁰ *Gaceta de Madrid* núm. 120 de 30 de abril de 1903, p. 371-72.

⁴⁸¹ “Habiendo quedado terminada la misión de la Comisión de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Instituto se hará cargo de la documentación y libros que a aquella pertenezcan” (art.7 del RD de creación del IRS).

⁴⁸² La razón de esta adscripción no es otra que la titularidad del Ministerio de Agricultura, que ostentaba el propio Canalejas cuando proyectó el Instituto del Trabajo.

⁴⁸³ *Gaceta de Madrid*, núm. 230 de 18 de agosto de 1903, p. 1970-73.

⁴⁸⁴ Por Real Orden Circular de 11 de marzo de 1907 se disponía que las Audiencias y Juzgados de primera instancia debían remitir copia certificada de todas las sentencias ejecutorias dictadas en materia de accidentes de trabajo, *Gaceta de Madrid*, núm. 71 de 12 de marzo, Tomo I, p. 945.

inspección de toda una serie de competencias conexas, corriendo a su cargo el registro y las estadísticas, las reclamaciones relativas a accidentes de trabajo, las consultas y dictámenes de interpretación de los reglamentos y modificación de la LAT, el servicio de Museo y Gabinete de experimentación, la compilación de reglamentos de policía e higiene, las reglas y cuestionarios de inspección, los informes de responsabilidad por infracciones y la organización y renovación de las Juntas provinciales y locales, en las que se depositaban las funciones inspectoras concretas en las empresas. Asumía, pues, competencias de carácter ejecutivo y en parte jurisdiccional de la legislación social, al abarcar todo lo concerniente a la **aplicación, interpretación, inspección y reforma de las leyes sociales**.

Finalmente, desde el punto de vista administrativo, el régimen económico del Instituto, recogido en el art. 147 y ss., permite definirlo como un verdadero *organismo autónomo*, con estructura central y periférica⁴⁸⁵. Obtenía sus recursos del Presupuesto del Estado, del rendimiento de sus publicaciones y de subvenciones y donativos públicos y privados; disponía de capacidad para recibir herencias o legados y se dotaba de un presupuesto autónomo. Esta autonomía de funcionamiento era resultado de la imposibilidad coyuntural de constituir un Ministerio de Trabajo, objetivo que no se alcanzará, como es sabido, hasta 1920. Pero al tiempo, junto a su composición, supone, en continuidad con el principio inspirador de la CRS, una apuesta por la superación de las diferencias partidarias, de manera que las reformas sociales, mediante la construcción de un cuerpo jurídico que el Instituto del Trabajo ya había avanzado, se realizara mediante **consenso político, participación tripartita y bases científicas**.

El IRS se reorganizará administrativamente mediante la promulgación del Real Decreto de 14 de octubre de 1919⁴⁸⁶. Ya en sus postrimerías, y avanzando la próxima creación del Ministerio del Trabajo, adquirirá una mayor entidad y complejidad administrativa, modificando los mecanismos de elección de los vocales -en especial de los representantes obreros, al garantizar que sus asociaciones carezcan de injerencias patronales- y descentralizando su organización al crear Institutos Regionales dotados de autonomía que, “con toda libertad, podrán realizar las funciones de estudio, investigación, propaganda, gestiones e iniciativas que convenga, en relación concorde con el Instituto Central”. En lo que más interesa, la reorganización permitirá la creación de la Dirección de Trabajo e Inspección, con secciones, entre otras, las ocupadas de:

a) **Estadística** permanente de la producción y el trabajo, entre ellas las referidas a la “condición y vida del obrero” y los datos referidos al mercado de trabajo (art. 39).

⁴⁸⁵ El RD de constitución del IRS sólo regula la estructura central, y no la periférica (Comisiones Provinciales, creadas ya en el seno de la CRS según Circular, ya mencionada, de 28 de mayo de 1884, que contiene la Instrucción de la propia CRS), estructuras que coexistirán con las Juntas provinciales y locales que ya habían sido creadas, como se ha visto, por la Ley sobre el trabajo de mujeres y niños de 1900, y que habían tenido una consolidación desigual.

⁴⁸⁶ *Gaceta de Madrid* núm. 288 de 15 de octubre de 1919, p. 199-206.

b) **Inspección y experiencia social**, incluyendo el “estudio y propuesta de las medidas de higiene y seguridad requeridas por los peligros comprobados de la vida industrial” (art. 40).

c) **Asesoría jurídica**, que incluye entre sus competencias la interpretación de las normas y un consultorio gratuito.

d) **Anormalidades** (sic) de la vida del trabajo, para el estudio de las perturbaciones sociales (*lock-outs*, huelgas, paro forzoso, mediación, conciliación y arbitraje) al efecto de “prevenirlas y procurar su solución jurídica y humanitaria”.

Las reticencias de las organizaciones obreras no terminaron sin embargo con la creación del IRS, aunque se valoraba por un sector de ellas como un avance al que había contribuido la mayor organización de los trabajadores. Así, Pablo Iglesias escribía en *La Revista Socialista* de abril de 1905:

“Si hoy se legisla respecto de la jornada de trabajo, de los accidentes del mismo, del descanso dominical, del retiro para obreros viejos, mañana se legislará sobre el salario mínimo y sobre otras condiciones de mayor alcance. A una fuerza obrera relativamente pequeña se debió la Comisión de Reformas Sociales; a una fuerza obrera mayor que aquella se debe el Instituto de Reformas Sociales”⁴⁸⁷.

En todo caso, con independencia de sus limitaciones, -tanto en lo que se refiere a la debilidad de las organizaciones patronales y sindicales, como su sujeción al liberalismo económico y su obsesión por la armonía social-⁴⁸⁸, lo que queda fuera de toda duda es que la labor del IRS en sus dos décadas de funcionamiento, bajo la presidencia de Gumersindo de Azcárate, no solo fue ingente en su volumen, sino, sobre todo, vital como impulsora de la legislación social. Da una idea la prolija enumeración que de sus trabajos realizaba Alvarez Buylla en 1917 y que, a pesar de su extensión, conviene reproducir:

“Aparte de la resolución de innumerables consultas (...) ha redactado y discutido las **propuestas de proyectos de ley y reglamentos** de pósitos, casas baratas, jornada máxima del trabajo en las minas; **proyectos de ley** de contrato de trabajo, de sindicatos agrícolas, de emigración, del Instituto nacional de previsión, de reforma de la ley de accidentes del trabajo y aplicación de la misma a la Agricultura, y de tribunales industriales, de exención de embargos de salarios, de la silla, de regulación de la jornada de trabajo de los empleados en establecimientos mercantiles y en la industria textil; prohibitiva del trabajo nocturno en la industria de la panificación y proyectos de reglamentos de la ley del descanso dominical, de la de casas baratas, para el servicio de inspección del trabajo, para las casas de préstamos, para la aplicación del Real decreto de 24 de Agosto de 1904, estableciendo la jornada máxima en la industria textil”; “ordenado debidamente la importantísima rama de la **jurisprudencia** de los tribunales ordinarios é industriales **en materia social**, ha recogido y revisado cerca de mil quinientas sentencias”. En cuanto

⁴⁸⁷ Citado en *100 años de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, p. 73.

⁴⁸⁸ J.I. PALACIO MORENA, “El Instituto de Reformas Sociales”, en M. J. ESPUNY TOMÁS, O. PAZ TORRES, J. CAÑABATE PÉREZ (ed.), *Un siglo de derechos sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, 2006, p. 26.

atañe a la **Inspección de Trabajo** “función más que necesaria, indispensable para la eficacia de la legislación social, y sobre todo en un país, como el nuestro, poco avezado á intervenciones del Estado en esferas que hasta se consideraban intangibles por científicos y políticos no mucho tiempo ha (...) han sido realizadas por los inspectores regionales y provinciales del trabajo 86.176 visitas á establecimientos industriales de todas clases, y recorrido 385.000 kilómetros, en números redondos, llegando á 70.000 los documentos y expedientes despachados, y pasando de 79.000 las infracciones de disposiciones advertidas”. La Sección tercera realiza “la **estadística** de huelgas y conflictos obrero-patronales, (...) la del coste de la vida del obrero (estadística de los precios de los artículos de primera necesidad) (...) la de la asociación obrera y patronal y de las instituciones económico-sociales (...) de cerca de diez y siete mil, y el censo de la mendicidad”. En cuanto a las **informaciones previas a medidas legislativas o de gobierno**: “el trabajo nocturno femenino, aplicación de la ley de accidentes del trabajo á la agricultura, proyecto de ley de casas baratas, reforma de la de tribunales industriales, ley reguladora de la jornada en la industria textil, prohibición del trabajo nocturno en la panadería, limitativa de la duración de la en gran número, tarea diaria de los empleados de comercio, amén de otras, referentes á arbitrajes é intervenciones en conflictos entre patronos y obreros”⁴⁸⁹.

Se examinarán a continuación las principales actuaciones legislativas durante el periodo de actuación del IRS.

3.-Las contradicciones de la limitación al trabajo de las medias fuerzas

A. La clasificación de los trabajos prohibidos a mujeres y menores

La Ley de 13 de marzo de 1900 había dejado a posterior elaboración por el Gobierno la *clasificación* de las industrias y trabajos a los efectos de las limitaciones establecidas por la propia Ley, y sin cuya elaboración no era posible su ejecución práctica. Ocho años después, y tras el informe del IRS, vería la luz el Real Decreto de 25 de enero de 1908⁴⁹⁰ *sobre clasificación de industrias y trabajos prohibidos á los niños menores de diez y seis años y á las mujeres menores de edad*. Su declarada intención era, según reza en su Exposición:

“Dar fuerza legal á la clasificación propuesta, publicándola para su cumplimiento, y estableciendo así uno de los primeros jalones en el camino que debe seguirse para que la legislación industrial en nuestro país, desde el punto de vista de la sociología y de la higiene del trabajo, se coloque á la altura á que ha llegado en países en los que estos problemas se han tratado con más tiempo y, sobre todo, con más antelación”.

Ciertamente, se trata de la primera norma que, con un alto nivel de detalle, lista los trabajos peligrosos por actividad, estableciendo las prohibiciones correspondientes

⁴⁸⁹ A. ALVAREZ BUYLLA y GONZALEZ ALEGRE, *La reforma social en España...*, ibíd., p. 788 y ss.

⁴⁹⁰ *Gaceta de Madrid* núm. 27 de 27 de enero de 1908, p. 373-75.

para mujeres y menores, las llamadas *medias fuerzas*. Y, según sigue razonando la Exposición, lo hace con una incipiente vocación preventiva, ya que aplica solamente el limitativo criterio de edad, “en razón de que las diversas edades de los operarios (no) tienen igual resistencia fisiológica para combatir, con éxito, las influencias extrañas á que va á encontrarse sometido su organismo”.

Sin embargo, estas buenas intenciones quedaban inmediatamente en entredicho al incorporar elementos, que se podrían calificar de *relativismo económico*, para no extender las limitaciones a operaciones de las que, a pesar de conocerse el riesgo, se supeditaba a “las exigencias de las mismas industrias, en lo que se refiere á las necesidades en el número y clase de los obreros como elemento integrante del precio de la mano de obra en atención á su mayor ó menor aptitud ó destreza”, de modo que “ni se reste de la industria un contingente considerable de brazos útiles, ni se prive a un número grande de seres necesitados del medio único con que cuentan de ganar un jornal que les permita atender á la satisfacción de sus necesidades con el menor riesgo posible para su salud”.

Habrà de hacerse notar además, y en particular en lo que se refiere al trabajo femenino, que las prohibiciones de la Ley de 1900 **no adquieren verdaderamente un carácter preventivo**, ya que, de un lado, no se obliga a tomar medidas para controlar, disminuir o reducir los riesgos en el trabajo. Y de otro, porque los riesgos de esas industrias no dejan de serlo para los varones. Y, como se aprenderá más tarde, no es una cuestión de *resistencia fisiológica* de las mujeres, sino que la igualdad por razón de sexo en el trabajo sólo tendrá su límite en los derechos del *nasciturus* o del nacido. En otras palabras, se trata de una ley que, sin despreciar ni mucho menos el avance que supone en relación con la identificación de los trabajos con mayor riesgo, no deja de limitarse a una función *protectora* al uso. La salud de las trabajadoras no puede protegerse mediante la prohibición masiva y específica, que consolida el papel socialmente subalterno de la mujer, sino sólo a base de medidas realmente preventivas del riesgo, reservando las especificidades para la protección del hijo nacido o por nacer. Deberán transcurrir todavía décadas para que el respeto por la igualdad de sexos en el trabajo y la aplicación de criterios preventivos se abran paso en legislación, **abandonando los criterios de discriminación** en el acceso al trabajo⁴⁹¹.

⁴⁹¹ No es sólo el caso de España. En EEUU, las primeras sentencias del Tribunal Supremo sobre limitaciones en la jornada de las mujeres en el estado de Oregon (*Müller vs. Oregon*, 1908), que reconocían su legitimidad sobre la base de diferencias en función de su rol social: “Es evidente –decía la sentencia– que la estructura física de la mujer y el desempeño de las funciones maternas la colocan en desventaja en la lucha por la subsistencia. Esto es especialmente cierto cuando soporta las cargas de la maternidad. Incluso cuando no es así, (...) la permanencia durante mucho tiempo en pie en el trabajo, repitiéndola día a día, tiende a producir efectos perjudiciales para el cuerpo, y como las madres sanas son esenciales para la prole vigorosa, el bienestar físico de la mujer se convierte en un objeto de interés público y cuidado para preservar la fuerza y el vigor de la raza”. Esta visión de la protección, –que, por cierto, no se extendía a las mujeres negras ni a oficios como las procesadoras de alimentos las trabajadoras agrícolas o las empleadas de oficina– sería contestada durante décadas como discriminatorias por crear las bases para una legislación separada para las mujeres. No sería hasta 1972 cuando se propondría la enmienda sobre la igualdad de derechos (ERA), que tampoco fue incorporada a la Constitución a pesar de haber sido aprobada por el Congreso y el Senado. La sentencia, sin embargo, tiene el interés de que recoge argumentos no

Volviendo al Decreto, se establecían en él dos grupos generales, clasificando los riesgos existentes en:

a) Industrias en las que debe **prohibirse en absoluto** el trabajo de los niños menores de diez y seis años⁴⁹² y a las mujeres menores de edad⁴⁹³ (art. 1), según los riesgos de “intoxicación ó por producirse vapores ó polvos nocivos para la salud; de explosión é incendio; exposición á enfermedades ó estados patológicos especiales”.

b) Industrias en las que debe **prohibirse sólo en los trabajos y circunstancias** que se señalan especialmente (art. 2), según los riesgos de producirse o desprenderse polvos, emanaciones o vapores nocivos, por el peligro de incendio o por tratarse de sustancias cuyo trabajo en determinadas condiciones pudiera dar lugar á enfermedades específicas. Especifica además las **tareas prohibidas** en determinados sectores de producción (electricidad, cantería y minería).

Finalizaba listando las tareas prohibidas con carácter general a todos los “obreros comprendidos en la ley de 13 de Marzo de 1900” (art. 3) y las “tareas prohibidas a muchachos menores de diez y seis años”, relacionadas con esfuerzo físico o con trabajos en máquinas con partes cortantes “a no ser que estén provistos de aparatos de seguridad para la prevención de accidentes, de tal naturaleza que alejen en absoluto la posibilidad de que pueda producirse ninguno de éstos” (art. 6). Curiosa excepción por cierto a la prohibición, ya que de existir tales mecanismos de protección deberían ser obligatorios fuera cual fuera la edad del trabajador. Poco después vería la luz el Real Decreto de 18 de noviembre de 1908⁴⁹⁴, sobre trabajo a bordo de los menores, que, impulsado por el Ministerio de Marina, venía a derogar la expresa prohibición de la Ley de 1900⁴⁹⁵, permitiendo el trabajo de menores de diez años (o nueve si acreditaba saber leer y escribir) en faenas de costera fija, a menos de tres millas y acompañados de sus padres.

B. El trabajo nocturno, la jornada de ocho horas y su impacto preventivo

En la misma línea de la prohibición de ciertos trabajos a mujeres y menores, se establecieron limitaciones a su jornada laboral con cierta vocación de protección de la

estrictamente jurídicos, sino sociológicos y sanitarios recogidos por inspectores, sindicatos y científicos, recogidos en el famoso *Informe Brandies*, modelo para litigios posteriores en defensa del derecho a la salud o a la educación no segregada. Consultada el 23 de agosto de 2017 en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/208/412/>.

⁴⁹² Recuérdese que la Ley de 1900 ya prohibía en su art. 1 cualquier trabajo para los menores de diez años.

⁴⁹³ La mayoría de edad de las mujeres estaba establecida en ese momento en 25 años.

⁴⁹⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 325 de 20 de noviembre de 1908, p. 718.

⁴⁹⁵ Que en su art. 1 prescribía que “Los menores de ambos sexos que no hayan cumplido diez años, no serán admitidos en ninguna clase de trabajo”. En la exposición del RD de 1908 se justifica la derogación de norma de mayor rango con un cierto cinismo: “si bien sus preceptos, en términos generales, también son aplicables á las industrias y trabajos del mar, lo cierto es que ninguna prohibición expresa contienen referente á esta especialidad”: curiosa aplicación del aforismo *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

salud. Además de las que hemos referido contenidas en las leyes de 1900, se promulgaría la Ley de 7 de julio de 1912⁴⁹⁶, en aplicación del convenio emanado de la Conferencia Internacional de Derecho Laboral de Berna en 1906. Se producía así la **primera norma laboral interna como consecuencia de un convenio internacional**, con lo que daba un gran paso en el reconocimiento a ese nivel de la capacidad de intervención del Estado en la condición de trabajo⁴⁹⁷.

Pues bien, la referida Ley prohibía el trabajo nocturno (entre nueve de la noche y cinco de la mañana) de las mujeres en establecimientos industriales y establecía para ellas un descanso continuo de once horas, siempre entre nueve de la noche y cinco de la mañana. El plazo para su vigencia se establecía a partir de 1 de enero de 1914 con carácter general, si bien se exceptuaba -aparte de los casos de fuerza mayor, trabajos agrícolas y de materiales de rápida alteración- a la industria textil en su globalidad, en la que se prohibía a partir de tal fecha solo el trabajo de las casadas y viudas con hijos, estableciendo plazos de adaptación al ritmo del 6% anual hasta 1920 para las solteras y viudas sin hijos.

Esta excepción no tenía especiales razones preventivas, sino que fue fruto de la oposición a ley de la patronal textil (especialmente la catalana) por motivos puramente económicos, ya que el trabajo nocturno abarataba costes y el de las mujeres aún más. Tras una larga y masiva huelga del textil catalán, y tras el acuerdo en tal sentido entre patronos y obreros que dio fin a la misma, el Gobierno, tras el informe de IRS, promulgaba el Real Decreto de 24 de agosto de 1913, limitando la jornada semanal en el sector textil a sesenta horas semanales (equivalente a diez diarias), con obligación patronal de dar cuenta a la Inspección de Trabajo de su distribución por días⁴⁹⁸. Con posterioridad, la patronal catalana, siempre contraria a cualquier norma tutelar, solicitó la suspensión de su aplicación por cuanto, según decían en la Asamblea celebrada “por fabricantes de hilados y tejidos del llano de Barcelona y de la montaña de Cataluña” en la sede del Fomento del Trabajo de Cataluña:

⁴⁹⁶ *Gaceta de Madrid* núm. 194 de 12 de julio de 1912, p. 94.

⁴⁹⁷ Poco antes, en 1905 se había producido en EEUU la famosa sentencia del Tribunal Supremo sobre el caso *Lochner vs. New York* anulando la ley de ese estado sobre limitación de jornada de los panaderos a 10 horas por vulnerar la Decimocuarta Enmienda por afectar a la libertad contractual. No fue la única sentencia en tal sentido que invalidaba regulaciones laborales de estados, hasta 1937 en que el propio Tribunal, en sentencia sobre el caso *West Coast Hotel Co. vs. Parrish* confirmó la validez de la legislación sobre salario mínimo del estado de Washington y terminó con la “era Lochner”. Decía la sentencia: “La Constitución no habla de libertad contractual. Habla de libertad y prohíbe la privación de la libertad sin el debido proceso legal. Al prohibir esa privación, la Constitución no reconoce una libertad absoluta e incontrolable. La libertad en cada una de sus fases tiene su historia y connotación. Pero la libertad salvaguardada es la libertad en una organización social que requiere la protección de la ley contra los males que amenazan la salud, la seguridad, la moral y el bienestar del pueblo”. Consultada el 23 de agosto de 2017 en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/300/379/>

⁴⁹⁸ *Gaceta de Madrid*, núm. 237 de 25 de agosto de 1913, p. 473-75. Por Ley de 27 de diciembre de 1910 se había establecido, tras las huelgas mineras de Vizcaya, la jornada máxima de nueve horas en las minas, *Gaceta de Madrid*, núm. 365 de 31 de diciembre de 1910, p. 795-96. Con anterioridad, por Real Orden de 11 de marzo de 1902, se había establecido la jornada máxima de ocho horas en los establecimientos dependientes de la Hacienda pública.

“Establecer por medio de un Real decreto una nueva jornada de trabajo reduciendo la duración de éste y elevando la remuneración del mismo sin estar de acuerdo patronos y obreros, sin previa información ni plazo para adaptación pareció forma impropia, inusitada por no conocerse precedente alguno hasta ahora en ninguna legislación de países gobernados constitucionalmente”⁴⁹⁹.

La oposición de la patronal textil catalana al Real Decreto y al Reglamento que éste preveía no cesó, justificándola así la Federación de fabricantes de hilados y tejidos de Cataluña:

“Es claro que la masa obrera, materia dúctil para el que la sabe manejar, está siempre propicia a pedir disminución en la jornada y aumento en el salario, y en aquella ocasión [la huelga de agosto de 1913] siguió, como siempre, las indicaciones de los elementos perturbadores, sin tener en cuenta la crisis económica que la industria atravesaba. (...) El Real decreto de 24 de agosto, que si de momento sirvió para contener la agitación callejera y para que las fábricas volvieran al trabajo por un espíritu de tolerancia y civismo de los fabricantes, vino a producir una mayor perturbación en las relaciones entre patronos y obreros. (...) El Reglamento ofrecido ha sido la espada de Damocles sobre la cabeza de los fabricantes y los esfuerzos de éstos tendieron a impedir su publicación”⁵⁰⁰.

A las alturas de 1923, la propia Cámara de Comercio e Industria de Sabadell se hacía eco de los incumplimientos de la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria textil:

“A pesar de estar prohibido por disposición de la ley el trabajo nocturno de las mujeres, la Autoridad gubernativa venía tolerando para evitar conflictos de carácter social, que trabajasen por la noche algunas mujeres, especialmente en la sección de hilados de estambre, a fin que pudieran hacerse dos o tres turnos diarios. Pero a requerimiento de la Inspección de Trabajo, los fabricantes de hilados acordaron en el mes de julio último suprimir el trabajo nocturno, implantando dos turnos de día para no estar fuera de las disposiciones legales”⁵⁰¹

Esta norma estuvo vigente hasta su derogación por el Real Decreto Ley de 15 de agosto de 1927⁵⁰², por la que se adaptaba el descanso femenino a la jornada máxima legal

⁴⁹⁹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Noticias de la Inspección del Trabajo relativas a la industria textil catalana y a la huelga del arte fabril de Cataluña en agosto de 1913*, Imp. de la Sucera de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1913, p. 85. El inspector regional de Cataluña se preocupa de advertir que “durante el tiempo en que la huelga se desarrolló, los patronos no se reunieron para tratar directamente con los obreros ni para proponer soluciones, verificándolo después para protestar de la resolución ministerial, conocida de todos”, p. 88.

⁵⁰⁰ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Suplemento a la información sobre la regulación de la jornada de trabajo en la industria textil*, Imp. de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1915, p. 28-29. El informe completo, que no puede reproducirse aquí constituye un significativo ejemplo de la actitud la patronal en relación con la norma laboral y de los instrumentos de acción política de que disponía.

⁵⁰¹ F. DEL REY, “Actitudes políticas y económicas de la patronal catalana (1917-1923)”, *Estudios de Historia Social*, núm. 24-25, Madrid, 1983, p. 94. La cita está tomada por el autor del Informe de la Cámara de Comercio del ejercicio de 1923.

⁵⁰² *Gaceta de Madrid*, núm. 231 de 19 de agosto de 1927, p. 1012-1014.

de ocho horas (cuarenta y ocho semanales), aunque estableciendo una vez más excepciones para las empresas textiles catalanas.

Efectivamente, mediante Real Decreto de 3 de abril de 1919⁵⁰³, tras la huelga de *La Canadiense* en Barcelona⁵⁰⁴, el gobierno liberal de Romanones limitó finalmente - también previo informe del IRS y con efectos de 1 de octubre de 1919- la jornada laboral con carácter general a las **ocho horas diarias**, aun con la previsión de excepciones a proponer al IRS por comités paritarios profesionales. Por Real Orden de 10 de octubre del mismo año⁵⁰⁵, y como consecuencia de la reducción general, se limitaba la jornada a siete horas para trabajos subterráneos en la minería, que desde 1910 era de ocho horas.

Se tomaba esta medida en un contexto, en especial en Cataluña, de fuerte movilización obrera, contestada muy duramente también por la patronal, hasta el punto que el 15 de abril el Gobierno pasaba a manos del conservador Maura. A una fase de violencia patronal siguió un intento conciliatorio, sin éxito, por parte del Gobierno. A finales del año 1919 la patronal catalana, radicalizada, declaró el lock-out, en medio de coacciones a los patronos menos duros. El nuevo gobierno de Dato en mayo de 1920 daría paso a una tregua en la calle, que solo duraría hasta que Martínez Anido fue nombrado gobernador civil de Barcelona. A partir de ese momento la sucesión de acciones -en algunos casos violentas- de los anarquistas, respondidas de la misma manera por la patronal y la policía así como por los denominados *sindicatos libres*, que no eran sino terminales de la patronal, se seguirían durante varios años⁵⁰⁶.

Pues bien, el 15 de enero de 1920 el Ministerio de la Gobernación aprobaba dos Órdenes que, aunque con toda una serie de excepciones de ampliación de jornada remunerada, permitían la puesta en práctica definitiva del Decreto y establecían una completa regulación de la jornada laboral por primera vez y con criterios que perduran en algunos casos en la actual legislación. Así, la primera de las Órdenes⁵⁰⁷, respetando las condiciones más favorables, permitía mediante pacto a remitir a la Inspección de Trabajo el cómputo semanal de la jornada. Limitaba además el número y las condiciones de prestación de las horas extraordinarias hasta “un máximo de 50 mensuales y 120 anuales, que serán de libre aceptación por el obrero” y a pagar “con recargo mínimo del 20% y del 50% para las mujeres”⁵⁰⁸, siendo “prohibidas para los menores de dieciséis años”. Se reservaba además al IRS, la resolución definitiva sobre las excepciones e inclusiones y la propuesta al Gobierno de las normas generales a adoptar “tras el examen de los

⁵⁰³ *Gaceta de Madrid*, núm. 94 de 4 abril de 1919, p. 42. El día anterior se había aprobado el Decreto que prohibía el trabajo nocturno (de ocho de la tarde a cinco de la mañana) durante seis horas seguidas en las panaderías, Real Decreto de 3 de abril de 1919, *Gaceta de Madrid*, núm. 94 de 4 abril de 1919, p. 43.

⁵⁰⁴ Sobre el desarrollo de la huelga de *La Canadiense* y la posición del conde de Romanones, J. M. MARIN ARCE, *Santiago Alba y la crisis de la Restauración*, UNED, Madrid, 1991, p. 87-97.

⁵⁰⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 284 de 11 de octubre de 1919, p. 147-48.

⁵⁰⁶ Sobre las acciones patronales en ese periodo y el desarrollo de los “sindicatos libres”, vid. F. DEL REY, “Actitudes políticas y económicas...”, cit., p. 106 y ss.

⁵⁰⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 16 de 16 de enero de 1920, p. 168-70.

⁵⁰⁸ Encontramos aquí una ambivalente disposición en relación con el trabajo de mayor coste para las mujeres, en el marco de su consideración como *medias fuerzas*.

dictámenes correspondientes, y de la forma de aplicar la jornada en los diferentes países cuya economía nacional está más ligada con la nuestra”, en una clara referencia a las cuestiones de competitividad siempre presentes.

Muy importante desde el punto de vista del impacto en las condiciones generales de trabajo, ya que la reducción de la jornada se realiza sin merma de salario, pero también en relación con la creación de empleo derivada de tal reducción, es la Disposición Transitoria de la Orden, por la que:

“Las fábricas y talleres de funcionamiento continuo que ahora marchan con dos turnos de doce horas, y que en lo sucesivo han de marchar con tres turnos de a ocho, podrán, por lo que se refiere al personal especializado, seguir transitoriamente en la misma forma que hasta ahora, el tiempo que sea estrictamente preciso para *reclutar el tercer turno*, y siempre que se *reparta entre los dos turnos actuales el importe del jornal del tercero*, en compensación al mayor número de horas de trabajo”.

La segunda de las Órdenes⁵⁰⁹ establecía periodos mayores de adaptación para ciertas actividades, así como las excepciones en su aplicación (servicio doméstico, guardas, porteros, directores y altos cargos de empresas, pastores, camareros, trabajos de puesta en marcha o cierre). Y, como ya sabemos, aparte de las actividades agrícolas, la principal excepción era la industria textil movida por energía hidráulica o eléctrica, en las que la jornada podía aumentarse hasta en tres horas semanales y setenta en el año sin recargo alguno. Seguía prevaleciendo el interés patronal casi exclusivamente catalán en una excepción inexplicable salvo por su poder como grupo de presión político. El propio IRS daba cuenta de la extendida inacción de las Juntas locales para la aplicación de la norma, destacando que en muchos casos:

“Se manifiesta de modo franco la opinión contraria al nuevo régimen [de jornada], sin perjuicio de acatarlo como es debido, hay quien anuncia no menos abiertamente, pero es de suponer que con error en la profecía, que **en su población no regirá la jornada**; y hay también Juntas que, sin declarar abierta oposición, parece como si trataran de anular la efectividad de la reforma, mediante el recurso, sobradamente expeditivo, aunque sólo sea de momento, de conceder todas las excepciones pedidas, y hasta de proponer excepción para todas las industrias y trabajos de la localidad, aun sin haberla pedido nadie”⁵¹⁰

Precepto muy importante de la misma Orden, que se conserva también en la legislación actual, es el que obligaba a los patronos a colocar en sitios bien visibles del lugar de trabajo *carteles con el horario de trabajo y de los turnos* si los hubiere, indicando también las horas de descanso que, sin formar parte de la jornada, se hallaran intercaladas entre las que se destinen al trabajo, medio esencial para hacer efectiva la inspección. En todo caso, la medida, de un importante alcance económico y social, se tomó en el marco

⁵⁰⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 16 de 16 de enero de 1920, p. 170-72.

⁵¹⁰ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Aplicación de la jornada máxima de ocho horas*, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1920, p. 20.

de una especial situación de conflictividad y presión de los trabajadores, de forma que España se convirtió en el primer país del mundo en limitar de forma generalizada la jornada máxima a ocho horas⁵¹¹. Por eso, cuando se establecían excepciones, se cuidaba la norma de referirse a los ámbitos en que la economía pudiera verse afectada mientras no se hallara una solución homogénea en el plano internacional, solución que no llegaría hasta la adopción del Convenio nº 1 de la OIT en 1919 y su paulatina suscripción por los países miembros.

Todas estas normas reflejan la **mirada contradictoria de la época sobre el trabajo de los niños y las mujeres**. Para los patronos constituían una fuerza de trabajo más barata, lo que favorecía la expulsión del trabajo de varones adultos, con lo que las organizaciones obreras también se resentían de esta realidad. Si en cuanto al trabajo infantil existía consenso en limitarlo o prohibirlo, no sucedía lo mismo en cuanto a las mujeres. Dadas las enormes dificultades en conseguir la igualación de los salarios por sexo (y, en general, el reconocimiento de la igualdad de las mujeres), cobraba peso en muchos sectores la inclinación por evitar tal competencia “desleal”⁵¹². No obstante, lo que pone de manifiesto la inspiración de estas reformas es la contradicción entre la moral predominante, que condiciona, por ejemplo, la protección infantil o de los aprendices al

⁵¹¹ Hasta el punto de que, como señala la norma en su Exposición: “Congratulándose de poder realizar la reforma que a estas horas está aún en período de estudio y deliberación en pueblos tan adelantados como Francia e Inglaterra, cuyas resoluciones no podrán menos de ser tomadas en consideración para aquellas industrias que en tales centros de producción tienen sus competidores y necesitan hallarse en condiciones de igualdad para poder resistir la lucha que se avecina, si no se llega a realizar el ideal de concertar bases de carácter internacional que establezcan un régimen de coordinación entre las economías de los pueblos que hasta hoy se disputan la mejor participación en los beneficios industriales”. Por Real Decreto de 15 de marzo de 1919, *Gaceta de Madrid* de 16 de marzo de 1919, p. 1017, se había tomado la misma medida para los oficios del ramo de la construcción, tras un conflicto entre la patronal y los trabajadores en Madrid. Los patronos habían pedido al Gobierno que la reducción de jornada viniera aparejada a una reducción de salarios, petición que fue rechazada en la exposición de motivos con el siguiente razonamiento: “Pretenden los patronos del ramo de la construcción que no se puede hacer concesión alguna a los obreros, ni siquiera las que posiblemente afectan a necesidades apremiantes del sustento cotidiano, sin que vaya aparejada a estas concesiones una disposición gubernamental o legislativa que haga obligatoria la revisión de todos los contratos para fijar nuevos precios que engloben el aumento de los salarios. El Gobierno estima que **no puede sentar el precedente de que toda legítima concesión hecha a los obreros ha de ir acompañada de una disposición coactiva** mediante la cual el patrono halle los recursos para el pago de los mayores gastos; ni esto tiene precedentes, ni nada parecido se ha solicitado, por ejemplo, en relación con el alza de los materiales. ¿Qué razón hay, pues, para exigirlo cuando se trata, precisamente, del salario del obrero? La técnica, las reglas de buena administración y en todo caso la merma transitoria de parte de los beneficios, deben, ser los únicos factores que tenga presentes el patrono para estudiar el problema planteado y darle, patriótica y humanitariamente, una pacífica solución armoniosa”.

⁵¹² Muy acertadamente lo explica el propio Canalejas: “El trabajo de las mujeres ha contribuido a retardar la solución del problema obrero. Desde el momento en que los adelantos de la mecánica modificaron las condiciones de trabajo, tanto por la disminución del esfuerzo manual cuanto por la rebaja del precio de venta de los productos manufacturados, los industriales se preguntaron si esas transformaciones no exigían para que el capital conservase el lucro ascendente, la admisión de la mujer en los talleres. Suponiendo que en igualdad de tiempo produce la mujer menos que el hombre, hallaron pretexto para reducir su salario y además del beneficio reportado por esa rebaja, el elemento femenino asegura a la industria amenazada por las exigencias del proletariado masculino, una suficiente reserva de brazos con que defenderse”, J. CANALEJAS, *Discurso Preliminar...*, cit., p. CIX. Y continúa con una reflexión bien precedente: “La mujer casada no puede contratar sin licencia del marido, el menor de edad carece de capacidad para obligarse, y sin embargo, el niño y la mujer alquilan su trabajo, disponen de su persona, del caudal de sus energías, único con el que cuentan para ganar su subsistencia”, id., p. CXIII.

cumplimiento de los deberes religiosos, y el abaratamiento de costes que supone el trabajo de los jóvenes. Como también, y sobre todo, en relación con el trabajo de las mujeres, dado que para la moral burguesa la familia juega un papel esencial, y especialmente la dedicación de la mujer a ella. Por eso, para las mujeres trabajadoras, su doble función, familiar y laboral (particularmente en el trabajo nocturno), se manifiesta incompatible con las funciones a las que socialmente se le destina: el cuidado de la casa y de los demás miembros de la familia y la reproducción. Los patronos intentarán por todos los medios dejar al lado las consideraciones morales si pueden obtener trabajo por menor salario, pero finalmente se verán sometidos a ciertas limitaciones.

En este contexto, las prohibiciones de ciertos trabajos no responden a criterios sólo relativos a la protección de su salud en el trabajo. Son también el reflejo de la consideración de una fuerza de trabajo considerada débil (no dejaban de ser *medias fuerzas*), que se suponía destinada a otras funciones distintas de las laborales (la maternidad y el cuidado de la casa) y cuya presencia en el mercado de trabajo se veía como un accidente transitorio⁵¹³. El desprecio de los burgueses hacia las formas de vida de las familias trabajadoras, su obsesión moralizante, su paternalismo y su convicción de que los trabajadores tienen el destino que merecen, esconden una realidad. Son precisamente las condiciones de trabajo y los niveles de explotación a que someten a los trabajadores lo que impide adoptar formas de vida y de comportamiento social distintos. Sin que los modos burgueses sean desde luego un modelo a seguir, lo que carece de cualquier justificación es que pretendieran imponerlos.

C. La Ley del contrato de aprendizaje, temprana consagración legal de la desigualdad agravada en la relación de trabajo de los jóvenes en formación

Tiempo antes de que se legislara sobre el contrato de trabajo, distinguiendo la prestación de trabajo del contrato civil, se promulgó el 17 de julio de 1911 la Ley sobre el contrato de aprendizaje⁵¹⁴, verdadero antecedente de los contratos formativos de tan largo –y muchas veces discutible- recorrido, pero aún sin las notas características del verdadero contrato de trabajo. Su definición como obligación del patrono o maestro de enseñar un oficio y del aprendiz de trabajar -con o sin remuneración, supuesto este que lo aleja de un verdadero contrato de trabajo- recuerda su origen en la relación gremial, pero lleva la libertad de contratación al punto de poder ser suscrito por menores con autorización. Aparte de incluir las consabidas obligaciones del maestro en relación con la vigilancia de la moralidad del aprendiz (art. 14)⁵¹⁵ o de darle tiempo para el

⁵¹³ G. NIELFA CRISTÓBAL, “Trabajo, legislación y género en la España contemporánea: los orígenes de la legislación laboral”, en Carmen SARASÚA, Lina GÁLVEZ (eds.), *VII Congreso de la Asociación de Historia Económica. ¿Privilegios o eficiencia? Mujeres y hombres en los mercados de trabajo*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2003, pp. 39-56.

⁵¹⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 200 de 19 de julio de 1911, p. 246-47. .

⁵¹⁵ Años antes (21 de julio de 1903) se había promulgado la Ley prohibiendo la mendicidad infantil, que multaba a padres tutores o encargados si los menores de dieciséis años “detenidos mendigando, vagando o

cumplimiento de sus obligaciones religiosas (art. 15), es de destacar el **fuerte desequilibrio de obligaciones y derechos entre el aprendiz y el patrono**. Así se muestra en la estipulación que obliga al aprendiz a cumplir el tiempo señalado para el aprendizaje -máximo de cuatro años-, “adicionando al efectivo de servicio el que corresponda a enfermedades y licencias” (art. 19). Sin embargo, el patrono no tiene la misma obligación de conservar el contrato, sino que puede rescindirlo sin indemnización, “por enfermedad contagiosa o repugnante de cualquiera de las partes” (art. 26), o con indemnización “por incapacidad del aprendiz, ya provenga de falta de salud o de condiciones”. Es decir, la enfermedad, sin distinción de su origen, laboral o no, se constituye, no sólo en tiempo no remunerado y añadido al contrato, sino en causa de rescisión del mismo. Y cualquier consideración de “falta de condiciones” apreciada por el patrono también lo es. Queda por tanto en la práctica a su voluntad el mantenimiento o no del contrato.

En realidad, las obligaciones patronales derivadas del contrato se relacionaban más con la moralidad o el cumplimiento de deberes religiosos del aprendiz, que con las condiciones de trabajo de éste. Mientras tanto, y significativamente, las obligaciones del aprendiz se referían, estas sí, a las exigencias en las condiciones y duración de su prestación de trabajo. La conceptualización del **aprendiz como sujeto de derechos laborales “deprimidos”** alcanza a nuestros días, en una manifestación más de los artificios jurídicos contruidos para facilitar un menor precio del trabajo.

Si a principios del siglo XX podía tener algún sentido considerar que la contraprestación del patrono era la transmisión de conocimiento al aprendiz, la generalización actual de la enseñanza profesional reglada, entonces inexistente, hace que hoy carezcan de sentido la inmensa mayoría de los *contratos formativos*. La habitualidad actual del fraude en cuanto a la naturaleza del carácter formativo de los contratos de esta especie les convierte en simple fórmula de abaratamiento del coste del trabajo y de particular explotación⁵¹⁶. El extremo es la prestación como falsos becarios sin siquiera acceder a los mínimos protectores del Derecho del Trabajo.

pernoctando en paraje público”, *Gaceta de Madrid* núm. 214 de 2 de agosto de 1912, p. 1747. Nuevamente -y pese a las posibles buenas intenciones de la Ley- la mendicidad o la pobreza, en este caso la infantil, es sólo vista como cuestión moral o estética. Ninguna norma de protección social a los niños ni a sus familias en caso de necesidad se promulga simultáneamente: el legislador se limita al uso de la fuerza (Estado policía) contra la situación de necesidad.

⁵¹⁶ Ejemplo paradigmático y actual es el caso de las camareras de hotel sometidas fraudulentamente a contratos formativos del todo injustificados y de muy larga duración que ha sido objeto de reciente actuación de la Inspección de Trabajo en Sevilla. No se trata ni mucho de un caso aislado, sino generalizado en el sector y en otros muchos del sector servicios, J. MARTÍN ARROYO, “Multas de 2,6 millones por los contratos abusivos de 275 *kellys* en cuatro hoteles”, *El País*, 22 de junio de 2017, consultado el 30 de junio de 2017 en https://economia.elpais.com/economia/2017/06/22/actualidad/1498153929_094267.html.

D. La Ley de la silla como resultado de la investigación sobre las condiciones de trabajo y antecedente de la discusión del destino de las multas pecuniarias por infracciones a la legislación social

El 27 de febrero de 1912 se promulgaba la conocida como *Ley de la silla*⁵¹⁷ por la que se obligaba a proporcionar asientos a todas y cada una de las mujeres empleadas en establecimientos no fabriles para ser utilizados mientras no lo impidiera su ocupación. Dos son las cuestiones a destacar de dicha Ley, más allá de su propio contenido.

En primer lugar, y en relación con su carácter de norma de seguridad en el trabajo, el exhaustivo estudio a cargo del IRS en su proyecto, que señala los **efectos para la salud de la bipedestación continuada en las mujeres**, así como los antecedentes y análisis prolijo de legislación comparada⁵¹⁸, desde 1899 (varios de los Estados norteamericanos, Inglaterra, Australia, Alemania o Francia) y que sirve de referencia para la propia Ley. Lo primero que llama la atención es la exclusión de las trabajadoras de las fábricas, igualmente sometidas (o más) a los riesgos de bipedestación. La causa más probable es la oposición patronal que se sumaba a la mayor invisibilidad social de los riesgos en las fábricas en que las mujeres se recluían para su trabajo que en comercios u oficinas al público. La norma en su origen no estaba exenta de la perspectiva teñida de discriminación del tratamiento general del trabajo de las medias fuerzas. En realidad, las razones de abordar esta regulación tienen su origen en las concepciones al uso de mayor debilidad o del privilegio de la función reproductora femenina y, por tanto, de la *defensa de la raza*⁵¹⁹. Sin embargo, la extensión de la obligación a los trabajadores varones, operada por el art. 18 de la Ley de jornada de la dependencia mercantil de 1918⁵²⁰-por cierto, sin mayor discusión parlamentaria- abonaría el criterio genéricamente preventivo de la norma, en tanto que la bipedestación perjudica también la salud de los varones⁵²¹.

En segundo lugar, y en relación con el carácter también administrativo (en su vertiente de derecho sancionatorio) de la Ley, en el proyecto informado por el IRS se dedica un largo espacio al análisis del variado destino de las multas pecuniarias impuestas por la legislación social hasta el momento, así como el descontrol en su uso, a pesar de las previsiones legales de que se utilicen en “socorrer y educar al obrero”. Aboga por mecanismos que permitan que se hagan verdaderamente efectivas, así como por la unificación de su destino. Combate que se quiera hacer de las sumas obtenidas “una fuente

⁵¹⁷ *Gaceta de Madrid* núm. 59 de 28 de febrero de 1912, p. 565-66.

⁵¹⁸ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Proyecto de Ley referente a la obligación de proporcionar asientos a las mujeres empleadas en tiendas y almacenes redactado según los acuerdos del Instituto de Reformas Sociales*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1911, p. 7 y p. 16 y ss.

⁵¹⁹ M. J. ESPUNY TOMÁS, G. GARCÍA GONZÁLEZ, “¿Protección o discriminación? A propósito de la Ley de la silla”, *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 11, enero 2010, p.46.

⁵²⁰ Ley de 4 de julio de 1918, *Gaceta de Madrid* núm.196 de 5 de julio de 1918p. 50-51.

⁵²¹ O, por el contrario, confirmaría la concepción androcéntrica de la legislación laboral inicial, al incorporar para sí los varones los derechos obtenidos por las mujeres. Así se sostiene en M. J. ESPUNY TOMÁS, G. GARCÍA GONZÁLEZ, “¿Protección o discriminación? ...,” cit., p. 55.

de ingresos para el Erario, como si fuera un impuesto cualquiera” y termina proponiendo que “el producto de las multas impuestas a los infractores de las llamadas Leyes del trabajo **se destine única y exclusivamente a la reforma de las clases obreras**”, como por cierto se prescribía ya en el Reglamento de la Inspección de Trabajo, cinco años antes, y ha quedado arriba reseñado.

Así, en el proyecto de Ley se incorporaba un artículo numerado 4º, en el que se trataba de establecer la finalidad de las multas:

“El Gobierno, previo informe del Instituto de Reformas Sociales, determinará el destino que deba darse al importe de las multas hechas efectivas por infracciones á la presente Ley, en relación con **obras sociales** de interés para las clases trabajadoras, regulando el modo y términos de la aplicación de dicho importe. Para el cobro de las referidas multas se imprimirá, autorizará y administrará, en la forma y con los requisitos que sean precisos, un papel ó sello especial, con el título ó leyenda: ‘Multas á los infractores de las Leyes sociales’. El Ministro de la Gobernación, y el de Hacienda se pondrán oportunamente de acuerdo para que en ningún caso deje de reintegrarse al primero el producto de las multas á que se refiere este artículo”.

Y añadía el proyecto un artículo adicional del siguiente tenor:

“Lo dispuesto en el art. 4 de la presente Ley se aplicará á las multas que se hagan efectivas por infracción á **cualquiera de las Leyes protectoras del trabajo** en cuya aplicación intervenga la Inspección del Instituto de Reformas Sociales”.

Pues bien, **en la Ley se suprimieron ambos artículos**, haciendo caso omiso de las propuestas del IRS. No es cuestión baladí, ya que con independencia de lo ajustado o no de la idea de dotar de un destino finalista a las cantidades recaudadas por las multas “laborales”, el legislador optó por no establecer mecanismo alguno de control para ninguna de las leyes laborales en un marco en el que apenas existía, además, dotación presupuestaria para el cumplimiento de sus fines⁵²².

4.-La Inspección de Trabajo, entre la persuasión y la coacción

Es bien sabido que ninguna ley laboral ha sido ni es cumplida sin la acción de un sistema de inspección con capacidad coactiva. En países como Inglaterra o Francia, esta institución existía desde mediados del siglo XIX. En España, pese a las continuas reclamaciones obreras para que se instituyesen *comisiones de vigilancia* de las condiciones de trabajo y a la comprobada ineficacia de las leyes laborales en ausencia de

⁵²² Sólo a partir de la LAT 1900 se fijó el destino de las multas a fines “benéficos y de socorro para la clase obrera” y posteriormente, cuando el INP se creó, se incluyeron entre sus ingresos.

instrumento alguno de control eficaz, hubo que esperar varios decenios más⁵²³. La creación de la Inspección de Trabajo constituía así, por fin, la manifestación de la intervención del poder ejecutivo del Estado en la relación jurídico-privada de trabajo, justificada por la necesidad de garantizar el cumplimiento de las normas, una vez que se había aceptado social y políticamente que esta garantía era materia de interés público⁵²⁴. Cuestión distinta serían las dificultades para su actuación futura.

Con el Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1 de marzo de 1906⁵²⁵, se creaba el Servicio encargado de la función administrativa de vigilar el cumplimiento de las leyes laborales promulgadas hasta la fecha o las que pudieran dictarse, en particular la LAT de 1900, “en lo que hace relación a la previsión de estos accidentes”, la Ley de condiciones de trabajo de mujeres y niños de 1900 y la Ley del descanso dominical de 1904.

La violación generalizada de las pocas leyes de trabajo vigentes venía a dar fuerza también a los argumentos de desconfianza de las organizaciones obreras en relación con los esfuerzos reformistas. Hasta este momento, la vigilancia descansaba en instituciones como las Juntas locales y la potestad sancionatoria en la jurisdicción o en la autoridad gubernativa. Como las competencias principales de los órganos sancionadores eran bien alejadas de la materia laboral, sus resultados en la materia eran muy escasos, cosa que la Inspección de Trabajo denunciaba a menudo. Era obligada por tanto la creación de una mínima estructura administrativa permanente y profesionalizada, con poder real de actuación en la proposición de sanciones, hasta el momento inexistente en la práctica, que se ocupara de la vigilancia del cumplimiento de las leyes.

La función inspectora había estado depositada teóricamente en las Juntas provinciales y locales desde su creación en 1900, pero estas no constituían en realidad órganos administrativos de la naturaleza de la Inspección recién creada. Al funcionar en

⁵²³ El frustrado proyecto de Ley del ministro de Fomento Alonso Martínez de 1855, que se ha citado más arriba relativo al ejercicio, policía, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera preveía la existencia de inspectores de industria que velaran por el cumplimiento de la ley.

⁵²⁴ Ya el proyecto de creación del Instituto del Trabajo preveía la necesidad de regular las funciones inspectoras y en su preámbulo se anunciaba una ley de inspección del trabajo. Sólo en la actividad minera puede encontrarse un verdadero precedente de la institución inspectora: la inspección encargada por el Reglamento de policía minera de 1897 al Cuerpo Nacional de ingenieros de minas, cuyas características y funcionamiento inspirarán en parte los de la Inspección de Trabajo. Otras instituciones como los veedores oidores son precedentes lejanos, como también lo es el citado por L. E. DE LA VILLA GIL, en “El discreto nacimiento de la Inspección de Trabajo en la España reformista de principios del XX”, *100 años de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, p. 45: la Orden del Real y Supremo Consejo de Castilla hecha pública por edicto de 3 de diciembre de 1778, en la que se ordena a los jueces que, cuando suceda un accidente en la construcción, “hagan formal inspección y averiguación del hecho, tiempo y circunstancias del fracaso y de la culpa y negligencia del maestro de la obra o aparejador que la dirigiere, sin diferencia de obras públicas y particulares, y sin que para impedir la averiguación, castigo y reparación de daños se pueda declinar la jurisdicción ordinaria ni alegar fuero”.

⁵²⁵ *Gaceta de Madrid* núm. 63 de 4 de marzo de 1906, p. 868-70. Completado por Reales Ordenes de 24 de enero y 15 de marzo de 1907. Pese a la previsión del artículo transitorio del Reglamento, que prometía su regulación por ley, habría que esperar décadas (hasta 1939) a que tal ley fuera promulgada.

adelante de forma paralela⁵²⁶ se produjeron durante un tiempo solapamientos y conflictos de competencia, como el que los inspectores de trabajo de Barcelona sostuvieron con la Junta local de reformas sociales y que dio lugar al informe del IRS publicado como Real Orden de 28 de enero de 1908, confirmando la competencia de los inspectores en la aplicación de la Ley de mujeres y niños sobre la de las Juntas y declarando que “las Juntas provinciales y locales de Reformas Sociales carecen de título legal para verificar actos de inspección del trabajo”⁵²⁷. En realidad, las Juntas, aunque creadas con vocación de provisionalidad hasta la promulgación de una ley de Jurados mixtos, tenían un carácter tripartito y sus decisiones y funcionamiento podían escapar, y de hecho escapaban, al control de la Administración. Traemos aquí uno de los párrafos más significativos del mencionado informe del IRS, en el que no se regatean críticas a las Juntas:

“Sobrado campo de acción ofrece a las Juntas la legalidad vigente para que traten de recabar mayor número de atribuciones, pues ha de tenerse en cuenta que, según la práctica enseña, la labor de tales organismos ha sido generalmente escasa y, en bastantes casos, nula. Es la Inspección del trabajo organismo indispensable para que tenga aplicación la legislación protectora del mismo. Sin ella, las leyes tutelares no existen más que para ser violadas, sembrando así el escepticismo en la clase obrera que aprecia su esterilidad. Pero para que la Inspección produzca resultados positivos, es preciso esté bien organizada, con personal inteligente, idóneo, al que se le den condiciones de independencia y prestigio y poderes suficientes. Solamente de modo provisional pudo, pues, atribuirse la inspección a los Vocales de las Juntas, y nunca dieron resultado tales funciones encomendadas a funcionarios no retribuidos según prueban numerosos ejemplos nacionales y extranjeros”.

Pues bien, con **la creación de la Inspección de Trabajo se viene a recuperar como función puramente administrativa y de competencia pública** la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la legislación laboral, en particular de la

⁵²⁶ La Real Orden de 24 de enero de 1907 citada preveía que: “Las visitas de inspección serán siempre hechas por los Inspectores, donde los hubiere. En las localidades en que no los haya, la Inspección estará á cargo de las Juntas locales y provinciales, sin perjuicio de las visitas que aquéllos puedan también realizar” (art. 45 del Reglamento); “reservada al Gobierno la facultad de organizar la Inspección del trabajo, se combinará la acción de dichas Juntas con la de los Inspectores donde éstos actúen, formando parte de aquéllas como Vocales técnicos con voz y voto” (art. 55). La Real Orden de 24 de enero de 1907, de inicio del funcionamiento de la Inspección de Trabajo pretende también delimitar el campo de acción subsidiario y de apoyo de las Juntas: “Las Juntas locales y provinciales prestarán á los Inspectores del trabajo el concurso y protección que necesiten en el desempeño de su cargo” (art. 1); “El Inspector del trabajo podrá reclamar, si lo creyera necesario, el auxilio del Médico Vocal técnico de la Junta provincial para inspección de ciertas condiciones de salubridad é higiene” (art. 2); “Sin perjuicio de la inspección que deban ejercer los Inspectores del trabajo, las Juntas locales y provinciales de Reformas sociales continuarán desempeñando las funciones que les competen (...) en donde no haya Inspectores” (art. 3), *Gaceta de Madrid* núm. 26 de 26 de enero de 1907, p. 311.

⁵²⁷ La discusión jurídica se sostenía en términos relacionados con la norma de creación de las dos instituciones: mientras que las juntas lo habían sido por Ley, la Inspección lo había sido por norma reglamentaria. El informe del IRS sostiene, en apoyo de la competencia de la Inspección, que, estando la función inspectora reservada al Gobierno, tanto por la Ley de mujeres y niños como por el resto de la ley de jurados mixtos, pudo estar encargada a las Juntas de forma provisional y mientras no se desarrollara la ley de jurados mixtos. Así, la creación y organización de la Inspección de Trabajo deriva directamente de las leyes que otorgan la función inspectora al Gobierno. *Gaceta de Madrid* núm. 29 de 29 de enero de 1908, p. 402-03.

normativa en materia de seguridad y salud. Y se recupera además, en manos de un cuerpo de inspectores de nueva creación, “funcionarios de carácter administrativo, dependientes, como delegados, del Instituto de Reformas Sociales” (art. 15) cuya *imparcialidad* se garantiza mediante la exigencia (art. 12) de capacidad -“instrucción necesaria para el objeto á que se le destina, justificada por título adecuado, ó competencia reconocida”⁵²⁸- , *probidad e independencia* -“ser de moralidad intachable, de carácter firme é independiente, voluntad decidida y poseer trato adecuado á la difícil misión que ha de desempeñar”⁵²⁹- y el establecimiento de un rígido sistema de *incompatibilidades* (art. 13). De igual forma, en evitación de cualquier práctica corrupta, “se prohíbe á los Inspectores aceptar la hospitalidad que les sea ofrecida por los industriales ó comerciantes sujetos á su vigilancia, ni aceptar de éstos regalos de ninguna clase” (art. 22). Se establecen por último sanciones penales si se incurre en revelación de secretos industriales (art. 29).

El sistema de funcionamiento de la Inspección y el propio ejercicio de la función inspectora incluyen reglas que, en gran parte, incluso en su redacción primitiva, se conservan hasta ahora. Así:

- Se reconoce a los inspectores la capacidad de actuar por iniciativa propia, indicación de las autoridades o denuncia “de particulares, de obreros ó Sociedades de éstos” (art. 16 a 18).

- Se les asignan también funciones de asesoramiento e información por su carácter al mismo tiempo preventivo y represivo:

“En el ejercicio de sus funciones observarán la mayor cortesía con los patronos, industriales, etc., recordándoles cuando sea necesario los deberes que les imponen las leyes y reglamentos tutelares del obrero, apoyando sus razones con los textos de dichas leyes” (art. 19); “La misión de los Inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige á proteger al obrero, pero sin causar vejaciones á la industria, y los Inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin desposeerse de la autoridad que es aneja é indispensable al cumplimiento de sus deberes” (art. 21).

⁵²⁸ La Real Orden de 23 de septiembre de 1906 contiene los requisitos y conocimientos exigidos a los inspectores que no posean la titulación adecuada, a saber: “1° Conocimientos *industriales y de trabajo*, que ha de alcanzar á determinar las causas que puedan producir accidentes del trabajo en las industrias y trabajos sujetos á inspección, y los medios de prevenir estos accidentes. 2° Conocimientos *de higiene industrial*, que deben abarcar lo concerniente á la higiene de los locales, del obrero y del trabajo que ejecuta, así como á la distinción de las causas de accidentes en las industrias insalubres y sus medios preventivos. 3° Conocimientos *de legislación* para aplicar las leyes del trabajo, las civiles, penales y las administrativas al servicio de inspección. Es decir, básicamente conocimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo, *Gaceta de Madrid*, núm. 272 de 29 de septiembre de 1906, p. 1257-58.

⁵²⁹ Podrá decirse que la independencia estaba limitada por la capacidad de nombramiento y separación del Ministro de la Gobernación, aunque con expediente previo e informe del IRS, (art. 14), pero esta facultad política ha de colocarse también en su contexto, ya que la institución de la *cesantía* en la administración no se extinguirá hasta el tercer Gobierno de Antonio Maura mediante la *Ley de Bases de la condición de los funcionarios de la Administración civil del estado*, de 22 de julio de 1918. A partir de este momento, también los inspectores de trabajo opositaron y obtuvieron la condición de inamovibles.

- Son dotados por el IRS de “certificado ó documento que acredite están en el ejercicio de su cargo (...) para justificar la calidad del Inspector y dar legalidad á sus actos” (art. 26 y 27), lo que equivale a la actual credencial.

- En el ejercicio su función, los Inspectores deberán ser auxiliados por todas las Autoridades, que deberán suministrar, en las mismas condiciones que actualmente:

“Cuantos datos y antecedentes reclame y puedan contribuir al mejor desempeño de su cometido, prestando á sus individuos el apoyo, concurso, auxilio y protección que necesiten en el ejercicio de su cargo” (art. 33) y “asimismo agentes de su autoridad que les acompañen en las visitas de inspección cuando los Inspectores lo estimen necesario” (art. 34), en particular “en caso de impedirse la entrada al centro de trabajo” (art. 71).

- Las visitas se pueden realizar sin limitación alguna de lugar ni horario: “podrán tener lugar á todas las horas del día, y por la noche durante las de trabajo” (art. 41), pudiendo los inspectores “examinar los locales, el material y los registros del personal”, y teniendo los patronos el deber de facilitar cuantos datos necesiten y a exhibirles los libros y registros obligados, debiendo existir “en todos los establecimientos un libro de visita”⁵³⁰. En el curso de las actuaciones pueden los inspectores “interrogar al personal en cuanto se relacione con el cumplimiento de las leyes del trabajo” (art. 42).

- Se establece la *infracción por obstrucción*, castigada con multa -salvo que constituya falta o delito- que se comete por “negativa á su entrada en los Centros de trabajo sujetos á la Inspección; la resistencia, aunque sea pasiva, a presentar los registros libros, documentos y material que puedan examinar; la ocultación del personal obrero que no tiene las condiciones legales para el trabajo; las declaraciones falsas que les impidan cumplir sus deberes o cualquier otro acto que en general impida, perturbe ó dilate el servicio de inspección” (art. 69 y 70). Es decir, en la práctica los mismos supuestos que actualmente.

En relación con el procedimiento sancionatorio se establecen tres pasos perfectamente reglados. En primer lugar, el intento de *persuasión* para la corrección

⁵³⁰ La Real Orden de 15 de Marzo de 1907, publicada ya bajo el Gobierno de Maura, regula sus características: “Con objeto de evitar todas las molestias posibles á los industriales sujetos á la inspección, y de darles todo género de facilidades para que puedan colocarse dentro de la ley, con un gasto insignificante y en forma que pueda ser realizable, aun en los pueblos de menor importancia, el libro de visitas no requiere más condiciones que la de ser en blanco, estar numerados sus folios y tener aproximadamente las dimensiones de folio ó cuarto mayor, estableciendo esta última limitación, no por necesaria, sino como conveniente para dar cierta uniformidad de dimensiones á los indicados libros”. *Gaceta de Madrid*, núm. 75 de 16 de marzo de 1907, p. 1007. La obligación de existencia del libro de visita se ha mantenido hasta la promulgación de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social con el curioso argumento de que supone un ahorro para el empresario (en realidad su coste era de unos cinco euros y un mismo libro puede durar muchos años, incluso toda la vida de la empresa).

voluntaria. En segundo término, la extensión de *apercibimiento* (equivalente al requerimiento actual). Una vez agotado el sistema persuasivo, el Inspector lo estampará en el libro de visita “por las infracciones notadas, que señalará, levantando acta por triplicado” (art. 47). Era susceptible de recurso, pudiendo el patrono “recurrir al Instituto, en un plazo de quince días, contra el apercibimiento y plazos” (art. 50). Además del apercibimiento, si se trata de las obligaciones preventivas de la LAT:

“Hará constar el Inspector, además del apercibimiento, los plazos en que deberán quedar ejecutadas las obras ó establecidos los medios para prevenir los accidentes que se señalen, remediar las faltas de higiene y salubridad ó hacer las alteraciones de personal que exija el cumplimiento de las leyes” (art. 49).

Finalmente, la *denuncia* de la infracción. Así, si se trataba de violaciones de la Ley de mujeres y niños, “después de comprobar la falta á las prescripciones del apercibimiento, ya el Inspector denunciará la infracción, habiéndola constar en el libro de visita y levantando acta por triplicado” (art. 5), acompañando al IRS “un oficio en que proponga razonadamente la penalidad que proceda” (art. 54), siendo el IRS quien resuelva. Si se trataba de infracciones de la LAT o de la Ley de descanso dominical, “que dieran lugar á procedimientos de oficio, serán denunciadas al Juzgado por los Inspectores que las notaren sin pérdida de tiempo” (art. 57).

Es de señalar que la responsabilidad de implementación y corrección de medidas de seguridad, se fija claramente en el empresario -criterio que se sigue también en la actualidad- sin que el inspector haya de indicar la forma concreta de tal corrección y con la exigencia por lo tanto de que el patrono cuente con el personal técnico necesario. La Inspección asesora pero no indica el método concreto de corrección, que queda a responsabilidad únicamente del empresario:

“En cuanto se relacione á las condiciones de seguridad en el trabajo y á las de higiene, el Inspector se limitará á señalar al patrono las faltas que observe con arreglo á lo legislado, sin hacer indicaciones respecto al modo de remediarlas ni sobre las disposiciones de detalle para la seguridad é higiene que habrá de adoptar para estar de acuerdo con la ley. Al patrono incumbe tomar por sí esas disposiciones, valiéndose de su personal técnico” (art. 20).

Se prevé también la agravación de las multas en caso de *reincidencia* (art. 65 y 66), que, de ser repetida en la obstrucción, así como en las infracciones, “podrá dar motivo al cierre del establecimiento hasta que se cumpla lo dispuesto en el apercibimiento, si se trata de previsión de accidentes, o se verifique la inspección sin el menor obstáculo” (art. 74).

La sanción administrativa (con independencia de las responsabilidades penales previstas en la LAT 1900) se hace efectiva mediante multa gubernativa, “siendo los dueños de las industrias y las Sociedades civilmente responsables de las penalidades

impuestas a sus Directores ó Gerentes” (art. 64). Novedad importante también es la fijación del destino de las multas impuestas, a “fines benéficos y de socorro para la clase obrera” (art. 67).

En cuanto al procedimiento (art. 75 a 80) de imposición de las multas gubernativas, se prescriben dos ámbitos de competencia, el Alcalde para las infracciones *sencillas* y el Gobernador en caso de reincidencia u obstrucción, que impondrán las multas en tres días desde la recepción del acta extendida por el Inspector, notificando al “interesado y al Inspector, que dará conocimiento al Instituto”. Ha de recordarse que las multas tenían aún –hasta la creación del Ministerio de Trabajo- carácter gubernativo.

A pesar del importante paso legislativo que supuso la creación de la Inspección del Trabajo, forzoso es reconocer que su **efectividad fue durante mucho tiempo muy limitada en su objetivo de asegurar el cumplimiento de la legislación laboral, a causa no sólo de la lentitud en su despliegue y la insuficiencia de sus medios, sino también de la resistencia patronal a su acción**. Quizás también debido a su inserción en la órbita del Ministerio de Gobernación hasta la reorganización del IRS en 1919, con la que pasó a formar parte de su estructura, en un avance de la definitiva creación de una administración laboral propiamente dicha con el Ministerio de Trabajo. A pesar de su vocación inicial no específicamente sancionadora, sino sobre todo asesora y preventiva, los patronos la consideraban un obstáculo indebido impuesto por el Estado.

Las Memorias anuales de la Inspección que editaba el IRS son buena muestra de los esfuerzos encomiables de sus funcionarios y también del limitado alcance de su acción. Ya la primera de ellas, que describe el ambiente que encontraban los inspectores en los centros de trabajo, avanza los obstáculos a su labor, que encontraba “en numerosas ocasiones, una absoluta ignorancia de los preceptos legales; en otras, contadas por fortuna, hostilidad manifiesta hacia el servicio y en todas, seguramente, frialdad y falta de ambiente adecuado para el mejor éxito de su cometido”, por lo que la Inspección “se había ceñido a una labor casi exclusivamente educativa, salvo dolorosos y contados casos de resistencia”⁵³¹.

Esta situación tuvo también su reflejo en la preocupación de los poderes públicos por la efectividad de las sanciones impuestas por la Inspección. El ministro de la Gobernación Santiago Alba daba instrucciones a los gobernadores civiles mediante la Real Orden de 26 de enero de 1916⁵³², con criterios bien acertados que resumen el pensamiento liberal progresista de la época. Tras justificar en su preámbulo que el “principio de libertad de trabajo ha venido a integrarse con el intervencionismo del Estado” en tanto que las funciones del poder público en relación con el trabajo se reducen a “sustituir o completar la idea de *policía* como defensa del orden y la tranquilidad pública

⁵³¹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria del Servicio de Inspección en 1907*, Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1908, p. 6.

⁵³² *Gaceta de Madrid* núm. 60, de 29/02/1916, p. 466-67.

por el principio de *tutela* entendido como un alto deber nacional a favor de las clases trabajadoras”, se lamentaba del grado de incumplimiento de las leyes laborales:

“Por tantas causas lamentables y por tan diversas propagandas (que un Gobierno liberal ha de guardarse bien de reprimir), todo conspira a desprestigiar el Poder público, sembrando en las masas obreras la desconfianza y aun el desprecio respecto del Estado, y hallando en la ineficacia de las leyes y en la esterilidad de la acción del Gobierno el más poderoso estímulo para un anarquismo pesimista y desconsolador”.

Dejaba asimismo constancia de que el mayor obstáculo era precisamente la lenidad de las Juntas de Reformas Sociales, con una certera denuncia de su comportamiento, al dejar impunes graves infracciones de la Ley o dilatar indefinidamente la sanción, “ya por ignorancia, ya por dejación de facultades, ya por requerimientos de la pasión local”⁵³³. Y todo ello para establecer instrucciones en orden al cumplimiento de las funciones de las Juntas, incluida su obligación de auxilio y la protección a los inspectores, así como de la necesaria celeridad de sus actuaciones en el terreno sancionatorio tras recibir las propuestas de sanción de la Inspección de Trabajo. Las instrucciones no dieron el resultado apetecido, por lo que nuevamente el ministro García Prieto debió insistir en 1918 recordando la obligación de su estricto cumplimiento.

Conviene recordar una excepción a la obligación inspectora de persuadir y requerir antes de denunciar o sancionar, a cuenta de una de las normas preventivas de mayor interés que se promulgan como consecuencia de las previsiones de la LAT. Se trata del Real Decreto de 23 de enero de 1916⁵³⁴, fijando las condiciones que deben reunir los andamios total o parcialmente colgados, usados para el revoco o reparación de fachadas, actividad por cierto, de especial accidentalidad. A iniciativa de la Sociedad central de Arquitectos, antecedente histórico del actual colegio profesional, y de acuerdo con el dictamen del IRS, se promulga una norma de carácter claramente preventivo y que inaugura la práctica de la **certificación administrativa en materia de seguridad y salud**. Ello exige la inclusión de criterios técnicos en la normativa preventiva a los que las certificaciones se han de ajustar. Su exposición, de la que se entresaca este párrafo, es bien clara al respecto:

“Punto fundamental de partida del laudable fin que se persigue para **garantizar la seguridad del trabajo y la vida** del obrero es este **reconocimiento escrupuloso de los andamios y la certificación de su seguridad**, trámites que necesariamente deben preceder á la expedición de licencia de obras que conceden los Ayuntamientos, dando así á aquellos certificados toda eficacia necesaria. Conviene, pues, establecer las **reglas de carácter técnico** á que han de sujetarse los reconocimientos, así como aquellas otras de vigilancia ó inspección que don la mayor virtualidad á las medidas de seguridad que se

⁵³³ La clarividencia del análisis es extraordinaria y valiente. No se pierda de vista que estos comportamientos de la autoridad laboral no han desaparecido desgraciadamente aún en su totalidad y precisamente se siguen relacionando, en las ocasiones en que se producen, con esas mismas causas.

⁵³⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 25 de 25 de enero de 1916, p. 195-96.

dicten para que tengan **absoluto carácter preventivo**, en evitación de accidentes. A este efecto, los trámites de la función inspectora deben simplificarse, **prescindiendo del apercibimiento obligado** en otra clase de infracciones, y llegando desde luego a la **suspensión** de todo trabajo en la parte de obra donde el andamio no se encuentre en las debidas condiciones de seguridad”.

Es decir, que la **finalidad de la norma es la prevención del accidente: que éste no se produzca**. Ya no es simplemente reparadora como en general en la LAT, para lo que se establece en este tipo de obras un instrumento de control administrativo, que al tratarse de materia en la que la técnica es esencial, exige el establecimiento de criterios de tal carácter que los andamios han de cumplir, certificación previa a las licencias municipales y vigilancia específica. Para ello se establecen las condiciones y medidas preventivas a aplicar, claro precedente de la actual normativa de andamios. Así:

a) Figuran los criterios de *resistencia* de pescantes y del resto de elementos de suspensión, incluidas las cuerdas y las características de los tablones a utilizar, que han de ser capaces para resistir los esfuerzos mecánicos á que han de ser sometidos.

b) Se exige, entre otras medidas, la colocación de *escaleras* aseguradas que den acceso fácil y seguro a los andamios y de barandilla rígida de maderas enterizas ó no, pero de resistencia para que pueda impedir la caída de los obreros y la utilización de *sujeción* de los trabajadores en caso necesario a cinturones de seguridad, correas, cuerdas, etc., a puntos de enlace fijados sólidamente.

c) No se podrá hacer uso de los andamios sin que previamente hayan sido reconocidos por un Arquitecto municipal, y sin que éste extienda un *certificado* de que, reúne las condiciones generales de seguridad.

Finalmente, la norma deposita en los inspectores de trabajo la vigilancia de los andamios y establece una importante excepción, de mayor rigor en virtud del riesgo causado, al procedimiento contenido en el art. 47 del Reglamento de la Inspección de trabajo, estipulando la obligación de extender **acta de infracción sin la previa persuasión ni el también previo apercibimiento**. Así, el mencionado precepto tendrá, para el caso de los andamios, el siguiente contenido:

“Cuando la falta que observe el Inspector se refiera á accidentes del trabajo, y á juicio del mismo exista peligro, al no remediarse inmediatamente prescindirá del sistema persuasivo, así como el del acta de apercibimiento, y levantará desde luego la correspondiente acta de infracción”.

5.-La insuficiencia de las instancias de acción de los trabajadores en defensa de sus derechos

A. *Tribunales Industriales y de Conciliación y Arbitraje Industrial. La Ley de huelga*

El gobierno de Antonio Maura (1907-1909) dará un nuevo impulso a la intervención administrativa mediante nuevas leyes ligadas a los primeros pasos de una verdadera administración de trabajo. En 1883 se había encargado a la CRS una ponencia sobre el establecimiento de Jurados mixtos, como órganos conciliadores, árbitros y verdaderos tribunales en materia social, lo que dio como resultado, en 1891, el proyecto de bases para una ley de Jurados mixtos y dos proyectos de ley presentados a la CRS. En 1893 se aprobó el primer dictamen que proponía un proyecto de ley de Jurados mixtos para resolución de conflictos individuales y colectivos.

Todos estos trabajos quedaron varados y no fue hasta 1901 cuando se presentó un nuevo dictamen proponiendo dos proyectos de ley. Uno, sobre intervención pública, que proponía una regulación sobre los denominados *Tribunales industriales*, a los que se **asignaba competencia de carácter jurisdiccional sobre el cumplimiento del contrato de trabajo de aprendizaje y sobre la LAT**. Este depósito de competencia se justificaba con el argumento de que al tratarse de ejecución del contrato, el poder público podía y debía intervenir.

Un segundo proyecto, sobre mecanismo de arreglo entre privados, era el relativo a los *Consejos de Conciliación*, cuya creación se proponía para prevenir y procurar resolver las diferencias entre patronos y obreros e intervenir en conflictos relativos a las condiciones del contrato -de *arrendamiento de servicios* como se seguía denominando-, competencia ésta exclusiva de las partes dado su carácter, a la sazón, de contrato civil. Sólo este proyecto fue elevado al Congreso en 1902, pero no llegó a aprobarse. En 1903 se presentaron otros dos proyectos sobre ambas instituciones y tampoco fueron aprobados. Nuevamente en 1906 se presentaron unificados en un solo proyecto de ley, ya con el informe del IRS, y conjuntamente con el proyecto de ley de coligaciones y huelgas. Tampoco vieron la luz, a expensas de su aprobación por el Senado⁵³⁵. En 1908 se discutieron conjuntamente las tres leyes, dada su íntima relación, y de las que se da cuenta a continuación.

La creación de los *Tribunales Industriales* se aprobaba finalmente mediante Ley de 19 de mayo de 1908⁵³⁶, pudiendo el Gobierno decretar a voluntad su establecimiento,

⁵³⁵ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma de la Ley de Tribunales industriales de 19 de mayo de 1908*, imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1911, p. 3-22.

⁵³⁶ *Gaceta de Madrid* núm. 141 de 20 de mayo de 1908, p. 861-62. Por Ley de 22 de julio de 1912 se reformó, ampliando la regulación procedimental, *Gaceta de Madrid* núm. 205 de 18 de julio de 1912, p. 170-74.

con jurisdicción sobre el territorio de un partido judicial, a petición de obreros y patronos del territorio. En realidad, la ley traslada la figura del jurado ya existente en los casos criminales al ámbito de lo social, con la particularidad de que sus miembros son elegidos a partes iguales por patronos y obreros y se trata de un procedimiento puramente civil. El Tribunal se componía (art. 3) del Juez de primera instancia, que actuaba de Presidente, y de tres jurados y un suplente designados por el litigante obrero -entre los que figuren en la lista elegida por los patronos- y tres jurados y un suplente -designados estos por el litigante patrono entre los que figuren en la lista elegida por los obreros. Este sistema de elección cruzada no garantizaba, en especial para los trabajadores, que los jurados les representasen realmente.

Tenía **competencia sobre las reclamaciones civiles que surgieran relativas al incumplimiento o rescisión de los contratos de arrendamiento de servicios, de trabajo ó de aprendizaje** (a estas alturas, todavía no se había legislado sobre el contrato de trabajo, con la excepción del aprendizaje, por lo que toda reclamación quedaba en la esfera civil). También y en lo que más importa, conocía “de los pleitos que surjan **en la aplicación de la Ley de Accidentes del trabajo**, sometidos hasta ahora provisionalmente á la jurisdicción de los Jueces [de lo civil] de primera instancia” (art. 5).

Establecía la Ley normas para la elección de los jurados representantes patronales y obreros en el Tribunal, en número de entre 15 y 30 por cada parte, y constando la exclusión –otra muestra de la mentalidad de la época- como electores y como jurados de los “impedidos, física o intelectualmente” (art. 9 y 11). En cuanto al procedimiento de actuación, se regulaba bajo el epígrafe “*Procedimiento contencioso*” e incluía conciliación ante el juez. Caso de alcanzarse acuerdo, se ejecutaba como sentencia; caso contrario, cada parte debía designar a sus tres jurados para constituir el Tribunal, ante el que se celebraría juicio oral. Contra la sentencia, a tomar por mayoría, cabía recurso de apelación ante el Tribunal Pleno. La sentencia firme se había de llevar a efecto por el Juez en la forma prevenida en la ley de Enjuiciamiento civil -que es la supletoria- para la ejecución de las sentencias. En la práctica, este sistema, a pesar de su apariencia administrativa no dejaba de ser jurisdiccional, al ser el juez quien debía dirimir a la postre los previsibles empates entre los jurados.

Sin embargo, y en relación con las funciones inspectoras, el artículo adicional de la Ley de 19 de mayo de 1908 establecía que “las Juntas locales y provinciales de Reformas Sociales, desempeñarán la (función) de inspección y estadística del trabajo que el Instituto de Reformas Sociales les encomiende, y bajo la dirección del mismo”. Por Real Orden de 2 de julio de 1909⁵³⁷ se desarrollaba la función inspectora de las Juntas, de forma que, tras la regulación de la Inspección de trabajo, mantenían tal función en los lugares en que no alcanzaba la Inspección. La realidad es que la labor de las Juntas en esta materia dejó mucho que desear, como constataba la Memorias de la Inspección de

⁵³⁷ *Gaceta de Madrid* núm. 185 de 4 de julio de 1909, p. 23-24.

Trabajo a las alturas de 1914 y que reproducía en parte lo ya reseñado en memorias anteriores:

“No han llegado a constituirse en la mayor parte de las localidades de España, y las ya constituidas yacen, con rara excepción, en un lamentable abandono para cuanto atañe al cumplimiento de sus funciones tutelares. (...) El mayor obstáculo (...) es la **lenuidad lamentable** de los referidos organismos, dejando impunes las más graves infracciones de la Ley. (...) La falta de ponderación entre las fuerzas patronales y obreras, la **preponderancia social que sobre los obreros tienen los patronos**, la rémora que imponen las costumbres inveteradas y la perniciosa influencia de la política local son concausas retardatrices. (...) En la iniciativa de los vocales obreros han hallado algunos patronos motivos de queja y censura, pretextando que la facultad inspectiva de aquéllos es un **instrumento puesto al servicio del odio de clase** y que, por lo demás, carecen de la competencia necesaria para juzgar en materia de higiene y seguridad (...) Cuando se logra que la Junta tome acuerdo para castigar una infracción, ésta no se cumple porque la Autoridad respectiva se opone sistemáticamente a toda sanción”⁵³⁸.

Lo que conducía a una tajante conclusión, que pone de manifiesto la práctica inutilidad de las Juntas en su labor tutelar:

“Confían los patronos en el apoyo de los caciques y en la negligencia de las Juntas locales, que mas bien sirven de entorpecimiento de la buena marcha de la Inspección del Trabajo, por la escasa ayuda que le prestan”.

Los propios Tribunales Industriales no tenían un funcionamiento más alentador, pues en muchos casos eran por las empresas, en especial por las grandes. Y ello a pesar de las protestas obreras en relación con su funcionamiento y los incumplimientos empresariales, continuamente denunciados por las organizaciones obreras. Así, los trabajadores de las minas de Riotinto denunciaban que las altas que daban los médicos de la empresa a los accidentados eran prematuras⁵³⁹ y que no se cumplía la posibilidad de opción de médico que la LAT otorgaba a los trabajadores, debido al control ejercido por *The Riotinto Company* sobre los médicos y sobre el Tribunal Industrial:

“Pero -decía algún obrero- este recurso es para nosotros ilusorio, porque los médicos de Riotinto tienen todos más ó menos estrecha relación con la Compañía, y en la apelación al Tribunal industrial de Valverde del Camino (cabeza del partido judicial) no resplandece

⁵³⁸ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria general de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1914*, cit., p. 370-74.

⁵³⁹ “Juan Díaz Martínez se presentó con un pie vendado, caminando con muletas, quejándose de cojera á consecuencia de un traumatismo sufrido como barrenero; de haber sido asistido en los hospitales de la Compañía en Riotinto y Huelva, sin haberse curado, siendo amenazado de que se le iba á amputar el pie, y habiendo tenido necesidad de ir á Sevilla á consultar con médicos de esta población. Narra haber tenido discusiones desagradables con el médico-jefe del hospital de Riotinto, y se queja de que la Compañía se niega á pagarle los gastos que ha tenido que hacer por su viaje á Sevilla y sus consultas con los médicos de esta ciudad, los cuales exceden de 500 pesetas”, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria redactada por la comisión nombrada por el Instituto para estudiar las condiciones de trabajo en las Minas de Riotinto*, Imprenta de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1913, p. 157.

en sus juicios la independencia de sus Vocales y Presidente ni la equidad y justicia del fallo”⁵⁴⁰.

Entre los años 1908 y 1912 se habían producido en esas minas 13.102 accidentes de trabajo con asistencia hospitalaria, de entre ellos 121 mortales. Sin embargo la empresa había pagado indemnizaciones sólo a 152 y casi siempre después de litigar. Y el incumplimiento de su obligación de comunicación de los accidentes era prácticamente total: había comunicado a las autoridades sólo 24 accidentes, de los que 16 mortales⁵⁴¹. Estos niveles de ocultación dan idea de la oposición activa de las empresas, incluso grandes, al cumplimiento de la ley.

A las alturas de 1921, la situación no era diferente, ya que las Juntas permanecían en su vida lánguida, y “aun frecuentemente suelen convertirse en instrumentos del cacicazgo político, que requiere, por parte de los inspectores, una extremada vigilancia a fin de no desvirtuar la función que les es propia”, pudiendo afirmarse que en la mayoría de los casos, el movimiento de las Juntas obedece a la excitación de los Inspectores”⁵⁴².

En cuanto a los **Consejos de conciliación y arbitraje industrial**, previstos para la resolución de conflictos colectivos (tanto huelga como cierre patronal), se regulaban mediante Ley de la misma fecha, 19 de mayo de 1908⁵⁴³. Se establecía la comunicación obligatoria a la Junta local, que debía convocar el trámite de conciliación. Si era aceptado por ambas partes, se celebraba ante el Consejo de Conciliación, compuesto por el presidente de la Junta local y seis miembros más, tres elegidos por los patronos y tres por los obreros. Si se alcanzaba la conciliación, tenía el carácter de documento público (civil, como siempre). Si no se obtenía, las partes podían acordar el sometimiento a arbitraje mediante el documento compromisorio correspondiente. El laudo arbitral era de obligado cumplimiento, pudiendo establecerse multas pecuniarias en caso de incumplimiento de una de las partes. También tenía, naturalmente, carácter supletorio la Ley de Enjuiciamiento civil.

Y, finalmente, la Ley de 27 de abril de 1909⁵⁴⁴ reconoce el **derecho de huelga y coalición** (tanto de obreros como de patronos y, por tanto, el *lock-out*), derogando por fin explícitamente el art. 556 del Código penal de 1870 (art. 11) y estableciendo la obligación de comunicación previa a la autoridad gubernativa en caso de afectar a servicios públicos

⁵⁴⁰ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria redactada...*, cit., p. 140.

⁵⁴¹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria redactada ...*, id., p. 143 y 145.

⁵⁴² INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria general de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1921*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1923, p. 294-95.

⁵⁴³ *Gaceta de Madrid* núm. 141 de 20 de mayo de 1908, p., 862-63.

⁵⁴⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 118 de 28 de abril de 1909, p. 987. Por fin se afianzaba el derecho de huelga como directamente relacionado con la libertad: “La huelga ó negación colectiva, motivada ó voluntaria del trabajo, responde al derecho de libre actividad humana, que es, á su vez, consecuencia directa del de personalidad, raigambre indudable del puro valor del hombre y como tal ha venido ejercitándose, á despecho de leyes prohibitivas, con todas sus consecuencias, de natural violencia de abajo, enfrente de los abusos de fuerza de arriba, siendo acaso uno de los más interesantes capítulos de la historia del *pro jure contra lege*”, A. ALVAREZ BUYLLA y GONZALEZ ALEGRE, *La reforma social...*, ibíd., p. 777.

(ocho días si puede producir falta de luz o agua, ferrocarriles o asistencia a enfermos y cinco días si puede afectar a tranvías, o privar a la población de algún artículo de consumo general y necesario) y penas en caso de violencia en la imposición o impedimento de la huelga o el paro.

Sin embargo, el éxito de estos instrumentos no fue el esperado. En cuanto al **derecho de huelga**, aprovechando falta de claridad de la condición impuesta a su ejercicio en el art. 1 de la ley: “sin perjuicio de los derechos que dimanen de los contratos que hayan celebrado”, la jurisprudencia –en una nueva muestra de la reluctancia de los jueces a separarse de la consideración puramente civil de relación de trabajo- fue **progresivamente limitándolo** al entender que la no prestación de trabajo afectaba al contrato y daba la posibilidad al empresario de tomar represalias contra el huelguista⁵⁴⁵.

En cuanto a los **Tribunales industriales, no funcionaron como se esperaba**, lo que dio lugar incluso a la petición para la suspensión de la Ley⁵⁴⁶ y a que el IRS elaborara posteriormente el citado Informe al respecto, en el marco de las propuestas para la reforma de la sección técnico administrativa del propio IRS⁵⁴⁷, indagando mediante una amplia encuesta sobre las causas de su deficiente aplicación y realizando un análisis comparativo de la legislación europea en la materia. Concluía este informe⁵⁴⁸ reconociendo que en muchos lugares no funcionaron los Tribunales por *indiferencia, apatía o frialdad* y proponiendo un amplio abanico de reformas:

a) En cuanto a la **calidad de la representación** en los Tribunales, proponía la eliminación del sistema cruzado de elección de jurados, ya que los obreros elegidos por el patrono supeditaban su criterio a él, y su sustitución por un sistema de sorteo. Proponía además el reconocimiento del abono de dietas para los jurados obreros para evitar su inasistencia en perjuicio de los reclamantes⁵⁴⁹, con el consiguiente aumento de las multas por inasistencia. Añadía la posibilidad de que el juez designara de oficio abogado al litigante obrero, para equilibrar las “fuerzas en litigio”, y la supresión de la posibilidad de que no fueran ni patronos ni obreros, para garantizar que conocían el conflicto directamente.

⁵⁴⁵ A. MARTIN VALVERDE “La formación del Derecho del Trabajo en España”, *La legislación social en la historia de España, de la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. LXI.

⁵⁴⁶ Petición que llegó a dictaminarse de conformidad en el Congreso el 20 de julio de 1910 y remitido al Senado, *DSCD*, núm. 30, apéndice 22, según consta en INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma de la Ley de Tribunales...*, cit., p.76

⁵⁴⁷ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma de la Ley de Tribunales...*, id., p. 93 y ss.

⁵⁴⁸ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma de la Ley de Tribunales...*, ibid., p.183 y ss.

⁵⁴⁹ Estas dos medidas derivan directamente de la ausencia de reconocimiento de los sindicatos como representantes de los trabajadores en sus reclamaciones.

b) En relación con la **celeridad** del procedimiento, la posibilidad de nombramiento de un juez especial para los Tribunales, y en todo caso en Madrid y Barcelona.

c) En cuanto a la **competencia** del tribunal, que fuera el del lugar de prestación de trabajo del obrero el que determinara el fuero, “más en armonía con la vida jurídica de la clase obrera”, según la experiencia de la LAT, y con independencia de las estipulaciones del contrato de seguro que patrono pueda haber suscrito⁵⁵⁰.

d) En cuanto a los **procedimientos de accidente de trabajo**, que se rechazaran las presiones por suprimir la conciliación previa, ya que “en materia de accidentes no cabe renuncia alguna por el obrero”, persiguiendo la conciliación “el reconocimiento voluntario del derecho del obrero en tal acto previo, sin necesidad de la sanción de la sentencia firme”. Asimismo, que se estableciera la remisión inmediata al juez por el procedimiento de la LAT si el tribunal no se constituye por dos veces, para evitar suspensión indefinida.

e) En cuanto al **desarrollo del proceso**, que se posibilitara la recusación, para evitar que “el juzgador fuere dependiente del juzgado”, aclarándose además que el voto del juez es de calidad cuando exista empate, “según la experiencia cristalizada en materia de accidentes”, siendo éste el que redactara la sentencia. Y en relación con el *veredicto*, que se diera a las partes la posibilidad de reclamar contra las preguntas formuladas por el juez, de examinar los autos a efectos de la casación y que las deliberaciones fueran libres sin presencia del juez.

f) Y en relación con la **instancia de recurso**, rechazaba su presentación ante el Tribunal pleno, carente de virtualidad al ser tan difícil su reunión e ilusorio el cambio de opinión. Planteaba como alternativa el *recurso de casación*, que se había eliminado en la Ley del proyecto anterior del IRS⁵⁵¹, con el objeto además de no sustraer “a la clase obrera de los beneficios de la Administración de justicia, encarnada en el Tribunal más alto de la Nación”.

En resumen, la virtualidad de las reformas en materia de reconocimiento del derecho de huelga y de establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos fue bien escasa, tanto por las deficiencias en su concepción como por las resistencias a su

⁵⁵⁰ Se había reseñado en el Informe del INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo...*, el caso de la viuda de un marinero de la Puebla del Caramiñal que se vio obligada a interponer la demanda ante los tribunales de Barcelona, por ser éste el domicilio de la sociedad aseguradora (Sentencia de 20 de mayo de 1904), *ibíd.*, p. 138. El informe considera injusto que tal sentencia se dictara veinte meses después de ocurrido el accidente, 22 de septiembre de 1902. En pleno siglo XXI, los plazos son aún más largos en la mayoría de los casos.

⁵⁵¹ Y para eliminar la anomalía procesal evidenciada por uno de los informantes, el abogado Sr. Merediz, de Gijón: “mientras que los juicios por accidente que se celebran ante los tribunales ordinarios pueden ir en casación ante el Tribunal Supremo, los que lo hacen ante los Tribunales industriales, no”, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la Reforma...*, *ibíd.*, p. 153.

aplicación a causa de la no superada concepción civilista del contrato de trabajo. No es de extrañar el escepticismo de las organizaciones obreras sobre el funcionamiento de las nuevas instituciones. A pesar de ello, seguían presionando en el IRS para modificar las reglas, como es el caso de su participación en el Informe de *Preparación de la Reforma de la Ley de Tribunales Industriales* que se ha citado.

Las reformas propuestas por el IRS no serán un hecho hasta la promulgación, dos años más tarde, de la Ley de 22 de julio de 1912⁵⁵², que recogió su práctica totalidad. Sin embargo, quedaban por resolver algunos problemas esenciales: la definición del *carácter del contrato de trabajo* y el reconocimiento del derecho a la *negociación colectiva* como instrumento de fijación autónoma de las condiciones de trabajo y no, como se siguió entendiendo, como un mecanismo subsidiario y sin reconocimiento jurídico efectivo.

B. Los primeros pasos de la autonomía colectiva y la prevalencia del derecho sobre la caridad

Reconocido el derecho de huelga y coligación y creados los Tribunales Industriales y los Consejos de Conciliación y arbitraje, se daba **carta de naturaleza social y jurídica al conflicto en el trabajo como consustancial a la propia relación entre patronos y trabajadores**. Al mismo tiempo, se establecían mecanismos específicos para el tratamiento del conflicto, para la solución de la discrepancia en el ámbito jurisdiccional - *conflicto jurídico o de interpretación* de norma preexistente- y para facilitar el acuerdo en el caso de *conflicto económico* o de creación de norma nueva. Todos estos mecanismos tienen la nueva característica de que en su composición intervienen paritariamente patronos y obreros, a través de sus organizaciones o elegidos personalmente, y que en todos ellos participa directamente la Administración.

A pesar de las modificaciones de la Ley de Tribunales Industriales –una de cuyas competencias era precisamente la relativa a las reclamaciones en materia de accidentes de trabajo- , lo cierto es que los instrumentos de solución de conflictos seguían sin dar resultados prácticos, por lo que las **organizaciones obreras reclamaron repetidamente la creación de Comités paritarios**. Habrán de pasar años y nuevas luchas obreras para que se establezca el primer Comité, en un marco de movilización que permitió que las organizaciones patronales no tuvieran más remedio que aceptarlo. Así, por Real Decreto de 11 de octubre de 1919 se creaba la **Comisión del Trabajo en Cataluña**, compuesta de igual número de patronos que de obreros, elegidos libremente y con competencia conciliatoria:

“A la cual se entrega de buena fe cuanto en relación con esas cuestiones no sea atribución inalienable del Poder público en resguardo de supremas conveniencias de la

⁵⁵² *Gaceta de Madrid* núm. 205 de 23 de julio de 1912, p. 170-74. .

colectividad”, y para que “**por sí mismos busquen la conciliación** y la armonía en el servicio del interés de todos”.

Así se dice en su Exposición, en la que se halla, por cierto, toda una fotografía de los cambios acarreados por los nuevos tiempos, que exigían la **transformación de la perspectiva caritativa por la jurídica**:

“Pasaron, para no volver, los tiempos patriarcales que, para alcanzar la cordialidad entre los patronos y los obreros, en la obra común de la producción **bastaban las normas éticas de la caridad cristiana**, que nos muestra en cada uno de nuestros semejantes un *prójimo*. (...) La decadencia de esos principios y la tibieza en esos sentimientos, como rectores de aquellas relaciones, a la vez que el progreso que la gran industria ha adquirido mediante el maquinismo en los procedimientos y el anonimado en la constitución del capital, han inspirado fatalmente de la mano estos tiempos en que tales relaciones son, principalmente, un **hecho jurídico que ha de establecerse sobre la base de derechos**”⁵⁵³.

Se creaba la Comisión como consecuencia de un largo conflicto, la ya referida huelga de *La Canadiense* en Barcelona, lo que explica la limitación de su ámbito en ese momento a Cataluña, aunque con vocación de extenderse⁵⁵⁴. Con el objetivo explícito de “llegar a soluciones ético-jurídicas en los conflictos sociales planteados en Cataluña, así como a la determinación de normas para la convivencia armónica del trabajo y la producción” (art.1), gozaba de la consideración de *Instituto Oficial*, ostentando la representación ante el Gobierno y las autoridades de los “intereses del trabajo y la producción” (art.3), con las siguientes funciones específicas:

- **Fijar los jornales** profesionales y los mínimos que hayan de regir en cada localidad para cada arte u oficio.
- Entender en los **conflictos** de su ámbito y pronunciar el laudo correspondiente.
- **Asesorar** sobre la reglamentación de la industria y sobre las disposiciones que en lo sucesivo se dicten y cuidar de su aplicación y ejecución.
- **Intervenir** en los incidentes que se produzcan con motivo de la implantación de la **jornada** legal de ocho horas y fijar la remuneración especial por las horas extraordinarias.
- **Proponer** al Gobierno las medidas legislativas o acuerdos del poder público que estime convenientes para la paz social.
- **Informar** acerca de todas las consultas sometidas por el Gobierno y prestar colaboración para la mayor eficacia de la legislación social.

En definitiva, tomaba carta de naturaleza la institucionalización de la primera **comisión bipartita y paritaria, con capacidad normativa** en cuanto a fijación de salarios (no se olvide que en ausencia de legislación sobre salario mínimo) mediante

⁵⁵³ *Gaceta de Madrid*, núm. 285 de 12 de octubre de 1919, p. 150-53.

⁵⁵⁴ “Puesto que en Cataluña parecen hoy con la más vigorosa organización los dos sectores sociales en pugna, es obligado suponer que sea allí donde más preparación haya para el ensayo que tenemos el honor de proponer”, según el mismo texto de la Exposición.

acuerdo colectivo, así como con **competencia de resolución de conflictos por arbitraje y de asesoramiento a los poderes públicos**⁵⁵⁵. Muy restringida aún en su ámbito pero consecuencia directa de la acción de los trabajadores, como ya anunciaba Alvarez Buylla: “El contrato colectivo ha nacido de un estado de lucha entre patronos y obreros (...) En España, la solución de algunas de las más importantes [huelgas] es la celebración de contratos colectivos”. Se refería además al proyecto de Ley de contrato de trabajo que no vio la luz, señalando que en su art. 3 se decía:

“Los patronos y obreros pueden contratar colectivamente su trabajo, constituyendo entonces una personalidad distinta de los asociados, que asumirá los derechos y las obligaciones, ejercerá las acciones y quedará sujeta a las responsabilidades”⁵⁵⁶.

El reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y de la eficacia de los acuerdos como ejercicio democrático habría de esperar hasta la II República.

⁵⁵⁵ Una descripción detallada del desarrollo de la huelga y de la intervención pública que terminó en un arbitraje gubernamental puede encontrarse en INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Crónica de la huelga general de obreros metalúrgicos de Vizcaya mayo-agosto 1922*, Imprenta de Felipe Samarán, Madrid, 1922. Los metalúrgicos vizcaínos declararon la huelga frente al intento patronal de reducir los salarios en un 20% sobre los previamente pactados en convenio y de forzar el aumento del ritmo de trabajo. El laudo, emitido por el Ministro de Trabajo, Comercio e Industria Abilio Calderón durante el gobierno conservador de Sánchez Guerra el 29 de julio de 1922, fue aceptado por los trabajadores, que lo consideraron un triunfo, ya que incluía la prohibición de represalias, la reducción de un 8% del salario y el emplazamiento a negociar un convenio colectivo siderometalúrgico.

⁵⁵⁶ A. ALVAREZ BUYLLA Y G. ALEGRE, *El contrato de trabajo*, id., p. 28-29.

CAPÍTULO V

LOS COMIENZOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN SISTEMA PÚBLICO DE SEGUROS SOCIALES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

*“Pero cada noche, desde los trenes ensordecedores de la Wheeling Road,
los guardafrenos arrojaban un trozo de carbón
por encima de la tapia del huerto de patatas
gritando al pasar con voz ronca:
‘¡Para Mike!’
Y cada noche, cuando el trozo de carbón para Mike
golpeaba la pared posterior de la chabola,
la vieja se levantaba, se ponía,
soñolienta, la falda, y guardaba el trozo de carbón,
regalo de los guardafrenos a Mike, muerto
pero no olvidado.*

...
*Este poema está dedicado a los compañeros del guardafrenos McCoy
(muerto por tener los pulmones demasiado débiles
en los trenes carboneros de Ohio)
en señal de solidaridad”. Bertolt Brecht⁵⁵⁷.*

1.-Seguros sociales frente a derecho de pobres: condición del ejercicio de las libertades democráticas

La LAT no resolvía, entre otros, el problema de la insolvencia patronal, al no imponer el aseguramiento obligatorio. En el momento de su promulgación se atendió exclusivamente –lo que no era poco- a la consagración del principio de responsabilidad objetiva del empresario relacionado con su deber de seguridad y a las consecuencias jurídicas de ello derivadas. Pero el contexto internacional empujaba en otra dirección. De un lado, en varios países se había impuesto la obligación del aseguramiento de las indemnizaciones por accidente de trabajo. Y de otro, se extendía la práctica, iniciada en Alemania, de que el Estado asumiera el papel de garante de prestaciones sociales como las derivadas de la enfermedad, accidente, vejez, invalidez y, posteriormente, desempleo.

A diferencia, por ejemplo, del modelo inglés de industrialización, de base estrictamente liberal, el modelo alemán de la época se basaba en el impulso del Estado a la industria, por lo que resultaba menos polémica su intervención. En ambos países la

⁵⁵⁷ B. BRECHT, “Carbón para Mike”, *Poemas y canciones*, Alianza Editorial, El Libro de Bolsillo, 1ª edición, 1968, 1ª reimpresión, Madrid, 1999, p. 28.

organización obrera era relevante y el conflicto social emergía con fuerza, pero las diferencias en la estructura de la economía colocaban en Alemania a los trabajadores en el centro de las políticas sociales, mientras que en Inglaterra (y en otros países como España) continuaban recibiendo un tratamiento más indiferenciado del de los pobres. Además, a la creación del seguro social alemán contribuyó decisivamente el empeño de Bismarck, en el marco de la crisis de los sistemas de beneficencia, por domesticar mediante concesiones sociales a una clase obrera alemana muy politizada y organizada en relación con el resto de Europa y reducir el poder de los sindicatos y del partido socialdemócrata alemán. Este último objetivo no fue ciertamente conseguido, ya que las expresiones sindicales y políticas de los trabajadores alemanes supieron fortalecerse. También jugó un papel de importancia la discusión en curso en torno a la Ley de accidentes de trabajo, que enfrentaba a patronales y sindicatos. Los grandes empresarios pretendían evitar la ampliación de su responsabilidad civil y, desde luego, cualquier legislación protectora de los trabajadores⁵⁵⁸.

En todo caso, es importante recordar que Bismarck no pretendía sino conservar el orden social y económico existente⁵⁵⁹. Así nació en 1883 el **sistema de seguros sociales obligatorios, financiado por patronos y trabajadores mediante cotizaciones y controlado por el Estado**⁵⁶⁰. En las décadas posteriores, y sobre todo tras la I Guerra Mundial, este sistema se fue extendiendo por el resto de los países avanzados⁵⁶¹, abriéndose paso el concepto de *Estado social* como respuesta a la demanda de regulación de las relaciones laborales y sociales y forma de integración mediante los sistemas de garantía pública⁵⁶². El modelo bismarckiano durará hasta después de la II Guerra Mundial, momento en que será sustituido por el modelo de Beveridge.

⁵⁵⁸ G. A. RITTER, *El estado social...*, ibíd. p. 106-08.

⁵⁵⁹ “En el célebre Mensaje Imperial al Parlamento, leído por el Káiser Guillermo I el 17 de noviembre de 1881 pero redactado, como es natural, por el Canciller, Bismarck declaraba explícitamente que “la superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialistas, sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores”, con lo que “inútilmente tocarán entonces los socialistas la flauta” -decía Bismarck evocando al flautista de Hamelin- para atraer a los obreros”, OIT, “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, *Revista Trabajo*, Nº 67, 2009, Consultado el 17 de julio de 2017 en http://www.ilo.org/global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm

⁵⁶⁰ “La superación de los males sociales no reside exclusivamente en la superación de los excesos (...) sino también en la búsqueda de fórmulas que permitan una mejora en el bienestar de los trabajadores (...) En tal sentido, se presentará por el gobierno un proyecto de ley sobre aseguramiento de los trabajadores contra los accidentes de trabajo (...) y un proyecto de ley de creación de un sistema, con base paritaria, de cajas de enfermedad. También se considerará la situación de quienes pierdan la capacidad de trabajo por edad o invalidez, pues tienen frente a la comunidad una pretensión fundada de mayor asistencia pública de la que hasta ahora se les ha dado. Hallar los medios y los procedimientos para esta asistencia es tarea difícil, pero a la vez una de las más grandes que puede proponerse una comunidad asentada sobre la base de la moral cristiana”, Del mencionado discurso, en A. MORELL, *La legitimación social de la pobreza*, cit., p. 164.

⁵⁶¹ En Inglaterra la *National Insurance Act* de 1911 establecería seguros de enfermedad, invalidez y de paro (aunque de forma limitada). En Francia habría de esperarse hasta 1928 y en Estados Unidos hasta 1937, en plena oleada reguladora de Roosevelt, aunque el término *seguridad social* ya aparece en la *Social-security Act* de 1935.

⁵⁶² No le falta razón a RITTER cuando reivindica el uso del término *Estado social* frente al de *Estado de bienestar*, que en la traducción española del *Welfare State* no recoge su verdadero sentido, aunque se trate

Nace por tanto un **tratamiento alternativo para los trabajadores a un derecho de pobres** que seguirá teniendo vigencia aun por algunas décadas en el ámbito anglosajón, pero que en la Europa continental desarrollará, aunque de forma trabajosa, desigual y con múltiples avances y retrocesos, un nuevo modelo de relación entre el Estado y los ciudadanos, en tanto que trabajadores. No solo será necesaria la intervención en la regulación de la relación de trabajo, sino también en los sistemas de previsión social.

La concepción liberal consideraba la pobreza como responsabilidad del trabajador. Los riesgos o contingencias derivados del sistema de producción (desde la enfermedad hasta el paro pasando por la invalidez o la vejez) eran un asunto privado del trabajador o de su familia y las instituciones de asilo se tenían como un sustituto de la prisión. Frente a esta visión, el nuevo pensamiento intervencionista supondrá un esencial avance democrático y transformará la configuración del Estado -en su papel redistributivo y asistencial (no inactivo)-, que adquirirá un **papel protagonista de las políticas sociales**, colocando en una posición subsidiaria las prácticas de beneficencia o de filantropía.

Los trabajadores comenzarán a dejar de ser esencialmente precarios y, por tanto, obedientes y dependientes. La mayor seguridad, la ausencia de miseria, es una condición del ejercicio de las libertades individuales, pero también de las colectivas, en particular la expresión y asociación sindical y política. El ejercicio de estas libertades y derechos será imprescindible para que los trabajadores encuentren un nuevo lugar, no marginado, en la sociedad. Pero sin olvidar que estos progresos se producen precisamente mediante el ejercicio de los derechos laborales esenciales conseguidos (asociación, huelga y negociación colectiva). La dialéctica entre el desarrollo de los sistemas de seguridad social y la progresiva oposición a su generalización por parte del liberalismo dogmático (actualmente por los llamados *neoliberales*, que en realidad representan el neoconservadurismo) ha puesto en nuestro tiempo a la orden del día la discusión sobre el límite y el alcance de la protección social. Son bien actuales los intentos de estigmatización de los estados de necesidad, que los neoconservadores achacan -como hace tantos siglos- a la pereza, tratando de reducir al mínimo las prestaciones y de regresar al *Estado de beneficencia* mediante la abrogación de la asistencia como un derecho⁵⁶³.

esencialmente del mismo concepto. Y ello, aunque demorará muchas décadas en constitucionalizarse, en consonancia con la definición del art. 1 de la CE 1978 (España se constituye en Estado social y democrático de derecho) y de la Ley Fundamental de la RFA de 1949. El Estado social no es sólo asistencial, sino que proporciona servicios sociales públicos como la sanidad o la educación, la orientación de la política económica al pleno empleo y un sistema fiscal justo, con el objetivo de promover la igualdad (art. 9 CE), mejorar el status jurídico de las personas mediante disposiciones de protección del trabajador y la consagración constitucional de los derechos sociales, G. A. RITTER, "Los comienzos y el desarrollo del Estado social en Alemania, Europa y los Estados Unidos hasta la IIª Guerra Mundial", *Studia Historica. Historia contemporánea*, Nº 8, 1990, p. 158-9.

⁵⁶³ Una interesante reflexión sobre el respeto en la asistencia social en R. SENNETT, *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Ed. Anagrama, Barcelona, 2003.

Se abría así un nuevo campo para la intervención pública. Las prestaciones sociales derivadas de la condición de trabajador se convertirán en un derecho, que se sistematizará como Derecho de Seguridad Social, y que muy pronto se integrará en el ámbito del Derecho del Trabajo, conservando también importantes intersecciones con el Derecho Administrativo. Los dos arranques en la legislación española serán la LAT de 1900 y la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908.

Muy pronto se dará también un paso crucial en la **internacionalización del Derecho del Trabajo** con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, tras la I Guerra Mundial y como parte del Tratado de Versalles⁵⁶⁴. Por primera vez se creaba un órgano tripartito (gobiernos, organizaciones empresariales y sindicales conforman la representación de cada país) y se reconocía internacionalmente la necesidad de resolver los problemas sociales como garantía de la paz mundial y de construirlo -en el marco de la creciente interdependencia económica- con unas bases legales homogéneas para evitar la competencia desleal mediante el ejercicio de la cooperación:

“Considerando que (...) la paz universal no puede fundarse sino en la justicia social; considerando que existen condiciones de trabajo que implican para gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y armonía universales se ponen en peligro; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la **protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales, y los accidentes del trabajo**, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, a la afirmación del principio de libertad de asociación sindical (...). Considerando que **la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, pone obstáculos a los esfuerzos de las demás naciones** deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países.”⁵⁶⁵.

2.- La institucionalización administrativa de la intervención pública en materia social

Los primeros pasos de la intervención administrativa se sitúan en la regulación de la Inspección de Trabajo y de los Tribunales Industriales. No se trata ya sólo de intervenir mediante la legislación, sino de que el ejecutivo ejerza sus funciones de control y vigilancia, dotándose además de un todavía incipiente aparato administrativo específico.

⁵⁶⁴ En 1946, la OIT se convertiría en una agencia especializada de la recién creada Organización de las Naciones Unidas.

⁵⁶⁵ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *La primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914, p. 4. El texto de ha tomado de la Parte XIII del Tratado de Versalles.

Un nuevo impulso a la creación de estructuras orgánicas propias, precisamente relacionadas con la intervención administrativa en el campo de la asistencia social, es la creación del Instituto Nacional de Previsión. La creación posterior de un departamento ministerial representará más tarde la culminación del proceso de institucionalización.

A. El Instituto Nacional de Previsión y el difícil trayecto hasta el primer seguro obligatorio

La opción de la LAT por el aseguramiento voluntario neutralizaba los derechos de los trabajadores accidentados en caso de insolvencia patronal. La discusión se planteaba entre el seguro de *reparación*, que tomaba en consideración los riesgos de la *condición obrera* y apelaba a la subvención pública y la protección del Estado, y el seguro de *responsabilidad*, que conducía a un seguro de iniciativa patronal, contratada o no con compañías de seguro privadas y generalistas. Esta última opción fue la que inspiró la LAT, mientras que la primera lo había hecho en las leyes bismarckianas⁵⁶⁶.

Al no quedar resuelto el problema de la insolvencia patronal, y bajo la presión de las organizaciones obreras, el IRS abrió una discusión sobre este y otros temas relacionados con la aplicación de la LAT y como preparación de su reforma. De tal discusión resultó el informe publicado por el IRS en 1905, *Preparación de la reforma de la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900*, en el que se reconocía la necesidad de la intervención del Estado para establecer un régimen de seguro obligatorio frente a los accidentes de trabajo con objeto de garantizar las indemnizaciones correspondientes al obrero.

Sin embargo, y frente a la solicitud de la representación obrera, el *Informe* terminaba considerando que un régimen como el alemán “no encajaría en la vida y condiciones de nuestra industria” -en otras palabras, con el interés patronal- por lo que, a pesar de reconocer su necesidad, se inclinaba por aplazar la solución. Proponía estudiar un régimen de garantías que dejara al patrono una gran libertad de movimientos, estimulando simplemente la suscripción del seguro por los patronos, mediante propaganda de las compañías de seguros, formación de asociaciones mutuas o autoaseguramiento, como –según se justificaba- hacen los países de “mayor analogía con el nuestro, por mil motivos de raza, de tradición, de tono y de carácter en cuanto a nuestra cultura, y sobre todo de genio jurídico, como son Francia e Italia”⁵⁶⁷.

Es decir, ningún avance en tema tan cardinal, y del que dependía en la práctica el cumplimiento efectivo de la Ley: ni siquiera un argumento jurídico, sino solo de moral o costumbres, o escudándose en lo *racial*. Lo que en realidad se escondía tras la posición

⁵⁶⁶ S. CASTILLO Y F. MONTERO, “El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario...”, cit., p. 31.

⁵⁶⁷ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma de la Ley de accidentes de trabajo...*, ibíd., p. 101 y 114 y ss.

de la Sección 1ª es la decisión de no enfrentarse a las patronales en este asunto⁵⁶⁸. Frente a esta posición se alzaba la de los representantes obreros en el IRS, que partía de que “todas las industrias o trabajos dan lugar a la responsabilidad del patrono”, por lo que era indispensable un sistema de *garantías o de seguros*⁵⁶⁹. La realidad es que este sistema de garantías o seguro obligatorio no llegaría a establecerse hasta la II República.

La discusión, centrada inicialmente en la aplicación de la LAT, se trasladó también al ámbito del resto de las contingencias cuando se abordaba la forma de intervención del Estado en el ámbito de la previsión social. El primer proyecto para la creación de una entidad nacional de previsión social se redactó también en el IRS en 1905, por una comisión formada por Azcárate, Dato, Gómez Latorre, Maluquer, Salillas y Serrano, tras la Primera Conferencia de Previsión Popular de octubre de 1904⁵⁷⁰. Por Ley de 27 de febrero de 1908 se creaba el Instituto Nacional de Previsión (INP)⁵⁷¹, en palabras de Luis Jordana de Pozas como “una institución autónoma, creada por el Estado para regir todos los **servicios intervencionistas en materia de seguros sociales y difundir e inculcar la previsión popular**”⁵⁷².

El INP nacía, pues, como organismo autónomo dedicado inicialmente a las pensiones de retiro -más tarde incorporaría otras contingencias⁵⁷³- y administrar la mutualidad de asociados que al efecto se constituya voluntariamente (art. 1). Se creaba con una donación inicial del Estado de 500.000 pesetas, debiendo mantenerse con las cuotas de los asociados y una subvención anual del Estado (art. 2), y sería dirigido y administrado por un Consejo de Patronato de catorce miembros, nombrado por el Gobierno a libre designación en cuanto a siete de ellos y por el IRS el resto, debiendo incluir representación patronal y obrera (art. 5). Debía publicar anualmente sus balances, reservándose el Gobierno la competencia de su inspección y comprobación. Se optaba por el sistema de contribuciones a prima anual, o por la renta vitalicia mediante depósito de capital y las reglas técnicas del seguro. Funcionaría como entidad aseguradora de las instituciones benéficas o como reaseguro de las mismas (art. 35) y su organización provincial debía basarse en las Cajas de Ahorro y las entidades aseguradoras y reaseguradoras (art. 36).

⁵⁶⁸ Las compañías de seguros no se recataban en tachar cualquier medida de intervención del Estado de *socialista*, teniendo en cuenta también que acababan de descubrir un nuevo ámbito de negocio. La propia Sección 1ª en *Preparación de la reforma...* rechazaba este adjetivo para la intervención pública basándose en el discurso de Bismarck, que en 1885 la había calificado de “*cristianismo práctico*”, *ibíd.*, p. 119 y 131.

⁵⁶⁹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma...*, *ibíd.*, p. 101.

⁵⁷⁰ S. CASTILLO y F. MONTERO, “El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario...”, *id.*, p. 33.

⁵⁷¹ *Gaceta de Madrid* núm. 60 de 29 de febrero de 1908, p. 875-76.

⁵⁷² L. JORDANA DE POZAS, *El Instituto Nacional de Previsión. Su Obra. Orientaciones Presentes de los Seguros Sociales*, Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia el 27 de febrero de 1925, Ed. Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1925, p. 15.

⁵⁷³ El Real Decreto de 20 de noviembre de 1919 establecerá un “*plan de seguros*” para el INP, integrado por el de retiro obrero, pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad), seguro popular de vida y de renta y su aplicación al régimen legal sobre construcción de casas baratas y otros fines sociales, seguros infantiles diferidos, seguro contra el paro forzoso, seguros de invalidez, accidentes, enfermedad y maternidad. El desarrollo de este plan tardará décadas en ser una realidad.

Es decir, su funcionamiento se basaba en el **sistema de capitalización** (no de reparto, como en la actualidad), con **fondos provenientes de las aportaciones de los mutualistas, de benefactores y del Estado**⁵⁷⁴. Así, la contribución de los trabajadores y de los patronos – y, naturalmente, la de los benefactores- era voluntaria, mientras que la del Estado era garantizada y obligatoria, lo que define un **régimen de libertad subsidiada**⁵⁷⁵, a medio camino entre el seguro no obligatorio de la LAT y el modelo alemán. Era una opción seguramente debida a los resabios antiintervencionistas, tanto de sectores conservadores como liberales, que defendían un ámbito de negocio típicamente privado como es el del seguro.

Nótese en todo caso que el INP no nace, ni mucho menos, para resolver el problema de la insolvencia empresarial frente a sus obligaciones de seguridad, sino sólo como un paso adelante en el sistema de previsión, inaugurando la intervención del Estado –en forma sólo de impulso- en las pensiones de retiro obrero. **No es un sistema obligatorio de seguro o de previsión** con Caja Nacional como reclamaban las organizaciones obreras, en particular las socialistas, sino de difusión y fomento de la previsión y el ahorro. **No sustituía tampoco a las sociedades de socorros mutuos**, con las que conviviría durante años, pero pretendía superarlas en su eficacia mediante la incorporación de técnicas actuariales que permitirían el cálculo de las imposiciones adecuadas para obtener el derecho a una pensión de cuantía determinada.

Pese a su buena intención y al papel jugado por el INP en los primeros años de su existencia en relación con la difusión de ideas, sus limitaciones eran evidentes: **no se trataba de un verdadero seguro social**. Ni los seguros eran obligatorios ni se desarrolló la participación patronal, que fue prácticamente inexistente. El sistema descansaba en las limitadas posibilidades de ahorro de los trabajadores que voluntariamente pudieran cotizar. El resultado fue una muy baja proporción de pensiones contratadas⁵⁷⁶, lo que ponía de manifiesto la necesidad de dar un paso más en la intervención del Estado, estableciendo la obligatoriedad del seguro, pero no para los trabajadores, a lo que éstos y sus organizaciones se negaban -con razón- sino para los patronos y el Estado. Como señalaba Carlos González Posada:

“El **seguro libre no es un seguro social**. (...) En el sentido estricto de la palabra, en la aplicación de la fórmula actuarial del seguro por el poder público, como una de tantas manifestaciones de su acción tutelar en el campo y vida de los trabajadores asalariados, de los económicamente débiles, el seguro social no existe hasta que aquél no interviene

⁵⁷⁴ El INP es definido por A. ALVAREZ BUYLLA como “feliz combinación de la iniciativa de obreros, patronos y filántropos, y del apoyo pecuniario del Estado con la misión de defender é inculcar la previsión popular, principalmente la especializada en forma de pensiones de retiro”, A. ALVAREZ BUYLLA y GONZÁLEZ ALEGRE, *La reforma social en España...*, ibíd., p. 775.

⁵⁷⁵ F. MONTERO GARCÍA, “El debate sobre el intervencionismo...”, cit., p. 171.

⁵⁷⁶ S. CASTILLO y F. MONTERO, *El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario...*, ibíd., p. 46.

solidarizándose con los demás elementos que actúan para prevenir el riesgo de la vida del trabajo”⁵⁷⁷

Habría que esperar a 1917, tras el éxito de **huelga general** de diciembre de 1916 convocada por primera vez conjuntamente por UGT y CNT⁵⁷⁸, y en plena situación de crisis económica tras la I Guerra Mundial, para que el Gobierno convocara la *Conferencia de Seguros Sociales*⁵⁷⁹, con el objetivo de *proponer los medios más adecuados para la implantación de los Seguros sociales con carácter obligatorio* (art.1). Se justificaba tal objetivo en la Exposición sobre dos bases. Una, **técnica**:

“Para la mayor eficacia del Seguro y aun para su debida apreciación técnica que exige la constitución de grandes masas, ya que sólo en ellas se cumplen leyes de la Estadística, parece que **se impone implantarlo con carácter obligatorio**”.

Y otra **ideológico-política**, impregnada de tintes elitistas y conservadores:

“La necesidad de imponer obligatoriamente la previsión á **las masas sociales, naturalmente imprevisoras, y cuya cultura deficiente** no les permite ver sino lo que tienen delante, con absoluto desvío para las contingencias del porvenir.”

Y se explicitaban los seguros a los que debía afectar la obligatoriedad (art. 2): el de *accidentes del trabajo* (en la industria y en la agricultura), el de *vejez*, el de *invalidez para el trabajo en sus dos formas de temporal y permanente*, el de *paro involuntario* y el de *maternidad*.

Antes de la celebración de la Conferencia, en agosto del mismo año 1917, tendría lugar una **nueva huelga general**, convocada ésta solo por UGT, que ponía de manifiesto la fuerte tensión social provocada, como la primera, por el desempleo creciente y el encarecimiento de los productos de primera necesidad, y que pretendía no solo la resolución de estos problemas sino un cambio político en profundidad. Como consecuencia de la huelga, que no consiguió sus objetivos⁵⁸⁰, el Gobierno desencadenaría

⁵⁷⁷ C. GONZÁLEZ POSADA, *Seguros sociales (Enfermedad, invalidez, vejez, muerte)*, Imprenta del Asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús, Madrid, 1926, p. 31.

⁵⁷⁸ En julio de ese mismo año los dirigentes de ambas organizaciones Julián Besteiro y Francisco Largo Caballero por la UGT y Salvador Seguí y Ángel Pestaña por la CNT habían firmado un pacto de unidad de acción en Zaragoza en lo concerniente a huelgas y demanda de reformas políticas. El gobierno respondió decretando el estado de excepción y encarcelando a los firmantes por un corto periodo. Los mineros asturianos y los ferroviarios de Valladolid se declararon en huelga en demanda de salarios más altos y de reconocimiento de sus sindicatos, a lo que el gobierno respondió declarando el estado de guerra en ambas provincias. Sin embargo, la patronal estaba dispuesta a hacer concesiones salariales, por lo que acepto una propuesta gubernamental con la mediación del IRS que dio fin a la huelga, G. JACKSON, *Aproximación a la España Contemporánea (1898-1975)*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1981, p. 43.

⁵⁷⁹ Mediante Real Decreto de 29 de julio de 1917, *Gaceta de Madrid*, núm. 212 de 31 de julio de 1917, p. 306-08.

⁵⁸⁰ “Vencida, más que por la represión del ejército, con ser esta durísima, por falta absoluta de dirección, la defección de los jefes políticos burgueses y por la ausencia de lucha de los trabajadores agrícolas”, M. TUÑÓN DE LARA, *La España del siglo XX*, Barcelona, Ed. Laia B, 1981, tomo I, p. 71.

una fuerte represión que culminó con el consejo de guerra del comité de huelga, siendo condenados a cadena perpetua y encarcelados los dirigentes socialistas Anguiano, Saborit, Besteiro y Largo Caballero. No serían puestos en libertad hasta 1918, tras ser elegidos como diputados en las elecciones de febrero y amnistiados en mayo⁵⁸¹.

Estos hechos ponían de manifiesto **la profunda crisis del sistema de la Restauración**, en el marco de las transformaciones económicas y políticas que afectaban a la Europa de posguerra. En particular, la ausencia de cauces de acción política efectiva fuera de los dos partidos dinásticos y la necesidad de la articulación, igual que en el resto de los países europeos, de la representación de la clase emergente⁵⁸². La muestra más acabada había sido la Revolución soviética de 1917⁵⁸³, que, ya de forma inmediata tendría importantes consecuencias en el movimiento obrero europeo, con la creación de los partidos comunistas.

Poco después, la Revolución alemana de 1918 daría fin a la contienda, alumbrando la República de Weimar, cuya Constitución de 1919⁵⁸⁴ supondrá el primer paso en la constitucionalización de los derechos de los trabajadores, como los de asociación, huelga, negociación colectiva, e incluso el de participación en la empresa (art. 165). El Estado alemán se convertía así en garante de la autonomía colectiva, materializada en acuerdos y convenios, cuyo cumplimiento descansaba hasta entonces en una considerable fuerza de los sindicatos alemanes y en el mantenimiento del equilibrio entre las partes.

La Constitución de Weimar reservaba a la Federación la legislación de trabajo, de aseguramiento y de protección de los obreros y empleados (art. 7.9). De igual modo se atribuía a la Federación la competencia de **mantener la salud y la**

⁵⁸¹ La Ley de 8 de mayo de 1918 concedía la amnistía, entre otros, para delitos y faltas cometidos por medio de la *imprensa, el grabado* u otra forma mecánica de publicidad, ó por medio de la *palabra hablada en reuniones ó manifestaciones públicas*; los de *rebelión y sedición* y sus conexos o los cometidos *con ocasión de huelgas de obreros*, así como las transgresiones previstas y penadas en la ley de coligaciones y huelgas, *Gaceta de Madrid* núm. 129 de 8 de mayo de 1918, p. 390. Da una idea de la conflictividad social de la época el hecho de que durante 1917 se suspendieron las garantías constitucionales en todas las provincias del Reino por Reales Decretos de 28 de marzo, de 21 de abril y de 25 de junio: durante 1918, por Real Decreto de 24 de enero en la provincia de Barcelona, durante 1919, por Real Decreto de 16 de enero igualmente en la provincia Barcelona, por Real Decreto de 27 de febrero en la de Lérida y por Real Decreto de 24 de marzo en todas las provincias del Reino. Nuevamente se concederá amnistía general para los mismos delitos por Real Decreto de 12 de septiembre de 1919.

⁵⁸² Como reconocía CANALEJAS ya en 1902: “En España el anarquismo elige por teatro de sus hazañas Barcelona y algunas zonas de Andalucía. Pero no se olvide que nuestros partidos obreros no han logrado entrar en el Parlamento, ni encarnar sus ideas en las leyes, ni hacer siquiera del poder ejecutivo un abogado de su causa. Donde el Estado no interviene para regular o atenuar la lucha de clases, donde los Gobiernos repudian abordar los problemas sociales, estalla con resplandores el incendio del anarquismo; en cambio se ven casi libres de esa plaga las naciones que tienen como norma una constante labor tutelar y reformadora”, *Discurso Preliminar...*, id., p. XXIX.

⁵⁸³ El 12 de enero de 1918 el III Congreso de los Soviets de toda Rusia aprobó la *Declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado*, que proclamaba la República de los Soviets de diputados obreros, soldados y campesinos, abolía la propiedad de la tierra, ratificaba la ley de control obrero de los medios de producción y abogaba por una paz democrática entre los pueblos. Consultada el 24 de septiembre de 2017 en <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1918/enero/03.htm>

⁵⁸⁴ Consultada en http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php#Composition

capacidad de trabajo, la protección de la maternidad y la vejez así como las vicisitudes de la vida sobre la base de un sistema de seguros (art. 161) y se proclamaba el soporte a una regulación internacional de los derechos de los trabajadores en aras a la salvaguarda de los derechos sociales mínimos de la clase obrera mundial (art. 162).

Poco antes, pero en este contexto, se inauguraba en España la mencionada Conferencia de Seguros Sociales el 24 de octubre de 1917, naturalmente sin la presencia de representación de UGT⁵⁸⁵. La Conferencia -presidida por el conservador Luis Marichalar, vizconde de Eza y ministro de Fomento del gabinete de Dato- discutió sobre la necesidad de agrupar y ordenar los seguros sociales así como sobre su obligatoriedad⁵⁸⁶. A pesar de la unanimidad inicial de la propuesta de implantar la obligatoriedad de los seguros, en la discusión posterior la patronal (en particular la catalana Fomento del Trabajo Nacional) se opuso radicalmente, negándose a aportar la cotización correspondiente. El resultado fue que, **salvo para el retiro obrero, quedó aplazada la consideración de la obligatoriedad del resto de los seguros, en particular el de accidentes de trabajo**, asunto sobre el que después volveremos.

El anteproyecto de **Ley de intensificación de retiros obreros** se elaboró en octubre de 1918 tras los trabajos de una ponencia en la que ya participó UGT. Finalmente, y con el apoyo casi unánime, incluidos los socialistas, en la discusión parlamentaria del texto que iba a tener el rango de Ley, el Gobierno de Romanones lo publicó como Real Decreto Ley (de bases) de 11 de marzo de 1919⁵⁸⁷, que declaraba su obligatoriedad, y que se reglamentaría posteriormente⁵⁸⁸. Su ámbito era exclusivamente “la población asalariada comprendida entre las edades de diez y seis y sesenta y cinco años cuyo haber anual por todos conceptos no exceda de 4.000 pesetas” (base primera), es decir se ceñía al trabajo por cuenta ajena, pero no a todo, sino sólo al que reportaba recursos limitados. **Establecía la obligación patronal de aportación**, siendo denunciable su falta de pago ante la Inspección del Trabajo, que, una vez comprobado el impago, debía pasar oficio al Juez de primera instancia, para su exacción por la vía de apremio (base séptima). Se inauguraba también con esta medida la **intervención de la Inspección de Trabajo en el ámbito de la vigilancia en materia de cotizaciones sociales obligatorias**.

⁵⁸⁵ A pesar de ello, J. MALUQUER, que era uno de los ponentes, trajo como material a la Conferencia la posición del sindicato, elaborada por M. GÓMEZ LATORRE y publicada en *El Socialista* de 1 de mayo de 1917: “Mientras la situación de los trabajadores no se modifique económicamente, y mientras sigan cobrando salarios de miseria, insuficientes para cubrir sus más apremiantes necesidades, y se vean sometidos a la dura prueba de los grandes periodos de crisis de trabajo tan frecuentes en España, ni puede ni debe tener la Ley carácter obligatorio más que para el Estado y para la clase patronal”.

⁵⁸⁶ Las variadas razones esgrimidas para la defensa del seguro obligatorio pueden encontrarse en la conferencia pronunciada en el Ateneo de Barcelona el 10 de enero de 1918 por J. MALUQUER y SALVADOR, *El sector del seguro en nuestra política económica*, Ed. Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1918.

⁵⁸⁷ *Gaceta de Madrid* núm. 71 de 12 de marzo de 1919, p. 916-18.

⁵⁸⁸ Mediante Real Decreto de 21 de enero de 1921. *Gaceta de Madrid* núm. 23 de 23 de enero de 1921, p. 262-70.

Se daba así el primer paso, al menos en el plano de las intenciones, en la **institucionalización del verdadero seguro social**, es decir, el **que integra la obligatoriedad de la cotización del patrono y la participación del Estado**, no sólo en cuanto a las aportaciones económicas sino también en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones patronales. Ciertamente de una forma muy limitada, ceñido al retiro obrero, con pensiones aún muy insuficientes y con ámbito también restringido limitado en función de los ingresos del trabajador, pero ya con una concepción que **abandona definitivamente los criterios de beneficencia o asistencia para constituir un derecho derivado del carácter de asalariados de los trabajadores**. Un derecho por lo tanto **exigible y no sujeto a la arbitrariedad de cualquier institución pública o privada**.

Inmediatamente se promulgaría el Real Decreto de 18 de marzo de 1919 sobre el **seguro de paro forzoso**⁵⁸⁹, sin que éste alcanzara el nivel de obligatoriedad, sino que se establecía aún en régimen de libertad subsidiada, pues, como recoge la Exposición a modo de justificación, “no es cosa fácil ni puede improvisarse si hubiera de establecerse como función del Estado en España”, sino que “la experiencia del extranjero demuestra, sin género alguno de duda, que el único sistema práctico y posible es el de subvención a las Sociedades mutuas obreras que practiquen esa clase de seguros”. Además, la cuantía y duración del seguro era bien limitada, sujeta a los principios de que “sea siempre **inferior a la cuantía del jornal y de duración limitada, porque, de no serlo, se constituiría en institución de beneficencia**”.⁵⁹⁰

Así, el Estado subvencionaba (art. 1) con una cantidad igual al importe de las primas efectivas que recauden a las Sociedades mutuas obreras que tengan por único y exclusivo objeto el seguro de paro forzoso y las que tengan las contingencias separadas - de las que, según la propia Exposición, sólo hay 17 en España-, lo que da idea de lo limitado del ámbito de aplicación inicial de la Ley. Para acceder a esta subvención, en línea con los criterios de la Exposición, la prestación no podía exceder del 60 por ciento del jornal, ni por más de noventa días (art. 2). Y se añadía una condición reveladora y atávica: que “se den las seguridades necesarias de que **jamás puedan constituir fondos de resistencia**”. La realidad es que esta ley apenas tendría aplicación práctica, entre otras cosas porque **la aportación del Estado en los años siguientes nunca llegaría a producirse**. El seguro social era y sería durante años del todo insuficiente en cuanto a las pobres coberturas que en realidad ofrecía y debido a las resistencias patronales a la

⁵⁸⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 78 de 19 de marzo de 1919, p. 1049-50. El Reglamento se publica como Real Orden en *Gaceta de Madrid* núm. 96 de 6 de abril de 1919, p. 81-84 y su versión rectificadora en *Gaceta de Madrid* núm. 98 de 8 de abril 12 de marzo de 1919, p. 110-13.

⁵⁹⁰ La beneficencia, bien diferenciada ya del papel debido del Estado en relación con los estados de necesidad de los trabajadores, se reconoce arbitraria en cuanto a la cantidad y al periodo de concesión, mientras que el derecho, por serlo, se limita en cantidad y tiempo.

cotización⁵⁹¹. En palabras de C. González Posada, casi veinte años después de la creación del INP:

“La institución de los seguros sociales sigue siendo la piedra angular en la total construcción que supone la legislación obrera de un país; es el eje, por lo mismo que con **una buena organización de seguros sociales sabe alejar la miseria** en los económicamente débiles. Pero no ocupa entre las aspiraciones obreras la importancia que algunos le dan, porque estas no se conforman con que desaparezca ese peligro constante de la miseria total, sino que **aspiran a más, aspiran a un mínimo bienestar y de tranquilidad que no suelen proporcionar todavía los seguros sociales**”⁵⁹².

Pero en el fondo se constataba también la insuficiencia económica del Estado, en grave contradicción con las declaraciones de intención de las leyes, así como su debilidad para imponer obligaciones a las empresas en materia de cotización social. Como en otras ocasiones, se había creado el instrumento, pero no se le había dotado de medios. La discusión política sobre el carácter del Estado, su nivel de intervención y cómo había de financiarse mediante una política fiscal adecuada a las nuevas necesidades estaba abierta.

B. El Ministerio de Trabajo, instrumento de intervención política del Estado en la relación de trabajo y en la previsión social

El segundo y definitivo paso en la construcción de una **administración laboral como instrumento de intervención coordinada del Estado en las relaciones de trabajo y la previsión social** es la creación durante el gobierno conservador de Dato del Ministerio del Trabajo mediante Real Decreto de 8 de mayo de 1920⁵⁹³. Integraba los organismos dedicados a la *acción social en el mundo del trabajo* hasta entonces existentes: el IRS, el INP, la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Negociado de Trabajo de la Dirección general de Comercio, Industria y Trabajo, el Consejo de Emigración y el Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados

⁵⁹¹ “El establecimiento del retiro obrero obligatorio se ha impuesto, no solamente por la iniciativa y los anhelos de la clase trabajadora, sino por el reconocimiento de que esta es una labor inaplazable de justicia, que ha llegado a tomar en España formas legales, bien modestas por cierto, puesto que el retiro que a los sesenta y cinco años puede ofrecerles el Instituto Nacional de Previsión es tan modesto que sólo alcanza a una peseta diaria (...) Nosotros creemos que el establecimiento del retiro obrero en las condiciones actuales es un factor muy pequeño para la resolución de los grandes problemas que la experiencia del proletariado plantea. Sin embargo, estamos constantemente advirtiéndolo que esta reforma, aunque insignificante, tiene su valor, y hay que defenderla, y nosotros la defendemos” (...) “Pero lo primero es que los patronos paguen sus cuotas, y no puede estar justificado que, so pretexto de dificultades técnicas, se niegue el pago de esas cotizaciones” J. BESTEIRO, Intervención en el Congreso de los Diputados, *DSC*, 9 de noviembre de 1921, p. 4031 y ss.

⁵⁹² Carlos GONZÁLEZ POSADA, *Los seguros sociales...*, cit., p.17.

⁵⁹³ *Gaceta de Madrid* núm. 130 de 9 de mayo de 1919, p. 539.

en el extranjero (art. 1). Su creación había venido siendo estudiada con anterioridad⁵⁹⁴, pero siempre pospuesta. En palabras de la Exposición del Real Decreto:

“Por imperiosas y justas exigencias del momento actual, revive con mayor fuerza la atención que todos los Estados y sus respectivos Gobiernos prestan a las cuestiones sociales, y muy determinadamente a cuanto con el trabajo se relaciona, hasta el punto de haber sido objeto de cláusulas especiales en el Tratado de Paz y de Conferencias internacionales de carácter permanente”.

Con ello se refiere, naturalmente, a la **tensa situación social** que se vivía en el país, puesta de manifiesto en los movimientos huelguísticos posteriores a la I Guerra y agravada en los inicios de la década. Tras una época de cierta expansión económica favorecida por el conflicto⁵⁹⁵, los productos españoles ya no son competitivos tras la reorganización económica de los beligerantes. La crisis general de los precios empuja a los empresarios, que no han aprovechado los beneficios obtenidos para modernizar sus empresas, a pedir ayuda al Estado y a poner en cuestión las mejoras obtenidas por los trabajadores en los años anteriores, en particular salariales⁵⁹⁶. El resultado también es el fuerte crecimiento del paro. En este contexto, se multiplican los conflictos y las huelgas y *lock-outs* adquieren gran dureza, extendiéndose los episodios de violencia, en particular en Cataluña, donde se producirán frecuentes enfrentamientos entre la CNT y los pistoleros organizados por la patronal. Es este el clima que impulsa, además de la elaboración de importante legislación social -como la ley de jornada máxima de 1919-, la decisión gubernamental de la creación del Ministerio, ante la evidencia de que es **inaplazable la organización de la intervención administrativa en materia de trabajo para tratar de controlar el conflicto social**.

Y también se refiere la *Exposición* a la creación en 1919 de la **Organización Internacional del Trabajo** (OIT) como desarrollo de una de las cláusulas del tratado de Versalles. Si la *Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores*, fundada en Basilea en 1901, había impulsado el desarrollo de la normativa laboral y de seguridad social en los diferentes países -entre ellos en el nuestro- con la creación de la OIT daba inicio una nueva etapa en la que comenzaba a existir normativa laboral internacional y se impulsaba la creación de órganos administrativos especializados en cada país.

⁵⁹⁴ El proyecto más conocido es el de 1911, presentado al Congreso de los Diputados bajo la presidencia de Romanones, de creación de un Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, que no llegó a ver la luz, *DSC.*, 28 de mayo de 1913, apéndice 1º.

⁵⁹⁵ Limitada, por cierto en gran parte por las dificultades financieras de los países en conflicto, pero también de las propias empresas, así como en algunos casos por la dependencia tecnológica del extranjero, como puede verse en el prolijo informe del INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Resumen de las informaciones de los inspectores del trabajo acerca de las consecuencias sufridas por las industrias en España como consecuencia del actual estado de guerra*, Ed. Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914.

⁵⁹⁶ M. TUÑÓN DE LARA, *El movimiento obrero...*, ibíd., p. 671.

El Real Decreto de 24 de mayo de 1920⁵⁹⁷ desplegaba las competencias del Ministerio, los trasposos presupuestarios al nuevo departamento y las normas básicas sobre el personal afectado procedente de los Ministerios de origen (Fomento y Gobernación). Se le asignaban, entre otras, las relativas a accidentes de trabajo e inspección del trabajo⁵⁹⁸ y se integraban en su seno el IRS y el INP. Por su parte, el Real Decreto de 29 de mayo regulaba su organización y contenía en su Exposición -invocando el contexto internacional y reconociendo la ineficacia de las leyes y las instituciones- los objetivos básicos del Ministerio:

“Dedicar toda su atención al **exacto cumplimiento de la legislación** social vigente (...) pues la inobservancia de aquélla en muchos casos ha sido objeto de repetidas protestas, cuya justificación es el mayor incentivo para la tarea a realizar (...) **estimular los procedimientos de conciliación y arbitraje** al surgir anormalidades en la vida del trabajo, antes de que degeneren en conflictos sociales, ya avivando la acción de Juntas y Autoridades y Consejos, cuya función está regulada en nuestras leyes, aunque no siempre la ejerciten, ya instaurando nuevas modalidades inspiradas en el propio criterio de buscar fórmulas de armonía entre los elementos en pugna (...) y continuar la **política social felizmente iniciada** en España al igual que en los demás países cultos”⁵⁹⁹.

La integración del IRS y del INP, se realiza con respeto de su autonomía y funciones. La Inspección del Trabajo continúa integrada en el IRS, que cuenta con dos Direcciones generales: de *Legislación y Acción Social*; y de *Trabajo e Inspección*. Además, la norma incorpora un Reglamento de régimen interior y procedimiento administrativo, con exhaustiva relación de funciones de los cargos de responsabilidad y de las diferentes categorías de funcionarios. En cuanto al procedimiento, se regula el funcionamiento del registro y los plazos de resolución de los expedientes, notificación y pie de recurso, así como los requisitos de las normas emanadas del Ministerio. Las resoluciones son ejecutivas y causan estado, y contra ellas no cabe más recurso (salvo el de incompetencia o de nulidad por manifiesto error de hecho) que el contencioso-administrativo, en los casos previstos por la ley que regula el ejercicio de la jurisdicción (art. 56 y 57).

Nace así una verdadera **administración laboral**, a semejanza también de la construida en otros países avanzados, dotada de **organización central y descentralizada** por provincias, y con presupuestos y procedimiento administrativo propios. La consolidación del Ministerio **haría desaparecer finalmente al IRS** mediante Real

⁵⁹⁷ *Gaceta de Madrid* núm. 146 de 25 de mayo de 1920, p. 753-64.

⁵⁹⁸ “Desde el 1 de junio próximo corresponderá al Ministerio del Trabajo entender, en su respectiva esfera, en la aplicación de las leyes, Reglamentos y disposiciones complementarias sobre accidentes de trabajo, reglamentación del trabajo de mujeres y niños, descanso dominical, nocturno en la industria de la panadería, jornada mercantil, jornada minera, jornada máxima de ocho horas en toda clase de industrias y trabajos, salarios, cantinas obligatorias, huelgas (en su aspecto económico y social, Consejos de conciliación y arbitraje, Comités paritarios, Tribunales industriales, Juntas de Reformas sociales, inspección del trabajo, casas baratas, Instituto de Reformas Sociales, Instituto Nacional de Previsión y demás disposiciones análogas.” (art. 8)

⁵⁹⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 151 de 30 de mayo de 1920, p. 818-22.

Decreto de 2 de junio de 1924 -decisión que tomaría el Directorio militar⁶⁰⁰, integrándolo en el Ministerio de Trabajo.

Para justificar su desaparición se argüían duplicidades en las competencias de ambos y en su lugar se creaba el *Consejo del Trabajo*, conformado por el pleno del Instituto y su Consejo de Dirección, convertido en Comisión permanente del Consejo. A esta decisión no serían ajenas las presiones patronales, preocupadas por el sesgo *socializante* que tomaba el Instituto, y que incrementarían su fuerza con la dictadura de Primo de Rivera. Estas presiones se habían ya manifestado en 1923 con ocasión de la discusión sobre los *Consejos de Cooperación Industrial*, virulentamente rechazados por la representación patronal, que entendía que abocaban al control obrero de las empresas, y que, con su retirada del pleno, provocó su paralización. En plena crisis del sistema político de la Restauración, voces patronales habían llegado a pedir la depuración del IRS y del INP, considerándolos *semilleros de principios disolventes*⁶⁰¹. Además, la Orden de 3 de junio de 1924⁶⁰² desvirtuará por completo el carácter tripartito del IRS, despojándole en la práctica de sus funciones de investigación de la realidad social. Su sustitución por el ***Consejo del Trabajo* respondía a su transformación en un instrumento más de la organización corporativa del Estado propiciada por la dictadura**. En todo caso, la reorganización del IRS de 1919 ya había incorporado algunos elementos de retroceso en su autonomía, como el reforzamiento de su adscripción al Ministerio de Gobernación (art. 3) o la inclusión en el Pleno (art. 6) de representación ajena a la obrera y patronal (entre otros, del Senado y el Congreso de los Diputados, el INP o las Reales Academias de Medicina, de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación), lo que contribuía a diluir el peso de la representación de los trabajadores.

A pesar del agotamiento del IRS, la creación del Ministerio permitirá que la función de estudio, mediación o asesoramiento quede superada con las nuevas competencias ejecutivas mediante las que el Estado interviene con personalidad propia y centralizada en su acción política. Ya era posible -o al menos se disponía del instrumento político y orgánico para ello- poner en práctica políticas públicas en materia laboral en toda su extensión. Cuestión distinta era la voluntad y la inspiración de esas políticas. Los acontecimientos producidos en el país en las siguientes décadas iban a mostrarlo con claridad.

3.- La OIT y la internacionalización de la legislación laboral

No podría explicarse la extensión y generalización de la legislación obrera y en particular de la relativa a la seguridad y salud de los trabajadores sin el papel jugado en

⁶⁰⁰ *Gaceta de Madrid* núm. 155 de 4 de abril de 1924, p. 1138-39.

⁶⁰¹ M. D. DE LA CALLE VELASCO, *Sobre los orígenes del estado social en España, Beneficencia y política social*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 144.

⁶⁰² *Gaceta de Madrid* núm. 158 de 6 de junio de 1924, p. 1191.

el último siglo por la Organización Internacional del Trabajo. Las Internacionales obreras habían intentado desde hacía décadas organizar a los trabajadores de los países industrializados en torno a reivindicaciones comunes. Unas de corte revolucionario, como la eliminación de la sociedad de clases o la abolición de la propiedad privada de los medios de producción y otras de carácter más reformista e inmediato, como la jornada de ocho horas, el derecho de asociación y de huelga o la implantación de medidas para la abolición de la explotación infantil y la mejora de las condiciones laborales de la mujer. La comprensión de las limitaciones de la lucha organizada en cada país por separado no era ajena a la realidad de que, en un mundo en competencia por los mercados, los avances en las condiciones de trabajo podían comprometer en muchos casos la propia competitividad, con consecuencias negativas para el empleo.

Los intentos de creación de organismos internacionales para regular la protección de los trabajadores de forma universal proliferaron en las postrimerías del siglo XIX. Uno de los precursores más notables fue el industrial inglés Robert Owen, propietario del establecimiento modelo de New Lanark que ya en 1816 sostenía que los beneficios de cualquier ley protectora no deben limitarse a un solo país⁶⁰³. La *Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores* había sido fundada con ocasión de la Conferencia de Bruselas celebrada en 1901. Prepararía los dos primeros convenios internacionales en la Conferencia de Berna de 1906, de prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria y de prohibición de la utilización del fósforo blanco en la fabricación de cerillas. La sección española fue fundada en 1906, con el nombre de *Sociedad para el Progreso de la Legislación del Trabajo*, por personas ligadas al IRS. A principios del siglo XX se firmarían, a instancias de la Asociación Internacional, tratados internacionales bilaterales de trabajo entre países europeos sobre seguros sociales, emigración, accidentes y otras materias⁶⁰⁴.

Tras la I Guerra Mundial, la posición de los sindicatos de los países beligerantes se había visto reforzada. La Revolución rusa y las posteriores en el seno de los países vencidos, en particular en Alemania, habían aumentado el temor a los desórdenes sociales, lo que impulsaba de nuevo la **intervención social del Estado como forma de legitimación** frente a los movimientos revolucionarios a través de las reformas sociales⁶⁰⁵. Se abre paso también el concepto de *justicia social universal*, asumido al menos formalmente por las potencias vencedoras, cuyos gobiernos no dejan de ser conscientes del papel que en la paz juegan unas relaciones sociales justas, debidamente reguladas y aplicadas en lo esencial de manera uniforme en todos los países para mantener la competitividad, como recuerda el texto fundacional de la OIT que más arriba se ha transcrito.

⁶⁰³ ORGANISMO PERMANENTE PARA LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, IRS, *Datos y antecedentes sobre las deliberaciones de la Conferencia de la paz y la Conferencia Internacional de Washington. Octubre de 1919*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1920, p. 5.

⁶⁰⁴ Cit., p. 15. Entre ellos figura el suscrito en 1913 por España y Alemania sobre accidentes de trabajo.

⁶⁰⁵ G. A. RITTER, “Los comienzos...”, cit., p. 162

La Constitución de la OIT de 1919 ha sido objeto de diversas enmiendas. La más importante, mediante la *Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la OIT*, adoptada en su Conferencia de 1944, en las postrimerías de la II Guerra Mundial, que reafirmaba sus principios fundamentales y, en especial, la insistencia en la dimensión internacional de los avances en las condiciones de vida y trabajo:

“El trabajo no es una mercancía; la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos; la lucha contra la necesidad debe proseguirse dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado”.

De esta forma, el **Derecho Internacional del Trabajo** se instituye como fórmula de **aproximación de legislaciones nacionales** en materia laboral⁶⁰⁶, que dejan de limitarse a un asunto interno de los Estados, para convertirse en objeto de reglamentación internacional en cuanto a los mínimos homogéneos, y sin perjuicio, naturalmente, de la autonomía de cada país en sus actuaciones de mejora⁶⁰⁷. Tampoco ha de olvidarse que, al mismo tiempo que la normativa internacional impulsa e inspira la legislación de los países más atrasados, también las legislaciones nacionales más avanzadas permiten la extensión de sus avances más allá de sus fronteras nacionales. La progresiva internacionalización económica favorece –y exige– la internacionalización normativa y encuentra además instrumentos propios de control del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados. Las Normas Internacionales de Trabajo (NIT) constituyen así un marco jurídico básico imprescindible también para el establecimiento de condiciones de trabajo que respeten los mínimos de dignidad.

A. Función normativa: Convenios y Recomendaciones

La OIT se constituye como organización internacional tripartita, de la que son miembros los Estados adheridos, dotada de órganos permanentes (Oficina y Consejo de administración) y que se reúne en Conferencia General anualmente. Se rige por tanto por las normas de derecho internacional público y toma sus decisiones en la Conferencia por mayoría de dos tercios de sus delegados en forma de *convenio internacional*.

Es decir, la primera de sus funciones es la **creación de normativa de ámbito internacional**, mediante instrumentos jurídicos que enuncian los principios y derechos fundamentales en el trabajo y reglamentan otros ámbitos del mundo laboral. Los Estados –a través de sus delegaciones tripartitas– contribuyen a la creación de la norma y se

⁶⁰⁶ Se habla aquí del papel de una organización mundial, sin olvidar, naturalmente, los convenios bilaterales o multilaterales entre Estados, frecuentes sobre todo en el ámbito de las prestaciones sociales, que se desarrollarán con posterioridad.

⁶⁰⁷ Sobre el papel de la OIT en el desarrollo de la normativa laboral, F. CAMAS RODA, *La normativa internacional y comunitaria de la seguridad y salud en el trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

vinculan posteriormente a ella individualmente. La *recomendación* se adopta si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio y en consecuencia no es vinculante. En todo caso, su contenido es utilizado como referencia normativa o interpretativa a integrar en la legislación, en las prácticas nacionales o por la jurisdicción.

Los Convenios revisten, pues, el carácter de **normas derecho internacional público**. Una vez adoptados y tras la comunicación a todos los Estados miembros, éstos deberán someterlos en el término de un año a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto⁶⁰⁸, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas. A continuación, si la autoridad nacional lo aprueba, el Estado comunicará la ratificación formal y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio en el plazo de un año. En caso de no obtener la conformidad, se limitarán a no ratificarlo, informando de ello. Naturalmente, **la ratificación convierte el Convenio en legislación nacional**⁶⁰⁹, sin que en ningún caso pueda considerarse que su adopción por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación⁶¹⁰. Es decir, se convierten en **norma mínima en relación con la legislación interna**.

La Constitución de la OIT prevé también que en el caso de un Estado federal, y sin perjuicio de que sus obligaciones son las mismas de un Estado centralizado, el Estado federal podrá distribuir, según su sistema constitucional, las medidas de ámbito federal y las que deban ser tomadas por los Estados, provincias o cantones, celebrar consultas periódicas entre las autoridades federales y las de los Estados, provincias o cantones interesados, y promover, dentro del Estado federal, medidas coordinadas para poner en ejecución las disposiciones de tales convenios y recomendaciones⁶¹¹. A veces los convenios se complementan con *protocolos* que los revisan parcialmente o establecen procedimientos que facilitan la puesta en práctica de los convenios, dotándoles de mayor flexibilidad y que obligan igualmente como los convenios⁶¹². En la actualidad, el número de convenios aprobados es de 189 (más el Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC) de

⁶⁰⁸ La CE 1978 prevé en su art. 94.1 que, en casos como este tipo de convenios, que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución, “la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales”.

⁶⁰⁹ Igualmente, el art. 96 CE 1978 prevé que “los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno, sin que puedan ser sus disposiciones derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”, y no, por tanto, mediante normativa interna.

⁶¹⁰ Teniendo en cuenta que en algunos casos se permiten excepciones para ciertos países o actividades, referencias a prácticas nacionales o criterios de razonabilidad, como consecuencia de los consensos necesarios para la adopción de la norma.

⁶¹¹ Art. 19 de la Constitución de la OIT.

⁶¹² Para mayor detalle sobre los procedimientos, OIT, *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Ginebra, 2006, consultado el 18 de agosto de 2017 en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_087793.pdf

2006, enmendado en 2014), incluyendo los derogados, y el de recomendaciones, de 204. España cuenta con 87 convenios en vigor ratificados⁶¹³. La OIT tiene aprobados hasta veinte convenios y un protocolo relacionados con la SSL –de los que España tiene actualmente trece ratificados- y quince referidos a limitaciones y protección del trabajo infantil.

El proceso de adopción de las NIT no es sin embargo sencillo y sin obstáculos, sobre todo cuando las razones de competitividad no son las primordiales y se imponen los objetivos patronales centrados en el beneficio. Se ha referido más arriba que el Congreso de Berna de 1906 había adoptado un convenio sobre prohibición de ciertos trabajos a las mujeres, que fue posteriormente trasladado a la legislación española. Lo cierto es que un segundo convenio también relativo a la salud en el trabajo se había alcanzado en la misma reunión, prohibiendo el uso del fósforo blanco en la fabricación de cerillas⁶¹⁴. Mientras que el primero de los convenios (de carácter proteccionista y ambiguo desde el punto de vista preventivo al permitir la exclusión de las mujeres de ciertos trabajos) fue suscrito por unanimidad, el segundo (de verdadera naturaleza preventiva en higiene industrial) solo lo fue por siete países y no alcanzaría la categoría de Convenio de la OIT, sino que en 1919 quedó en Recomendación⁶¹⁵, ya que el asunto no revestía un especial problema de competitividad. Se sabía desde hacía décadas que el uso del fósforo blanco producía necrosis en las manos y en la mandíbula y la mayoría de los trabajadores del sector eran mujeres e incluso niños. Desde 1850 se sabía también que el fósforo rojo no presentaba estos problemas de salud, y sin embargo el fósforo blanco se seguía utilizando en las fábricas. Uno de los antecedentes del convenio de Berna había sido la movilización de las obreras, en particular las de la empresa estatal de cerillas en Francia en 1895, y la londinense *Bryan and May* en 1888, en las que la lucha por la mejora de las condiciones de trabajo incorporaba la defensa de la salud⁶¹⁶. El retraso durante décadas en la prohibición del fósforo blanco, que finalmente terminaría produciéndose, es buena muestra de la enorme dificultad –también de la OIT- de imponer las formas y métodos de fabricación menos nocivas frente a la libertad empresarial guiada por el beneficio⁶¹⁷.

⁶¹³ Según información facilitada por la propia OIT, consultada el 20 de agosto de 2017 en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102847.

⁶¹⁴ Su texto puede encontrarse en ORGANISMO PERMANENTE PARA LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, IRS, *Datos y antecedentes sobre las deliberaciones*, id., p. 50-51.

⁶¹⁵ Se recomendaba que los Estados Miembros de la OIT suscribieran el Convenio de Berna, que figura como anexo, Recomendación nº 6 sobre el fósforo blanco, 1919, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *La primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, cit., p. 70.

⁶¹⁶ Esta lucha pionera de las mujeres y su contexto están descritos en L. RAW, *Striking a Light: The Bryant and May Matchwomen and Their Place in History*, Ed. Bloomsbury Publishing, Londres, 2011.

⁶¹⁷ L. VOGEL, “¿Cómo vincular la lucha por la igualdad con la lucha por la salud en el trabajo? Un debate indispensable para el movimiento sindical en Europa”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 14, Universidad Complutense, Madrid, 1999, p. 136-38.

Pues bien, los primeros seis convenios fueron aprobados en la primera Conferencia de la OIT⁶¹⁸, y se referían a temas cruciales en la relación de trabajo: limitación a ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales de trabajo en la industria; establecimiento de un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación desempleo y de medidas de protección a los desempleados; protección de la maternidad; prohibición del trabajo nocturno de las mujeres, edad mínima de 14 años y prohibición del trabajo nocturno de los menores de dieciocho años en la industria. Todos ellos, salvo el referido a edad mínima de menores, siguen en vigor. España los ratificó entre 1923 y 1932 (la mayoría, ya en la II República).

Se hará otro paréntesis para resaltar la importancia de las consecuencias de la transposición legislativa del primero de los convenios ratificados, el nº 3 sobre **protección de la maternidad**. Habiendo sido autorizada la ratificación por Ley de 13 de julio de 1922⁶¹⁹, hubo que adaptar la legislación interna, no en relación con el ámbito de su protección en cuanto a descansos, ya que incluía, a diferencia del convenio, a las obreras agrícolas, sino en cuanto a la prestación (*socorro*), hasta el momento inexistente. La adaptación tuvo lugar mediante el Real Decreto de 21 de agosto de 1923⁶²⁰, que, dando nueva redacción al art. 9 de la Ley de 13 de marzo de 1900, mantuvo el ámbito de protección a las obreras agrícolas, pero amplió la duración hasta seis semanas de descanso anteriores o posteriores al parto y la cobertura a todas las mujeres, cualquiera que fuere su edad, nacionalidad o estado civil. Pero lo más importante es que el Convenio establecía una indemnización diaria para su manutención y la del hijo y asistencia facultativa durante este descanso, lo que no contemplaba nuestra norma. Para adaptarla en este sentido, la Ley optó por el modelo de **seguro obligatorio con subvención del Estado** a gestionar por el INP mediante el *Fondo Nacional de Maternidad*.

Este **modelo de seguro obligatorio es la primera vez que aparece en nuestra legislación para hacer frente a una contingencia laboral**, si bien con financiación enteramente **pública**. En la práctica, consistía en un **subsidio tutelar de 50 pesetas a sufragar sólo por el Estado** a través del mencionado Fondo. La aportación al seguro de patronos y obreras (no obreros) a partes iguales de 7,50 pesetas anuales, manteniendo la aportación del Estado, no se implantaría en realidad hasta siete años más tarde, mediante Real Decreto Ley de 22 de marzo de 1929⁶²¹ y que establecía la cobertura del seguro a

⁶¹⁸ En la que ya participó la delegación española, tras la adhesión del Estado español al Tratado de Versalles y la aceptación de las estipulaciones de la Parte XIII del mismo relativas a la OIT mediante la Ley de 14 de agosto de 1919, *Gaceta de Madrid* núm. 228 de 16 de agosto de 1919, p. 546. Desde entonces España es Estado miembro de la Organización.

⁶¹⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 196 de 15 de julio de 1922, p. 178.

⁶²⁰ *Gaceta de Madrid* núm. 235 de 23 de agosto de 1923, p. 811-13.

⁶²¹ *Gaceta de Madrid* núm. 83 de 24 de marzo de 1929, p. 2202-06. Se establecía el seguro, según la Exposición, como “necesario para cumplir un compromiso internacional; para acabar con la inconsecuencia de imponer un descanso y, por lo tanto, la pérdida del salario sin la indemnización correspondiente; para velar por la vida y la salud de la madre obrera y de sus hijos y, por consiguiente, aumentar el valor biológico de la raza”. En cuanto a la última de las finalidades, no se olvide que la promulgación tiene lugar durante la Dictadura de Primo de Rivera. La norma se desarrollará mediante reglamento por Real Decreto de 29 de enero de 1930, *Gaceta de Madrid* núm. 32 de 1 de febrero de 1930, p. 827-35.

todas las obreras que figurasen inscritas en el retiro obrero. A partir de entonces, la prestación sería de 15 pesetas por trimestre cotizado en el último trienio anterior al parto, con dieciocho meses de carencia (art. 5).

La OIT adopta otros instrumentos jurídicos, manifestaciones también de *soft law* junto con las recomendaciones, como son las declaraciones y resoluciones. Las *declaraciones* son acuerdos de la Conferencia utilizados para reafirmar la importancia de ciertos principios y valores. No están sujetas a la ratificación, pero pretenden tener una amplia aplicación y contienen compromisos simbólicos y políticos de los Estados miembros⁶²². Las *resoluciones*, por su parte, se refieren a cualquier acuerdo tomado por la Conferencia, muchas veces de carácter administrativo interno y sólo a veces con contenido normativo⁶²³. Otra de las manifestaciones de *soft law* emanado de la OIT son las cláusulas o fórmulas de flexibilidad de los convenios, que permiten la adaptación a las condiciones reales de los diferentes países⁶²⁴. El complejo procedimiento de elaboración normativa de la OIT, que incluye la doble lectura, la exigencia de dos tercios de los votos para adoptar un convenio y los lentos procesos de ratificación, es consecuencia del alcance que pretende ser universal de los acuerdos y normas que adopta. De ahí sus limitaciones -que se manifiestan en una cierta parálisis normativa- pero también su valor, ya que **incorpora los consensos** de los gobiernos y de las representaciones obreras y patronales, ejemplificando el diálogo social que la organización preconiza para las prácticas nacionales y legitimando su aplicación en los Estados.

B. Sistemas de control para el cumplimiento de las normas vinculantes

La segunda de las funciones básicas de la OIT es el control del cumplimiento en cada Estado de las normas ratificadas por éste. Por eso desarrolla instrumentos que permiten tanto el *control de oficio* a través de la información suministrada por los propios Estados a la Comisión de Expertos creada ya en 1925⁶²⁵, como la investigación de las reclamaciones o denuncias por incumplimiento presentadas por delegados de empresarios y trabajadores respecto de su Estado, como las de unos Estados contra otros. Terminada

⁶²² En particular la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, OIT, 2006, que consagra un capítulo a la seguridad e higiene en el trabajo, y que será referida más adelante. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf

⁶²³ El listado completo de las resoluciones tomadas desde la Conferencia Inaugural en 1919 puede encontrarse en http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_441466/lang--es/index.htm

⁶²⁴ Aplicadas ya desde el inicio, como es de observar en el texto del Convenio n° 1 sobre horas de trabajo en la industria, que establece especialidades para Japón, India, Grecia y Rumania, o exclusiones para China, Persia o Siam, así como cláusulas de posible suspensión en cualquier país “en caso de guerra o de acontecimientos que pongan en peligro la seguridad nacional”.

⁶²⁵ A efectos informativos, cada uno de los Miembros (art.22) se obliga a presentar a la Oficina una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido, para su examen, cuyo contenido se integrará en el resumen a presentar ante la Conferencia por el Director general.

la investigación, emite recomendaciones a aplicar por el Estado concernido, que pueden ser recurridas ante el Tribunal Internacional de La Haya. En caso de incumplimiento de las recomendaciones, puede tomar medidas coercitivas.

También pueden presentarse reclamaciones (art. 24) respecto a la aplicación de un convenio, dirigidas a la Oficina de la OIT por una organización de empleadores o de trabajadores. El Consejo de Administración debe comunicarlas al gobierno correspondiente, pudiendo invitarle a formular la declaración que considere conveniente sobre la materia. Tal declaración, o la falta de contestación, podrán ser hechas públicas (art.25).

Pueden asimismo presentarse quejas por cualquier Estado miembro respecto a la aplicación de un convenio contra otro miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado. El Consejo de Administración podrá ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja o nombrar una comisión de investigación encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto. También podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia. En este caso, cada miembro, le concierna o no directamente la queja, se obliga a poner a disposición de la comisión todas las informaciones que tuviere en su poder relacionadas con el objeto de dicha queja. La comisión elaborará un informe del resultado de sus averiguaciones, así como las recomendaciones que considere apropiado formular y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse. El informe se comunicará a los gobiernos concernidos y procederá a su publicación. Cada uno de los gobiernos interesados deberá comunicar si acepta o no las recomendaciones y, en caso negativo, lo que es bien infrecuente, si desea someter la queja al Tribunal de La Haya, cuyas decisiones en cuanto a las recomendaciones son inapelables. Si el Estado miembro no las cumpliera en plazo, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones. Como se ve, todas estas medidas mantienen una creciente presión sobre el Estado incumplidor, habida cuenta de que la ratificación previa de las normas siempre es voluntaria y de que se trata de normativa vinculante (*hard law*) con el nivel de un tratado internacional.

C. Asesoría e información para la progresiva aproximación de las condiciones de trabajo

En especial a partir de la Declaración de Filadelfia, toman cuerpo otros ámbitos de actuación de la OIT ligados al establecimiento de políticas públicas al proclamar que cualquier medida política, económica o financiera ha de enjuiciarse de forma que:

“[El objetivo de lograr] las condiciones que permitan la consecución del derecho de todos al bienestar material y a su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades debe constituir el **propósito central de la política nacional e internacional**”.

En consecuencia, se obliga a *fomentar programas*⁶²⁶ a ello conducentes y en particular los que permitan el pleno empleo y la elevación del nivel de vida, adoptar medidas destinadas a garantizar una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital; lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, así como extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos y asistencia médica completa y proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones o proteger a la infancia y a la maternidad. De igual forma, la OIT presta asistencia técnica a los países para la elaboración de su legislación interna, elabora estudios generales y específicos, edita manuales de buenas prácticas y ejerce una labor divulgativa general sobre todos los temas de legislación laboral.

El objetivo no es otro que facilitar el progresivo acercamiento, no solo normativo, sino de condiciones reales de trabajo en todos los países, ya que los niveles de cumplimiento de la legislación siguen siendo muy desiguales a causa del desinterés de los poderes públicos que se manifiesta en las insuficiencias de las inspecciones de trabajo. La utilización en muchas ocasiones del margen de competitividad que proporciona el menor coste del trabajo se realiza a costa de los derechos más básicos de los trabajadores, entre otros su seguridad y salud. A pesar de las competencias de control de la OIT sobre los Estados, lo cierto es que su ejercicio práctico no es coactivo, sino sobre todo declarativo, por cuanto no permite neutralizar las prácticas irregulares ni el incumplimiento de los convenios suscritos, que a menudo se justifican con la necesidad de creación o mantenimiento del empleo en los países.

En todo caso, la OIT continúa representando la referencia internacional en materia de legislación laboral y mínimos de condiciones de trabajo, y en particular, en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Muchos países carecen aún de legislación propia desarrollada y se atienen todavía al contenido de los convenios OIT como referencia normativa, por lo que su función asesora cobra la mayor importancia.

⁶²⁶ Como los actuales programas de promoción del *trabajo decente* y la Agenda 2020.

CAPÍTULO VI

LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO EN ESPAÑA, ENTRE RETROCESOS Y AVANCES DEMOCRÁTICOS

“Los españoles tenemos el prurito de injuriar al Estado y decir de España los más grandes horrores, y cometemos con ello grave injusticia. Tendrá nuestro Estado graves defectos, pero posee grandes virtudes, y una de las mayores es ese monumento de legislación tutelar obrera que nada tiene que envidiar a la de las más progresivas naciones”. José González Castro⁶²⁷.

A principios de los años 20, el sistema de la Restauración manifiesta su agotamiento político. La crisis posterior a la I Guerra Mundial había desencadenado una ola revolucionaria en Europa, que no sólo se manifestaría en la Revolución rusa, sino en la inestabilidad política y social en toda Europa. En España es un momento de desarrollo de la legislación social como respuesta a las movilizaciones obreras. La guerra de Marruecos agudizará los problemas políticos y sociales, se sucederán gobiernos inestables y la situación desembocará en el golpe militar de Primo de Rivera, con el consiguiente impacto en el retroceso de la legislación de trabajo bajo el corporativismo. La llegada de la II República permitirá el verdadero impulso a los derechos de los trabajadores, colocando la legislación laboral española entre las más progresistas y democráticas del entorno.

1.-La Ley de Accidentes de trabajo de 1922, última expresión del reformismo de la Restauración

La LAT de 1900 sería reformada y actualizada por el gobierno conservador de Maura, siendo Matos Ministro de Trabajo y tras el asesinato de Dato en marzo de 1921, mediante la Ley de 10 de enero de 1922⁶²⁸. Introducía sensibles mejoras en el texto inicial,

⁶²⁷ J. GONZÁLEZ CASTRO, Inspector Regional del Trabajo, *Cartilla Higiénica del obrero y su familia*, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1917, p. 26.

⁶²⁸ *Gaceta de Madrid*, núm. 11 de 11 de enero de 1922, p. 177-1814. Su Reglamento fue firmado por el nuevo Ministro de Trabajo, Comercio e Industria Joaquín Chapaprieta, ya en el gobierno de concentración liberal de Manuel García Prieto, y publicado por Decreto de 29 de diciembre del mismo año, *Gaceta de Madrid*, núm. 365 de 31 de diciembre de 1922, p. 1354-62. Los datos de accidentalidad registrada del primer semestre de 1922 arrojaban un total de 29.429 accidentes, de los que 140 fueron mortales, J. GUICHOT, *Sobre accidentes de trabajo*, IRS, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1923, p. 79-82. Desde 1910 a 1919 se había producido primero un ascenso hasta 1912 y después una cierta estabilización, pero con aumento de los mortales en la fase final, a saber, 1910: 34.723 accidentes de los

en la línea de las propuestas en el Informe del IRS de 1904 que se ha citado, y de las que muchas de ellas aún perduran en nuestro ordenamiento:

a) Extendía el **concepto** de accidente de trabajo, considerando explícitamente como tal la *imprudencia profesional*, es decir, la que “es consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo”, y por tanto no eximente de la responsabilidad del empresario (art. 2). También incorporaba (art. 8) el caso de que las consecuencias del accidente resultaran modificadas en su naturaleza, duración, gravedad o terminación por *enfermedades intercurrentes*, bien fueran complicaciones derivadas del proceso patológico determinado por el accidente mismo o afecciones adquiridas en el nuevo medio en que el patrono coloque al paciente para su curación.

b) Ampliaba notablemente el **ámbito** de protección de la ley –antes restringido a las actividades industriales-, incorporando los establecimientos mercantiles, hospitales, manicomios, hospicios y establecimientos análogos y las oficinas o dependencias de fábricas o explotaciones industriales, siempre que los empleados tuvieran un sueldo menor de 5.000 pesetas anuales (art. 3). Además incluía otra importante novedad: la extensión de la aplicación de la Ley a las explotaciones agrícolas que constantemente emplearan a más de seis obreros o, como ya estaba establecido, que hicieran uso de máquinas movidas por motores inanimados. Es decir, el derecho a la indemnización dejaba de relacionarse con el uso de máquinas, con la actividad industrial o fabril, como sucedía con la LAT 1900, y se extendía a cualquier actividad por cuenta ajena. Ciertamente se seguían excluyendo las especialmente pequeñas explotaciones agrarias (y así será hasta la II República), pero el ámbito se ha ensanchado: la responsabilidad patronal no se exige ya solo por las nuevas formas de trabajo, más peligrosas, sino sencillamente **por el hecho de ser patrono**, es decir, de ostentar el poder de organizar la producción. Ya no se hablará con propiedad de *responsabilidad industrial*, sino de *responsabilidad objetiva del empresario*.

c) Elevaba la **cuantía** de las indemnizaciones de incapacidad temporal de la mitad a tres cuartos del jornal diario, incluyendo festivos (art. 4), teniendo en cuenta en todo caso que, como limitación, sólo se considera salario hasta las 15 pesetas diarias (art. 1). En cuanto a las de muerte y supervivencia, aumentaba la indemnización a dos años de salario en caso de dejar sólo hijos o nietos. También equiparaba a los hijos adoptivos o acogidos que quedaran en desamparo a efectos de la indemnización por orfandad (art. 6). Actualizaba también el mínimo de salario a considerar de 1,50 a 2 pesetas diarias (art. 10). Declaraba finalmente inembargables las indemnizaciones por accidente de trabajo.

que 252 fueron mortales, 1911: 37.439 (209 mortales); 1912: 38.040 (171 mortales); 1913: 35.943 (176 mortales); 1914: 31.493 (100 mortales); 1925: 31.667 (140 mortales); 1916: 30.142 (124 mortales); 1917: 31.793 (160 mortales); 1918: 28.495 (130 mortales) y 1919: 31.698 (140 mortales). En todo caso, hay que tener en cuenta el aumento de la actividad económica y las deficiencias estadísticas de la época. INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Estadística de accidentes de trabajo ocurridos en el año 1919*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1921.

d) Como un tímido, pero significativo avance en la **igualdad** de sexo, reconocía la **indemnización de viudedad al viudo** de la accidentada, pero sólo si su subsistencia dependía de la mujer -lo que no era exigido en caso de que el accidentado fuera el varón- al darse por supuesto todavía que la subsistencia de la mujer siempre depende del marido (art. 6).

e) La consideración de la **incapacidad permanente total** para la profesión habitual, sin impedir al obrero la dedicación a otro género de trabajo, previendo la indemnización de diez y ocho meses de salario. Remitía además al Reglamento de la ley el listado de lesiones que pueden producir incapacidad absoluta y parcial (art. 4).

f) La ampliación de la regulación de la **intervención médica** en caso de accidente de trabajo con el fin de asegurarla, bien sea por médicos *libremente designados* por el accidentado o sus familiares o por los médicos de la *Beneficencia Municipal*, con tarifa *ad hoc*. Igualmente se preveía la provisión de las medicinas recetadas en la farmacia de elección del accidentado. Se establecía la *certificación médica* obligatoria de la incapacidad por el médico designado por el empresario el mismo día del accidente y por el que diera por terminada su asistencia, con la presunción de que, a falta de tal certificado, el trabajador ha necesitado asistencia facultativa hasta el día en que se certifique (art. 5).

g) Introducía por primera vez la **prohibición de aseguramiento del recargo** de la prestación por falta de medidas de seguridad, so pena de, tras requerimiento, retirada de la autorización oficial concedida a efectos de la ley, es decir, su consideración como entidad aseguradora de accidentes de trabajo (art. 6).

h) Establecía con rango legal la obligación de **comunicación** de los accidentes (parte de accidente, cuyo modelo figura en el Reglamento) a las autoridades o a la Inspección de Trabajo (inexistente en 1900), so pena de multa (art. 7).

i) Permitía la **suspensión de la prescripción de acciones** mientras se siguiera sumario o pleito contra el presunto culpable y no se dispusiera de sentencia firme o auto de sobreseimiento (art. 12).

j) Incorporaba un Capítulo II dedicado a las **medidas de prevención** a propuesta del IRS, en el que quedaban depositadas las **competencias de Inspección**, siendo los Inspectores de Trabajo quienes debían señalar las infracciones y proponer las multas pertinentes, a imponer por el juzgado. De esta forma se **sustituía la competencia sancionatoria administrativa por la jurisdiccional**, alejando por tanto la acción gubernativa como guardiana del orden público de las infracciones en materia de SSL.

k) Finalmente, y muy importante como precedente, se organiza en el Ministerio del Trabajo un servicio especial de reeducación de los **inválidos del trabajo**, para

devolver a éstos la capacidad profesional suficiente para atender por sí mismos a su subsistencia. Es decir, el inválido del trabajo ya no había de ser recluido en un asilo en régimen semicarcelario, tampoco era ya objeto de caridad o beneficencia ni era el responsable de su situación a ojos de los poderes públicos, sino **sujeto de derechos**, entre otros el de su **reinserción laboral**:

“No se trata de crear un refugio para inútiles, sino muy por el contrario, un verdadero centro de regeneración de capacidades productoras perdidas, mediante las adecuadas enseñanzas profesionales”⁶²⁹.

La nueva Ley suponía por tanto un **avance muy apreciable** al haber recogido muchas de las propuestas que el IRS había formulado desde hacía años en virtud de las experiencias derivadas de la aplicación de la LAT 1990, así como de la evolución jurisprudencial en esos años. Era también la última manifestación importante de la legislación social de los reformistas del sistema de la Restauración, propiciado también por el contexto de movilización social de la posguerra.

No abordaba, sin embargo, el básico asunto del *aseguramiento obligatorio*, **manteniendo la voluntariedad del patrono para asegurarse** en una Mutualidad patronal o en una sociedad de seguros acogida al código de comercio, lo que no suponía novedad alguna. Sin embargo, establecía una medida intermedia para el pago de las indemnizaciones debidas y no pagadas en caso de muerte o incapacidad absoluta (no para la total o la parcial) declaradas judicial o arbitralmente, como era la **creación de un fondo especial de garantía** (art. 29), constituido con la adición de 0,10 pesetas a la cuota anual de la contribución industrial o de comercio o por impuesto de utilidades del capital y administrado por el INP. Este fondo, que se aplicaría a los trabajadores agrarios sólo tras cinco años de vigencia de la Ley, constituía un pequeño paso para paliar la insolvencia empresarial, implicando además a las instituciones del Estado en la administración del Fondo. En sentido inverso, y respecto de las deudas de las Mutualidades patronales, transformaba la responsabilidad solidaria de los empresarios asociados en mancomunada (art. 27), lo que incorporaba menor facilidad para su exigencia. Finalmente establecía la Ley, en concordancia con la normativa que los regulaba, que los conflictos suscitados por su aplicación serán resueltos por el procedimiento contencioso de la Ley de **Tribunales Industriales** o en su ausencia, por el juez de primera instancia.

Una de las novedades más interesantes de la LAT 1922 era la creación del *Servicio de Reeducción de inválidos del trabajo*. No sólo era un cambio de criterio político, social o moral el que se producía para incorporar en la ley el concepto de rehabilitación laboral, sino tal mutación era simultánea a una también nueva percepción por parte de la Medicina del fenómeno de la invalidez laboral (*discapacidad* se diría ahora). Tras la I Guerra Mundial, el número de inválidos de guerra en todos los países beligerantes era tan importante que se desarrollaron nuevas técnicas de cirugía y de rehabilitación funcional

⁶²⁹ De la Exposición del Real Decreto de creación del Instituto de Reeducción Profesional.

que permitieran la reincorporación al trabajo de los más posibles. El mismo año 1922 se creaba el **Instituto de Reeducción Profesional** mediante Real Decreto de 4 de marzo de 1922⁶³⁰. Como se decía en su Exposición:

“Impulsada la ciencia médica inicialmente por tal orientación y de modo singular en los años coetáneos y subsiguientes a la última guerra por el problema, no sólo de humanidad, sino también, de carácter económico que planteaba el enorme número de hombres inutilizados y mutilados, ha conseguido llegar a perfeccionamientos tan portentosos en la materia”.

Pronto estas técnicas pudieron ser aplicadas a los accidentados laborales y la *Medicina del Trabajo* cobró un nuevo y definitivo impulso⁶³¹, tanto en su vertiente terapéutica como preventiva, y desarrollando su misión como *medicina legal*, que desde el inicio había venido contribuyendo al examen de la etiología de las lesiones a los efectos indemnizatorios previstos por la ley.

El Instituto de Reeducción Profesional nace así como un **instrumento de acción del Estado**, bajo la forma jurídica de Corporación oficial de plena capacidad jurídica y **adscrito al Ministerio de Trabajo**, previéndose su descentralización provincial. Sus relaciones con el Ministerio de la Gobernación se limitaban “a los efectos de extender la reeducación profesional a inválidos y ciegos acogidos en los establecimientos del Estado, o a los que dentro de las disposiciones vigentes sobre represión de la mendicidad, se hallan sujetos a la acción de las Autoridades gubernativas” (art. 3). De esta forma se muestra la **ruptura política y jurídica de la visión de los accidentados del trabajo, fuera de la órbita de vagos y mendigos** como portadores de derechos específicos en tanto que trabajadores. Sin embargo, no es todavía el responsable jurídico de su seguridad –el patrono- quien venía obligado a subvenir los costes de su rehabilitación, sino que el Estado quien se hace cargo de ellos, ahora “socializados”.

El Instituto venía asimismo obligado a abonar al INP las cuotas de retiro obrero de todos sus inválidos (art. 4) y se encargaba de la readaptación funcional, la reeducación profesional y la tutela social de los reeducados (art. 5). Se preveía que contara con una Clínica especializada, debidamente dotada y con un servicio de ortopedia y prótesis. La formación profesional se organizaba en talleres dispuestos al efecto, recibiendo una remuneración los obreros que en ellos trabajaran, siendo una parte para los gastos de su estancia y otra para su peculio. Se daba preferencia a la reinserción laboral, en particular en los centros del Estado, para los que serían preferidos en igualdad de condiciones.

⁶³⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 64 de 5 de marzo de 1922, p. 976-78.

⁶³¹ Antonio OLLER MARTINEZ y Manuel BASTOS ANSART son dos de los médicos más sobresalientes en este campo. El primero es considerado como el impulsor de la moderna Medicina del Trabajo como especialidad en España y, tras sus responsabilidades médicas en el Instituto de Reeducción Profesional, sería el director de la Clínica del Trabajo del INP, creada en 1933 por mandato de la posterior LAT de 1932.

El centro sería inaugurado en 1924 y adquiriría un desarrollo terapéutico, asistencial y científico importante, de modo que en pocos años adquirió prestigio nacional e internacional, contribuyendo a orientar la solución del problema de la invalidez “por la vía de la **prevención y la asistencia social en vez de dejarlo abandonado a las formas de caridad denigrante**”⁶³². Cuestión distinta será su relativo éxito en la recolocación, tanto por los prejuicios existentes hacia los trabajadores “reeducados”, como por la crisis general que se desencadenaría en 1929 y que produciría la acumulación de los trabajadores en los propios talleres del Instituto, impotente para cumplir sus objetivos de recolocación⁶³³.

Interesa en todo caso señalar que la LAT 1922 coincide en el tiempo con la reorganización de la Dirección General de Sanidad⁶³⁴, siempre dentro del Ministerio de la Gobernación, para la “defensa y fomento de la salud pública” y a cuyo cargo quedaban los inspectores interiores y exteriores de sanidad. El subsiguiente Reglamento de Sanidad Provincial de 1925⁶³⁵ crearía los Institutos Provinciales de Higiene, con funciones técnicas y asistenciales, básicamente dedicados a epidemias y enfermedades infecciosas y que englobaba a todos los organismos preexistentes a nivel provincial. También se constituirían “organizaciones sanitarias de carácter social” como dispensarios o sanatorios dedicados especialmente a la atención de las denominadas enfermedades “sociales” (tuberculosis y sífilis). **La salud pública se organizaba, pero continuaba teniendo el doble contenido de policía y de beneficencia típicamente decimonónico.**

2.-La Dictadura primorriverista, ensayo de una concepción orgánica y totalitaria del Estado

La crisis europea posterior a la I Guerra Mundial tuvo en España su reflejo y sus especificidades. El modelo de la Restauración, en la práctica limitado a los partidos dinásticos, había quedado desbordado por la conflictividad social. Los sucesivos gobiernos optaban por la represión, considerando cada vez más los problemas sociales como una cuestión de orden público. La crisis del modelo es también la manifestación de las contradicciones en el seno del poder económico, entre el capital agrario y el industrial, inicialmente coincidentes en la defensa del proteccionismo, pero a la sazón confrontados. Agotado el sistema e impotentes los actores políticos para reconducirlo, se abría paso la

⁶³² *Instituto de Reeducación Profesional y sus actividades*, Ed. Medicina del Trabajo e Higiene Industrial, 1932, p. 85. Cita tomada de J. MARTÍNEZ PÉREZ y M. I. PORRAS GALLO, “Hacia una nueva percepción social de las personas con discapacidades: Legislación, medicina y los inválidos del trabajo en España (1900-1936)”, *DYNAMIS. Acta Hisp. Med. Sci. Hist. Illus.* 2006, 26, Universidad de Granada, Universidad Autónoma de Barcelona, 2006, p. 212.

⁶³³ J. MARTÍNEZ PÉREZ, “El obrero recuperado: medicina del trabajo, ortopedia y tecnología médica en la imagen social de las personas con discapacidades (España, 1922-1936)”, *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 13, n. 2, abr.-jun., Rio de Janeiro, 2006, p. 368.

⁶³⁴ Real Decreto de 28 de febrero de 1922, *Gaceta de Madrid* núm. 61 de 2 de marzo de 1922, p. 922-24.

⁶³⁵ Real Decreto de 20 de octubre de 1925, *Gaceta de Madrid* núm. 297 de 24 de octubre de 1925, p. 428-33.

solución autoritaria, contraria al parlamentarismo y útil, a la postre, para la consolidación del capitalismo español⁶³⁶. Pero también, desde el punto de vista de la representación política, la crisis es el resultado de las dificultades del sistema para adaptarse a las profundas transformaciones económicas y sociales producidas (desarrollo industrial, organización obrera, pluralidad política) que desbordaban el *turno* de partidos.

Existían las condiciones para evolucionar desde un régimen liberal a uno democrático, como demandaban las fuerzas progresistas, entre ellas las organizaciones obreras. Sin embargo, la vía elegida no fue esa, sino la contraria⁶³⁷. Con los antecedentes inmediatos de las prácticas represivas de las movilizaciones obreras, en particular en Cataluña de la mano de Martínez Anido, que culminarían con el asesinato del dirigente anarquista Salvador Seguí el 13 de marzo de 1923 por pistoleros del *Sindicato Libre* organizado por la patronal, el Directorio militar se proclamaría el 13 de septiembre de 1923 por el capitán general de Cataluña Miguel Primo de Rivera. Su detonante inmediato había sido la discusión abierta por las responsabilidades del desastre de *Annual* (expediente Picasso), que alcanzaban al monarca⁶³⁸.

Inmediatamente, el Directorio militar decidirá, mediante tres Decretos y una Circular de la misma fecha, 15 de septiembre⁶³⁹, la disolución del Congreso de los Diputados y de la parte electiva del Senado, así como la suspensión de los artículos de la Constitución que consagraban los derechos civiles y políticos, que quedaban sin efecto:

- art. 4: “Ningún español, ni extranjero, podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban”
- art. 5: “Ningún español podrá ser preso sino en virtud de mandamiento de juez competente”
- art. 6: “Nadie podrá entrar en el domicilio de un español, o extranjero residente en España, sin su consentimiento”
- art. 9: “Ningún español podrá ser compelido a mudar de domicilio o residencia”
- art. 13, párrafos primero, segundo y tercero: “Todo español tiene derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa; de reunirse pacíficamente; de asociarse para los fines de la vida humana”.

⁶³⁶ A. ELORZA, L. ARRANZ y F. DEL REY, “Liberalismo y corporativismo en la crisis de la Restauración”, en J. L. GARCIA DELGADO (coord.), *La crisis de la Restauración. España entre la primera guerra mundial y la II República*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1986, p. 50.

⁶³⁷ T. GONZALEZ CALBET, “La destrucción del sistema político de la Restauración” en J.L. GARCIA DELGADO (coord.), *La crisis de la Restauración...*, cit., p. 111.

⁶³⁸ J. M. MARÍN, *Santiago Alba y la crisis de la Restauración*, cit., p. 251-53.

⁶³⁹ Circular suspendiendo temporalmente en todas las provincias del Reino las garantías expresadas en los artículos que se indican de la Constitución; confirmando el estado de guerra declarado por los Capitanes generales de las Regiones y de Baleares y Canarias; cesando los Gobernadores civiles en todas las provincias; encomendando dichos Gobiernos civiles a los Gobernadores militares y disponiendo que los sueldos consignados en presupuesto para los Gobernadores civiles queden en beneficio del Tesoro. *Gaceta de Madrid* núm. 260, de 17 de septiembre de 1923, p. 1121-22.

A continuación, el Directorio confirmaba el estado de guerra ya declarado en Baleares y Canarias. En cuanto a la suspensión de derechos constitucionales esenciales arriba reseñados, pese a ser formalmente temporal, nunca se levantaría durante la dictadura. En realidad la ley marcial se mantendría también aunque formalmente se levantaría en 1925, pero estableciendo la jurisdicción de guerra para ciertos delitos, incluso comunes, así como para los políticos⁶⁴⁰.

El golpe contó con el apoyo, no sólo del monarca, sino también del conservadurismo político y económico, con la complicidad de la burguesía nacionalista catalana —empeñada en la lucha sin cuartel contra la CNT— y con el rechazo casi solo verbal de los partidos dinásticos y del Gobierno legítimo⁶⁴¹. En un entorno europeo que asistía al auge de los sistemas totalitarios, se ensayaba en España un modelo *sui generis* que negaba el parlamentarismo y el sistema de partidos y anulaba los avances democráticos mediante una concepción centralizada y jerarquizada del poder. Con la creación de la Unión Patriótica, destinada a ser un partido único, “instrumento de la política dictatorial subordinada a las necesidades de ésta”, se pretendía una vuelta al **pasado preliberal, tradicional (monárquico y católico), y neonacionalista**, al que añadía un componente **autoritario**⁶⁴² y que tendría su especial expresión en el *corporativismo social*. Las huellas del sistema resurgirían, más evidentes aún y con mayor crudeza, durante el franquismo.

A. El corporativismo como ideología sustentadora de la intervención burocrática y autoritaria en las relaciones de trabajo

El corporativismo nace ya al principio del siglo XIX, recogiendo las posiciones conservadoras y contrarrevolucionarias de la época y como reacción romántica al liberalismo político, en un intento de controlar el *desorden social* producido por el pensamiento ilustrado y recuperar el papel del Estado del antiguo régimen. Son sobre todo filósofos alemanes quienes dan forma a una concepción de la nación como un **ente**

⁶⁴⁰ M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, cit., p. 312. El autor narra el caso del proceso de 36 sindicalistas que intentaron penetrar por Francia, muriendo dos guardias civiles en el enfrentamiento. Habiéndolos absuelto el consejo de guerra al comprobarse la intervención de agentes parapoliciales, el Consejo Superior del Ejército y Marina condenó a muerte a tres de ellos.

⁶⁴¹ M. TUÑÓN DE LARA, *La España del Siglo XX*, cit., p.147. El autor limita la reacción activa al Partido Comunista que convocó huelga en Bilbao, a los restos de la CNT organizada, y a pronunciamientos contrarios al golpe del Partido Socialista y la UGT, que no eran partidarios de pasar a la acción. Y señala a CAMBÓ y a PUIG i CADAFALCH como “cómplices de categoría en el golpe de Estado”. Describe además el “pacto monstruoso” entre PRIMO DE RIVERA y la Lliga Regionalista, “contra el entierro del Expediente Picasso [sobre responsabilidades, incluso reales, de los acontecimientos de la guerra de Marruecos], participación de la Lliga en el poder, y una *razonable* autonomía catalana, cuyos perfiles eran de puño y letra del dictador”, *id.*, p. 150. La realidad es que el idilio del capital catalán con la Dictadura durará pocos meses al revelarse la realidad centralizadora del nuevo régimen.

⁶⁴² J. L. GÓMEZ NAVARRO, “La Unión Patriótica: análisis de un partido en el poder”, *Estudios de Historia Social*, núm. 32-33, 1985, p. 110.

superior sustentado por la historia y las tradiciones, la lengua, la raza o la cultura, y no como el resultado de un acuerdo entre ciudadanos libres e iguales que se organizan políticamente en un Estado⁶⁴³. Así, frente al Estado árbitro de los liberales, se propone un Estado director, existente por sí mismo con independencia de los ciudadanos.

Las limitaciones del liberalismo para contener los graves efectos sociales del sistema económico y para neutralizar la creciente organización obrera hacen resurgir estas ideas a finales del siglo XIX. Ahora como reacción conservadora, antiigualitaria y jerarquizada a las turbulencias producidas por el sistema, pretendiendo que la recuperación del orden social ha de venir de la mano de un **Estado “orgánico”, no construido sobre la base del reconocimiento de las diferencias y la pluralidad social, sino como instrumento externo de armonización**⁶⁴⁴.

Aparte de la existencia de un corporativismo católico⁶⁴⁵ que se desarrolla simultáneamente y cuyo objetivo es más bien la recuperación del papel social de la iglesia católica y de los valores del antiguo régimen, nos interesa más fijarnos en el corporativismo estrictamente político, no necesariamente confesional, **opuesto a la democratización creciente de la sociedad**, y que asume el **papel intervencionista del Estado en las relaciones económicas y sociales desde una perspectiva deformada y totalizadora**. El resultado será el nacimiento de los movimientos autoritarios y totalitarios a partir de la crisis posterior a la Gran Guerra.

España no es ajena a esta situación. Las corrientes tradicionalistas y conservadoras, nostálgicas del antiguo régimen, confluyen ahora con el militarismo incubado en las guerras coloniales y la crisis de la Restauración. El resultado es una dictadura que pretende sustituir el sistema de partidos por la *organización corporativa*. Su materialización tendrá efecto en la promulgación del Real Decreto Ley de **organización corporativa nacional** de 26 de noviembre de 1926⁶⁴⁶. Redactado por el

⁶⁴³ No se olvide que estas son las fuentes en las que beberá, por cierto, el nacionalismo en Europa a lo largo de los dos últimos siglos y perfectamente reconocibles en la actualidad: si la nación es un ámbito territorial de tradiciones, ha de corresponder un estado a cada una que se reconozca como tal.

⁶⁴⁴ M. A. PERFECTO, “El corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930, Pasado y Memoria”, *Revista de Historia Contemporánea*, 5, 2006, p. 185-218.

⁶⁴⁵ Uno de sus exponentes es el ya mencionado Padre VICENT, junto a otros miembros destacados de la *Sociedad para el Progreso de la Legislación del Trabajo*. Reflejan los intereses dominantes en la conciencia social católica como el descanso dominical, la defensa de la familia y de la propiedad, el establecimiento de relaciones armónicas frente a la lucha de clases mediante el gremio, el jurado mixto y la organización corporativa y una intervención del Estado matizada, subsidiaria y transitoria. Favorecieron la creación de sociedades antialcohólicas y antipornográficas, F. MONTERO GARCÍA, “Los católicos españoles y los orígenes de la política social”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, vol. 2, 1984, p. 55-60.

⁶⁴⁶ *Gaceta de Madrid*, núm. 331 de 27 de noviembre de 1926, p. 1098-1106. Excluía de su ámbito (art. 55) a la agricultura, el trabajo a domicilio, el servicio doméstico y los trabajos en despachos particulares o de profesiones liberales, así como los organismos oficiales, los servicios públicos (salvo autorización para los arrendados o concedidos) y los trabajos en industria o propiedades explotadas directamente por la Administración.

Ministro de Trabajo, Comercio e Industria Eduardo Aunós, su Exposición constituye ya un grandilocuente resumen de la ideología corporativista:

a) La **razón de ser del Estado es el orden y su intervención totalizadora** en la vida social y económica tiene ese objetivo: “En esta nueva etapa de intervención, la palabra orden significa, pues, plan orgánico, arquitectura, construcción. Alude a la sistematización y coordinación de anhelos y de intereses, fluyendo de un centro común, que entonces, y sólo entonces, merecerá llamarse ideal social”.

b) Se parte por lo tanto de la **negación del conflicto** y de una ideal integración y colaboración social: “No se trata ya de que los distintos elementos sociales no luchen ni contiendan, sino de que se articulen y colaboren (...) y se articulen en un esfuerzo general para el progreso, la justicia, para el bien”.

c) Reclama su incardinación en la **tradición gremial** del medioevo: “Las realidades que se mueven en torno nuestro y que brotan de las remotas fuentes del pasado, hay que recogerlas y encauzarlas”.

Así pues, no se trataba de una intervención pública reguladora, equilibradora de intereses, como la reclamada en los períodos de democratización del sistema liberal. Este tipo de intervención democrática había sido progresivamente compartida, al menos en lo esencial, por el movimiento obrero organizado, ya que conservaba la autonomía de la acción obrera. Por el contrario, la concepción organicista llevada al extremo de negar cualquier forma de conflicto, negaba la autonomía **convirtiendo a sindicatos y patronales en instrumentos orgánicos del Estado**. En realidad, el sistema corporativo no era sino el instrumento patronal para la obtención de ventajas económicas (sobre todo en relación con el coste del trabajo) a cambio del apoyo político prestado a la dictadura⁶⁴⁷.

Los instrumentos básicos de armonización de que se dotaba el corporativismo social son el *comité paritario* y las *Comisiones Mixtas de Trabajo*. Tomando como antecedentes los Tribunales Industriales, o la Comisión del Trabajo creada en Cataluña tras la huelga de La Canadiense⁶⁴⁸, pretendía organizar la vida profesional española sobre la base de *cuerpos* especializados por oficios (art. 1), que habían de elegir en cada localidad **comités paritarios**, definidos como *instituciones de derecho público* con el fin de *regular la vida de la profesión* (art. 5), y solo podían ser creados por Real Orden de Ministerio de Trabajo. De esta forma, las decisiones de los comités paritarios se convertían en fuente de derecho público, pero sometida a un fuerte control.

Los comités locales de cada industria se elegían a través de las asociaciones patronales y obreras previo registro de las mismas en el Ministerio de Trabajo, pero su Presidente y Vicepresidente eran designados por el Ministerio. De esta forma, eran los

⁶⁴⁷ J. FONTANA y J. NADAL, “España 1914-1970”, en C. M. CIPOLLA, ed., *Historia Económica de Europa* (6). *Economías contemporáneas*, Ariel Historia, Barcelona, 1980, p. 108

⁶⁴⁸ Hasta el punto de reconocer automáticamente a los comités paritarios del Trabajo en el comercio de Barcelona y sus Comisiones mixtas (DA 2ª).

designados quienes acababan decidiendo en caso de empate en las votaciones, **reservándose así la propia Administración el control de los comités**. Sus funciones eran de tres tipos: reguladoras, conciliadoras y jurisdiccionales. Así, el comité decidía las condiciones de reglamentación del trabajo (retribuciones, horarios, descanso y las demás derivadas del contrato de trabajo), prevenían conflictos y resolvían diferencias entre las partes. Además tenían competencias en la organización de Bolsas de trabajo y cualquier otra función social.

Ahora bien, no se piense que esta estructura dotaba de verdadera autonomía a las partes en la negociación y el acuerdo. Sus decisiones, que se tomaban por mayoría absoluta de cada parte en primera convocatoria y por mayoría absoluta de los asistentes en la segunda⁶⁴⁹ (art. 41), habían de ser comunicadas a la Delegación regional de Trabajo o a la Inspección y a la Comisión delegada de Consejos para su examen y para el control de su cumplimiento (art. 43).

Caso de que el acuerdo infringiera las disposiciones vigentes o excediera de las facultades del comité, el Gobernador civil podía **suspender al comité**, pudiendo el Ministerio de Trabajo confirmar o no la decisión. La intervención del Ministerio podía producirse incluso en los casos en que no se infringieran leyes, pero pudiera darse, a juicio del Delegado regional o del Inspector provincial, “lesión o quebranto a los intereses de la industria”, es decir en cualquier caso en que los intereses patronales se considerasen amenazados. Es más, el comité paritario podía ser incluso **disuelto gubernativamente** (art. 55)⁶⁵⁰ bajo confirmación del Ministerio de Trabajo si adoptaba acuerdos que no siendo de su competencia, “**alteren el sosiego público y produzcan alarmas y conflictos** suponiendo una actitud ilegal y perturbadora del orden”.

Nuevamente es la **acción gubernativa presidida por los criterios de orden público la que recupera la función de vigilancia**. Los asuntos laborales regresan a la órbita del orden público y la administración laboral e incluso la Inspección de Trabajo acaban siendo una comparsa y actuando en la práctica un instrumento de control e intervención al servicio del ministerio de Gobernación, pues sus poderes son solo formales. El control gubernativo de las decisiones de los comités es absoluto. Lejos de constituir instituciones autónomas de composición de intereses encontrados, los comités se convierten en meros instrumentos de la burocracia encargada del mantenimiento del orden y la represión del conflicto. La administración laboral y la Inspección no son ya garantes del cumplimiento de la norma laboral, sino vigilantes del mantenimiento del orden.

⁶⁴⁹ Es decir, de patronos y obreros indistintamente, lo que priva en realidad de autonomía de cada parte en la toma de decisiones.

⁶⁵⁰ El mismo precepto prevé también sanciones a los comités en casos notorios de inmoralidad, mal funcionamiento o negligencia, pudiendo el Ministerio disolverlos por estas causas.

Los comités paritarios “enlazados en la vida del trabajo o la economía” se podían agrupar voluntariamente en órganos de segundo grado, las **Comisiones Mixtas de trabajo**, también a crear administrativamente por Real Decreto (art. 19). Se encargaban de **aprobar y dar eficacia a los acuerdos reguladores de los comités** y de **asumir las funciones de los Tribunales Industriales**, sin perjuicio del recurso de casación y de la facultad de los jueces de primera instancia para su ejecución en caso de negativa al cumplimiento (art. 49). Las Comisiones asumían además la competencia sancionadora (ejecutiva) sobre las propuestas por infracción de los comités paritarios (art. 21). Tanto los comités como las Comisiones ostentaban también funciones sobre actividades culturales, educación profesional y protección o beneficencia, así como de difusión de los estudios de carácter social que realizaran, siempre bajo la tutela del Ministerio (art. 22). Los acuerdos de las Comisiones Mixtas eran de obligatorio cumplimiento para todos los representados (art. 47), lo que dotaba de *eficacia general* a los pactos que se alcanzaran, estuvieran o no directamente representados los patronos y obreros que debían aplicarlo.

Además, como institución de ámbito nacional, se creaba el **Consejo de Corporación para cada profesión u oficio** (art. 29) elegido por el conjunto de comités paritarios, como “órgano central de la profesión y entidad superior paritaria”, compuesto por ocho representantes de asociaciones obreras y ocho de las patronales, con respeto de las minorías que alcancen el 20%, pero siendo como siempre nombrados el Presidente y el Vicepresidente por el Ministerio. Sus funciones básicas eran también: a) de *regulación* (normas o contratos que puedan afectar a grupos profesionales de más de una localidad o región), siendo los acuerdos recurribles ante el Ministerio de Trabajo, que en definitiva conservaba, como siempre, el poder último de decisión y b) *jurisdiccionales*, relativos a reclamaciones sobre acuerdos de carácter general para la industria o una rama de la misma y recursos de alzada contra acuerdos de los comités paritarios locales (art. 32).

En la cúspide se situaba la **Comisión de Consejos** (art. 33), cuya Comisión delegada era elegida por cada Consejo de Corporación, que designaba un vocal patrono y uno obrero que, reunidos a su vez en Madrid, habían de elegir siete vocales de la Comisión por cada parte. Actuaba como presidente el propio ministro de Trabajo, siendo también vocales natos el Director general de Trabajo y el Inspector general de Trabajo. Constituía el órgano consultivo del Ministerio en todas las cuestiones de índole paritaria. Podía también iniciar y proponer la **revisión de cualquier acuerdo de los comités paritarios que supusiera un perjuicio para los intereses profesionales o para la industria respectiva**.

Para la puesta en funcionamiento de los comités y consejos era necesario el concurso de **representación sindical**. Sin embargo, a diferencia del modelo fascista italiano, la Dictadura no contaba con sindicatos *oficiales*, por lo que hubo de apoyarse en el sindicalismo existente, pactando los sindicatos católicos, pero también con UGT, su presencia en el sistema corporativo. La aceptación y participación del sindicato socialista

en el sistema corporativo sólo se produjo tras fuertes discusiones, tanto en su seno, como sobre todo en el del PSOE.

La CNT, perseguida y presionada por el Gobierno, acabaría pasando a la clandestinidad a los pocos meses del golpe militar. Hasta ese momento, había ido paralizando progresivamente su actividad debido a un rosario de prohibiciones y controles gubernativos que hicieron imposible la vida de la organización. El dictador, en clara expresión de sus intenciones, había escogido como colaboradores a dos viejos conocidos del obrerismo barcelonés, Miguel Arlegui –que fue nombrado director general de Orden Público- y Severiano Martínez Anido, que sería nombrado subsecretario y después ministro de Gobernación⁶⁵¹. Ambos, con el firme apoyo de Primo de Rivera llevaron a cabo una auténtica política de aniquilación del sindicato anarquista, normalizando entre otras cosas, el asesinato de activistas sindicales mediante la que se denominó “ley de fugas”.

En todo caso, y aparte de que UGT aprovecharía las circunstancias para lograr un cierto fortalecimiento, lo cierto es que el **papel sindical quedaba relegado en el sistema corporativo**. Frente a los convenios pactados entre patronos y trabajadores en ejercicio de su autonomía colectiva, prevalecían las *bases de trabajo* reglamentadas, aprobadas y convertidas en norma por los comités paritarios⁶⁵², sometidos por su parte a un exhaustivo sistema de controles de los acuerdos y a la intervención decisiva de la Administración en todos ellos. El Estado **no ejercía así una función niveladora, y menos aún democratizadora, sino que la sociedad entera, y en particular las relaciones de trabajo, se veían permanentemente intervenidas por el ejecutivo**, que acaba concentrando todos los poderes y ejerciéndolos a favor de las clases dominantes⁶⁵³. El aparato administrativo se construye en realidad en favor de la patronal y para la neutralización de los sindicatos.

Un ejemplo más de esta concepción del papel del Estado es el Real Decreto-Ley de 21 de junio de 1926 por el que se regulaba el *subsidio a las familias numerosas de la clase obrera y de los funcionarios públicos*⁶⁵⁴, a cargo del Estado y con posibilidad de concierto con el INP. Era una como medida de **fomento de la natalidad** en la forma de complemento de salario para los cabezas de familia de clase obrera con ingresos inferiores

⁶⁵¹ T. ABELLÓ GÜELL, *El movimiento obrero en España, siglos XIX y XX*, Ed. Hipòtesi, Barcelona, p. 103.

⁶⁵² M. A. PERFECTO, “Regeneracionismo y corporativismo en la dictadura de Primo de Rivera”, en J. TUSELL, F. MONTERO y J. M. MARÍN (Eds.), *Las derechas en la España contemporánea*, Ed. Anthropos, UNED, Madrid, 1997, p.187.

⁶⁵³ Un sencillo ejemplo se tiene en el aumento de la jornada máxima legal de siete a ocho horas en trabajos subterráneos de minería del carbón decidido por el gobierno cuando, naturalmente, no hubo acuerdo entre sindicatos y patronales en tal incremento, Real Orden Circular núm. 1269, de 28 de septiembre de 1927, *Gaceta de Madrid* núm. 272 de 29 de septiembre de 1927, p. 1776. Inmediatamente a la proclamación de la II República, mediante Decreto de 1 de mayo de 1931 (art. 34), convertido en Ley el 9 de septiembre del mismo año, se volvió a limitar a siete horas la jornada máxima en trabajos subterráneos, *Gaceta de Madrid*, núm. 183 de 2 de julio de 1931, p. 46.

⁶⁵⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 173 de 22 de junio de 1926, p. 1714-16.

a 6.000 pesetas anuales que contaran con ocho o más hijos. Para los funcionarios civiles o militares con ocho o nueve hijos, se preveían beneficios fiscales y matrícula gratuita para la enseñanza de los hijos en centros oficiales. Si contaban con diez o más hijos, además, los beneficios fiscales se ampliaban a la exención total del impuesto de inquilinato y de la contribución de utilidades y sus sueldos se bonificaban entre un 5 y un 50% dependiendo del número de hijos. Aparte de las significativas diferencias entre obreros y funcionarios (sólo a éstos se les aplican los beneficios fiscales y de enseñanza gratuita para los hijos; en cambio, la escala de aportación en dinero comienza a los ocho y a los diez hijos respectivamente) **se asimilaba a fórmula de previsión social lo que en realidad es una subvención o premio por tener una familia con más hijos.**

Desde el punto de vista político, el recurso autoritario de la Dictadura, que pretendía ser temporal para el restablecimiento del orden, acabó con el sistema de la Restauración y se convirtió en alternativa real para los poderes económicos, sentando las bases ideológicas de una parte de la derecha organizada en la República y posteriormente, con mayor dureza aún, del franquismo. El corporativismo y la estructura “*orgánica*” sustituirán violentamente a la democracia unos años después.

B. El Código del Trabajo de 1926, una mera recopilación de la legislación laboral existente, en el marco corporativista

El intento de codificación del Derecho del Trabajo en España tendría lugar, ya en plena Dictadura, con la promulgación del Código de Trabajo por Real Decreto Ley de 23 de agosto de 1926⁶⁵⁵. Siguiendo la estela de los países avanzados, pretendía agrupar la normativa laboral en un solo texto, aunque el resultado fue incompleto y carente de una verdadera sistematización, constituyendo más bien una recopilación que un código.

Aparte de agrupar las normas, pretendió sin éxito regular el *contrato de trabajo* como institución básica sobre la que nacer girar el resto de la normativa y el conjunto de la política social. Para ello era necesario separar definitivamente la relación de trabajo de la civil, lo que tampoco consiguió. Los intentos en tal dirección habían sido repetidos durante los últimos veinte años, pero siempre sin éxito⁶⁵⁶, dada la renuencia de los dos partidos del sistema a consagrar en la ley la especificidad de la relación laboral como

⁶⁵⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 244 de 1 de septiembre de 1926, p. 1298-311.

⁶⁵⁶ Muestra de ello son los argumentos de Canalejas en defensa de la regulación del contrato de trabajo: “Nuestro Código (civil) que dedica 130 artículos a las relaciones económicas del matrimonio, 93 a la compraventa, 60 a los censos, 44 a la sociedad, 35 a la fianza, 32 al depósito, etc., encierra en 17 cuanto afecta al arrendamiento de servicios y, descontando los que se refieren a contratistas con capital propio, resulta que una parte mínima atañe a los ‘criados de labranza, menestrales, artesanos y demás trabajadores’ de que habla el art. 1586. (...) El número de horas de servicio, la exigencia de que el pacto sea formalizado por escrito, la forma de pago del salario, la prohibición de renunciar a determinadas acciones por parte del obrero en caso de accidente y el procedimiento libre de trabas costosas y emplazamientos dilatorios que impidan hacer efectivas las responsabilidades del patrono (...) fueron olvidadas en nuestro Código”, J. CANALEJAS, *Discurso Preliminar...*, ibíd., p. CXVII.

diferenciada del contrato civil. Como se ha visto más arriba, ya en 1902 Canalejas se quejaba de los obstáculos a la regulación del contrato por parte de los antiintervencionistas de los dos partidos del turno. Aún en 1920, la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación había conformado una ponencia para presentar un proyecto de reglamentación del contrato de trabajo, que seguía incluyendo dentro del código civil, bajo la forma de **arrendamiento de servicios** y vetando explícitamente el contrato colectivo:

“Limítanse estas bases al trabajo humano en todos sus aspectos, en cuanto coopera con el capital, de modo voluntario, en cuanto coopera con el capital, de modo voluntario, continuado, integral e indefinido, para la producción en sus formas industrial y mercantil. (...) El patrono es autónomo para la dirección en todos los aspectos del negocio establecido, sin que pueda imponérsele dirección, modificación o contratación a título de conveniencia individual o colectiva del otro elemento contratante”⁶⁵⁷

En la práctica, sin embargo, a partir de la LAT de 1900 se había definido la responsabilidad del empresario en materia de seguridad y toda otra serie de obligaciones en materia de condiciones de trabajo como consecuencia de una visión no-civilista de la relación laboral, sin contar no obstante con una definición legal del contrato de trabajo. También por Decreto de 20 de junio de 1902, y con un objetivo ejemplificador⁶⁵⁸, había aparecido una mínima regulación *administrativa* del contrato de trabajo para las obras en que el empresario era público. En él se había ordenado que para toda concesión de obra pública, fuera otorgada por el Estado, la provincia ó el Municipio, debía consignarse obligatoriamente **un mínimo contenido del contrato** entre los obreros y el concesionario: *duración, requisitos para su denuncia ó suspensión, número de horas de trabajo y precio del jornal*, debiendo ser sometidas todas las cuestiones que surgieran por incumplimiento del contrato a la Comisión local de Reformas Sociales. Estaban dadas las condiciones para el definitivo distanciamiento del contrato de trabajo de la regulación civil.

Pues bien, el Código de 1926 **definía por vez primera el contrato de trabajo** como aquel “por virtud del cual un obrero se obliga a ejecutar una obra o a prestar un servicio a un patrono por precio cierto” (art. 1). Es decir, que **no se trataba de un verdadero contrato de trabajo sino de un contrato de obra o de arrendamiento de servicios “especial”** en el que se intercambia trabajo por salario. No se trataba por tanto

⁶⁵⁷ PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, *Aspecto del problema social. Reglamentación del contrato de trabajo. Ponencia presentada por los Sres. D. Fermín Gómez de Perosterena, D. Rafael Salazar Alonso, D. Antonio Villegas Chacón, D. José Rodríguez de Bustamante y D. Pedro Cabello*, Ed. Reus, Madrid, 1920, p. 40 y 41.

⁶⁵⁸ Como se dice en su Exposición, “La organización administrativa de las obras públicas en nuestro país convierte al Gobierno en el empresario de trabajo que ocupa más numeroso personal, que tiene, por consiguiente, influencia más decisiva en las condiciones de los obreros que en ellas se emplean. Cúmplele, por tanto, dar el ejemplo y aplicar, en cuanto de él dependa, las leyes de la moral y de la economía social á las relaciones entre patronos y obreros”. *Gaceta de Madrid*, núm. 173 de 22 de junio de 1902, p. 1237-38.

de un contrato con entidad propia y separada del contrato civil, aunque aparecieran las notas de *remuneración*⁶⁵⁹ y de *ajenidad* que lo caracterizan modernamente. Sin embargo, la nota de *dependencia* quedaba aún desdibujada aunque implícita⁶⁶⁰. Como se verá después, la verdadera regulación del contrato de trabajo, superando las lagunas y consolidando su autonomía del contrato civil, habrá de esperar a la legislación republicana⁶⁶¹.

En realidad, la regulación del contrato de trabajo se había intentado, siempre sin éxito, sobre la base de proyectos del IRS, el último en 1922, y que había contado con la radical oposición de la patronal, hasta el extremo de plantear una enmienda a la totalidad, argumentando que se regulaba también el derecho de asociación sindical y se consagraban otros derechos laborales, que a su juicio sobrepasaban la que debería reducirse a una definición jurídica. Son esclarecedoras las palabras del representante de la patronal textil catalana Ruiz Casamitjana en el debate tenido en el IRS el 30 de noviembre de 1922:

“Hay que hablar bien claro: al amparo del espíritu societario, sindical, si se quiere, el obrero ha obtenido y puede obtener ventajas y concesiones; pero el cambio esencial de su condición ha de ser fruto de su esfuerzo individual, único que puede conducirle a la emancipación de todos apetecida, aunque reservada a los escogidos. (...) Se va al salario familiar, se va a las vacaciones, se va a mil y una cuestiones que realmente no encajan dentro de la esfera del contrato de trabajo”⁶⁶².

Volviendo al Código, aparte de otras prescripciones de interés, como la prohibición definitiva del *truck system*, la inembargabilidad del salario hasta las cuatro pesetas o su consideración como crédito singularmente privilegiado, centraremos nuestro interés en el Libro III, que ocupa la mayor parte del Código y que se refiere a los accidentes de trabajo recogiendo la legislación anterior en esta materia e incorporando las disposiciones reglamentarias en su Título II. En realidad no se trata de novedades sino de una recopilación de la normativa ya vigente.

Llaman la atención sin embargo algunos de los preceptos. Así, se regula muy específicamente –seguramente por su cotidianeidad derivada de los esfuerzos físicos realizados por los trabajadores– el supuesto de padecimiento de hernia (art. 250 y ss.). Se

⁶⁵⁹ En el contrato de aprendizaje, cuya regulación también se recoge, la nota de *remuneración* ni siquiera es obligatoria: “aquel en que el patrono se obliga a enseñar prácticamente, por sí o por otro, un oficio o industria, a la vez que utiliza el trabajo del que aprende, mediando o no retribución y por tiempo determinado” (art. 57). Como se ha dicho, rezuma en todo su prolijo articulado la antigua regulación gremial, en línea con la concepción *corporativa* del Estado de la dictadura primorriverista.

⁶⁶⁰ Sólo aparece explícitamente en la más completa definición de *operario* del art. 142, referido al accidente de trabajo: “todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio, *por cuenta ajena*, mediante remuneración o sin ella, cuando se trate de aprendices, ya esté a jornal, ya a destajo, o en cualquier otra forma, o en virtud de contrato verbal o escrito”.

⁶⁶¹ Así, entre otras que se señalarán después, el Código (art. 4) no modifica el status civil de la mujer casada en cuanto a la exigible autorización marital para celebrar el contrato de trabajo, exigida por el art. 1.263 C. C. para cualquier otro contrato.

⁶⁶² INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Actas de las sesiones del pleno*. Cuaderno 1, segundo semestre de 1922, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923, p. 13 y 15.

exige en este caso lo que constituye un precedente, el **reconocimiento médico obligatorio antes de la admisión al trabajo**, “desde el punto de vista especial de la predisposición a padecer cualquier clase de hernia”. En caso de negativa del obrero, si además se negara a que en el reconocimiento participara un médico por él designado, daría lugar a la “presunción *iuris tantum* de que éste padecía con anterioridad una hernia o reunía condiciones orgánicas constituyentes de una predisposición a la misma”. Es una disposición evidentemente dirigida a la preservación de los **intereses de las aseguradoras**, que augura además la **selección de personal en función de sus capacidades y su estado de salud** que posteriormente se generalizará y exacerbará con el taylorismo⁶⁶³.

Dos son los avances normativos que, sin embargo, se incorporaban. En primer lugar, en cuanto a la actuación de la Inspección de Trabajo, se reconocía la **presunción de certeza** de las actas levantadas por los Inspectores del Trabajo considerándolas como “documentos con valor y fuerza probatorios, salvo demostración en contrario”. También por vez primera se establecen, en defensa del administrado infractor, los requisitos mínimos del contenido del acta -todavía en forma de *oficio adjunto*-, a saber, “exposición sucinta del hecho, el artículo o artículos de la ley infringida por el patrono y la penalidad que corresponda”, en términos muy parecidos a los actuales. Se dotaba asimismo a los funcionarios de la Inspección *Agentes de la Autoridad* y se ampliaban los supuestos de *obstrucción* a la labor inspectora incluyendo la negativa a su entrada en los centros que se hallaren dentro del domicilio particular del patrono y la ocultación en general del personal obrero. Se regulaba también en el capítulo X del mismo Libro el procedimiento para hacer efectivas las obligaciones de indemnización de los patronos, incluido el embargo de bienes, así como de las declaraciones de insolvencia, de las medidas de vigilancia de la Inspección de trabajo sobre la adquisición posterior de bienes y de la actuación del fondo especial creado en la LAT 1922 y administrado por el INP.

En segundo término, reviste también interés la aparición del primer precedente del **aseguramiento obligatorio**, aplicado al ámbito de los trabajadores del mar (art. 292), salvo en el caso de que esté convenido un sistema de remuneración *a la parte* en los rendimientos (art. 301).

En resumen, a pesar de las expectativas que su título podía crear, el Código del Trabajo **no supone avance práctico alguno en la legislación laboral**, y tampoco en particular en la normativa de seguridad en el trabajo. El contrato de trabajo no salía de la órbita de la regulación civil y el aseguramiento obligatorio de los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional seguía quedando pendiente. Pero lo fundamental es que, a pesar de que se contaba con una recopilación de las normas laborales, su efectividad en

⁶⁶³ En el informe del IRS sobre las minas de Riotinto se recoge la declaración de un trabajador según la que se le había “obligado a afirmar que tenía doble hernia antes de su ingreso, hallándose perfectamente sano y que como a él, se obligaba a hacer esta declaración a todos los obreros”, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria redactada por la Comisión nombrada por el Instituto para estudiar las condiciones de trabajo en las minas de Riotinto*, ibíd., p. 156.

el marco de la estructura corporativa del Estado impedía el avance y la consolidación de las conquistas sociales. **Bajo una aparente ausencia de conflicto, los problemas reales subsistían, pero sin cauce democrático de expresión.**

3.- El impulso democrático republicano

La Dictadura no resolvió ninguno de los problemas políticos o sociales que padecía el país. Paulatinamente fue perdiendo también apoyos entre la burguesía, que a pesar de haberse beneficiado del autoritarismo practicado, demandaba una expresión política propia y sin intermediarios. Después de una breve transición a cargo del general Berenguer, la dictadura estaba agotada y no era posible la vuelta al sistema de la Restauración, porque los partidos *dinásticos* estaban prácticamente destruidos. Las condiciones estaban dadas para la proclamación de la II República.

La nueva Constitución republicana de 1931 proclamaba ya en su art. primero que España se constituía en “República democrática de trabajadores de toda clase”. Se verificaba así una ruptura, no solo con la Monarquía, sino con las bases políticas de la Dictadura y de la Restauración. Frente a la concepción liberal hasta entonces vigente, se recogía la vieja aspiración democrática, no elitista, de sufragio universal –incluso el femenino-, participativa e igualitaria, en la que **no solo se vieran representadas las clases dominantes, sino el conjunto de la población, y en particular las clases trabajadoras, que se abrían paso con entidad política propia.** Esto no significa sin embargo que la República resolviera todos los problemas pendientes de los trabajadores en este orden de cosas. Simplemente, lo que no es poco, ponía las bases para unas relaciones de trabajo democráticas que, desgraciadamente, no llegaron a desarrollarse plenamente debido a múltiples factores: desde la crisis económica a la resistencia de las fuerzas más reaccionarias, pasando por las contradicciones entre los gobiernos republicanos de distinto signo y una parte del movimiento obrero organizado en torno al anarcosindicalismo.

A. Una Constitución democrática con un lugar para los trabajadores

En el terreno de las relaciones de trabajo y del papel del Estado, la Constitución Española de 9 de diciembre de 1931⁶⁶⁴ reconocía por primera vez en el nivel máximo de protección jurídica los derechos de libre asociación y sindicación (art. 39), al tiempo que el derecho de recurso (art. 101) contra la ilegalidad de los actos o disposiciones reglamentarias de la Administración y contra actos discrecionales constitutivos de exceso o desviación de poder.

⁶⁶⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 344 de 10 de diciembre de 1931, p. 1578-88.

El significado del carácter democrático del Estado republicano se pormenoriza, en lo que nos interesa, en el novedoso contenido del art. 46, claramente deudor de la Constitución de Weimar⁶⁶⁵: “El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y **gozará de la protección de las leyes**”, constitucionalizándose así por primera vez la regulación del trabajo con la impronta protectora del Estado en los siguientes términos:

“La República **asegurará a todo trabajador las condiciones de una existencia digna**. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección de la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; (...) la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresa y **todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores**”.

Se dota así del mayor rango jurídico la **existencia y los específicos derechos de una clase emergente, hasta entonces ignorada como tal**. Tales derechos derivan de su condición de ciudadanos pero, en especial y particularmente, de **trabajadores**. Así se plasma el verdadero significado de la **democracia**⁶⁶⁶, **ajeno a la concepción liberal, ligado al avance político de la clase obrera organizada y expresado en el *Estado Social***.

También importa señalar que se constitucionalizan simultáneamente las obligaciones de derecho internacional derivadas de los tratados, mediante el acatamiento por el Estado de las normas universales de Derecho internacional por incorporación a su derecho positivo (art. 7) y el reconocimiento de la supremacía de los tratados internacionales ratificados sobre el derecho interno (art. 65). Ello se aplica, entre otros, a los Convenios de la OIT. Durante la II República España ratificó un total de 29 de ellos, la mayoría relativos a condiciones de trabajo y de seguridad e higiene. Se publicaron las leyes correspondientes: dos en mayo de 1931; trece el 14 de abril de 1932, aniversario de la proclamación republicana; dos en el período de gobierno *radical-cedista* y catorce el 25 de marzo de 1938, en plena guerra civil, con el gobierno del Frente Popular. Sólo estos datos demuestran la vocación de compromiso, en particular de las izquierdas, durante el periodo republicano con la aplicación de la legislación internacional. La trasposición de estos convenios a la legislación española, adaptándola en lo necesario, supuso un **impulso de modernidad** a las relaciones de trabajo en nuestro país.

⁶⁶⁵ El trabajo se halla bajo la protección del Reich (art. 157); protección de maternidad y de jóvenes (art. 119 y 122); creación de un sistema de seguridad social (art. 161); el Reich promocionará una regulación internacional del trabajo para salvaguardar un mínimo de derechos sociales para la clase obrera de la humanidad (art. 162); derecho al trabajo y a la protección por desempleo (art. 163). Del texto de la Constitución de Weimar, consultado en W. JELINEK, O. BÜHLER y C. MORTATI, *La Constitución de Weimar (Texto de la Constitución alemana de 11 de agosto de 1919)*, Ed. Tecnos, 2010.

⁶⁶⁶ “La democracia no adquiere mayores probabilidades de vida a medida que la clase trabajadora renuncia a su emancipación, sino que, por el contrario, la democracia encuentra mayores oportunidades para sobrevivir a medida que el movimiento socialista llega a ser suficientemente fuerte para luchar contra las consecuencias reaccionarias de la política mundial y la deserción burguesa de las filas de la democracia”, R. LUXEMBURGO, *Reforma o revolución*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1974, p. 85.

Por primera vez también en nuestra historia, y como antecedente directo de la Constitución Española de 1978, se reconocía la pluralidad del Estado, con cauces para la obtención de Estatutos de Autonomía⁶⁶⁷ como forma de descentralización político-administrativa, y con división competencial tanto en la legislación como en la ejecución. El art. 15.1 **reservaba al Estado la legislación social** y el punto 8 del mismo precepto, la legislación **del régimen del seguro social**. El art. 20 prevé su ejecución como competencia de las regiones autónomas.

Sobre estas bases constitucionales, el desarrollo legislativo en materia laboral de la II República constituye, no solo por su extensión y su calidad técnica reconocida, sino sobre todo por su concepción, un importante avance democrático, en tanto que pretende que, **de la misma forma que los ciudadanos son en lo político libres e iguales, en las relaciones de trabajo deje de considerarse al trabajador como un elemento secundario**, un simple elemento más de la producción, y pase a ser un sujeto activo portador de derechos también en el seno de la empresa, terreno hasta entonces vedado a las relaciones democráticas. **Frente a la falsa igualdad de la concepción liberal o a la asimilación corporativa de la relación de trabajo, se impone un papel nivelador del Estado que permita el equilibrio democrático a través del reconocimiento de las libertades individuales y colectivas**. Se consolida así, en especial en el primer bienio y con la iniciativa de Largo Caballero, ahora Ministro de Trabajo y Previsión Social, un verdadero Derecho del Trabajo en España como expresión del nuevo papel social de los trabajadores.

El 1 de mayo de 1931, recién proclamada la República, el Gobierno provisional ratificaba el Convenio nº 1 de la OIT sobre jornada máxima de trabajo en la industria⁶⁶⁸. La jornada de ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales con carácter generalizado para todos los trabajos ya era vigente desde la Ley de 1919, por lo que era necesaria solamente la adaptación a las previsiones del convenio, lo que se hizo mediante Decreto de 1 de julio de 1931⁶⁶⁹, adaptando las excepciones ya contempladas y elevando al 25% el recargo de las horas extraordinarias.

Décadas después de sus inicios, la legislación obrera se consolidaba pese al muy amplio incumplimiento patronal y al rechazo inicial de las organizaciones obreras mediante el reconocimiento de los derechos colectivos. Como señala Palomeque:

⁶⁶⁷ Sólo el de Cataluña (1932) fue aprobado antes del golpe militar. El Estatuto vasco, que había sido tramitado antes del golpe, se aprobó el 1 de octubre de 1936. El proyecto gallego no llegó a ser aprobado por las Cortes y los de Andalucía, Aragón y Valencia quedaron en anteproyecto.

⁶⁶⁸ Sobre la jornada máxima en el comercio y oficinas, se adoptaría el Convenio nº 30, en 1930, que sería ratificado por España el 29 de agosto de 1932 y que no exigió modificación legislativa.

⁶⁶⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 183 de 2 de julio de 1931, p. 43 a 53. Las correcciones en *Gaceta de Madrid*, núm. 185 de 4 de julio de 1931, p. 112-13. Esta y otras normas laborales obtuvieron rango de ley mediante sanción de Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931, *Gaceta de Madrid*, núm. 253 de 109 de septiembre, p. 253.

“La garantía normativa por el Estado democrático de los instrumentos colectivos de autotutela de los trabajadores (...) así como el aseguramiento legislativo de condiciones de vida y de trabajo cada vez más favorables constituyen a la postre verdaderas piezas maestras en la lucha obrera desde una perspectiva de clase. La norma estatal, comprometida ya democráticamente en la promoción de la igualdad y la libertad efectivas de los individuos y los grupos sociales”⁶⁷⁰

B. La Ley del contrato de trabajo, materialización de la regulación separada de la relación civil

El 21 de noviembre de 1931 se promulgaba la *Ley del contrato de trabajo*⁶⁷¹, que regulaba, esta vez sí **de forma completa y ajena a la relación civil**, la relación entre trabajadores y patronos. Redactada a partir de los proyectos del IRS, su modernidad y calidad técnica se evidencia no sólo en su comparación con el limitado tratamiento del contrato en el Código de Trabajo de 1926, sino en que el esquema jurídico de la relación y muchos de sus preceptos tienen aún hoy vigencia. De sus contenidos, algunos de ellos -como las garantías del contrato ante el cambio de empresario- bien actuales, destacamos lo siguiente:

a) La **definición** del contrato de trabajo (art. 1) como aquel por virtud del cual “una o varias personas se obligan a ejecutar una obra o a prestar un servicio a uno o a varios patronos, bajo la dependencia de éstos, por una remuneración”, conteniendo ya claramente las notas de *libertad* (explícita en el art. 9), *dependencia*, *ajenidad* y *remuneración*. Se incluyen el trabajo doméstico, los aprendices, los obreros a domicilio, los encargados y jefes de taller, los empleados y los llamados trabajadores intelectuales (art. 6). Se presume en todo caso su existencia (art. 3), pudiendo ser por escrito o de palabra (art. 18) y se excluyen, como en la actualidad, los trabajos familiares y los ocasionales de buena vecindad (art. 2), así como los directores, gerentes y altos funcionarios (art. 7), rigiéndose los funcionarios públicos por su legislación especial (art. 8). Y se establecen sus **contenidos mínimos** (art. 20), a saber: la clase de trabajo; la expresión de si se presta por unidad de tiempo, de obra o por tarea; cuantía y forma de pago; jornada de trabajo y descansos; términos de cumplimiento de las disposiciones legales sobre seguros sociales; declaración de observancia estricta de las disposiciones legales y las facilidades para la educación general y profesional de los obreros.

b) El reconocimiento del derecho a la **negociación colectiva**, mediante los pactos colectivos de ramo y demarcación territorial, siempre más favorables a las disposiciones legales (art. 11), puesto que tanto estas como las bases de trabajo y acuerdos de los Jurados Mixtos o comisiones paritarias y los pactos colectivos celebrados por asociaciones

⁶⁷⁰ M. C. PALOMEQUE, “La intervención normativa del Estado en la ‘cuestión social’ en la España del siglo XIX”, *Ayer*, núm. 25, p. 110.

⁶⁷¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 326 de 22 de noviembre de 1931, p. 1130 a 1138.

profesionales sobre las condiciones de trabajo adquieren el carácter de **norma mínima** (art. 9).

c) La desaparición de la **autorización marital** (art. 15) para las mujeres casadas autorizándose el pago a estas si no consta oposición del marido, que deberá ser autorizada, en todo caso, por el juez (art. 51)⁶⁷².

d) La definición del **salario de forma inclusiva** (art. 27), como la totalidad de los beneficios que obtenga el trabajador, incluyendo las cotizaciones sociales del patrono. Establece la obligación de abono del salario sin compensación de trabajo en caso de no poder prestar servicio por circunstancia imputable al patrono (art. 37). Y obliga en los servicios públicos a que el salario de los trabajadores *eventuales* sea igual al de los permanentes (art. 71).

e) La reiteración de la **prohibición de truck system** (art. 42), si bien se regulan los economatos de empresa como beneficio del trabajador.

f) El establecimiento (art. 56) por primera vez de **vacaciones** anuales de siete días remunerados al año.

g) La consagración de la **irrenunciabilidad de derechos** civiles, políticos, o de las indemnizaciones por accidente de trabajo (art. 57).

h) La obligación de que en las fábricas de más de cincuenta trabajadores sea **negociado el reglamento de empresa** con un contenido más favorable que las disposiciones legales o convencionales (art. 66), incluyendo las *prescripciones de seguridad e higiene y sanidad*. En todo caso, “para ser válidos habrán de ser elaborados **de acuerdo con el personal interesado** y con arreglo a lo dispuesto en la ley acerca del Control sindical obrero y a condición de darles la debida publicidad”. El reglamento ya no es una deposición unilateral del empresario, sino un complemento de la legislación y del acuerdo colectivo de ámbito superior.

i) El establecimiento de los **deberes de los trabajadores** (diligencia, fidelidad, prohibición de gratificación de clientes, realización de trabajos de urgencia, atención a las órdenes del empresario, no concurrencia), así como sus **derechos** a licencias por muerte o enfermedad grave de parientes o para cumplimiento de deberes públicos (art. 72 y ss.). Son **deberes del patrono** la remuneración puntual (con interés de demora del 5% semanal), la ocupación efectiva del trabajador y el reintegro de gastos (art. 87).

j) La inclusión de las **causas de terminación del contrato**, de forma muy similar también a la regulación actual, tasando las causas disciplinarias y los supuestos de rescisión por voluntad del trabajador (art. 89).

k) La garantía de la **continuación del contrato** en caso de cesión, traspaso o venta de la industria (sucesión de empresa), y durante la incapacidad temporal, maternidad, huelga o ejercicio de cargos públicos (art. 88 y ss.). También se garantiza en caso de huelga o *lock-out* (art. 91) y *sitúa* (art. 94) en tres años a partir de su terminación el periodo

⁶⁷² Los avances producidos en la época republicana en relación con la incorporación de la mujer al trabajo no eliminaron elementos de discriminación en el acceso al empleo e incluso en los salarios, M. G. NUÑEZ PEREZ, “Evolución de la situación laboral de las mujeres en España durante la Segunda República (1931-1936)”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n° 3, Edit. Complutense, Madrid, 1993, p. 23-27.

de prescripción de acciones derivadas del contrato. En la actualidad tal plazo es de un año.

La Ley republicana del contrato de trabajo constituyó un **avance muy significativo en la regulación de derechos de los trabajadores**, hasta el extremo de que muchos de sus contenidos pervivieron durante la dictadura franquista, reconociéndose con más claridad su rastro en la nueva regulación democrática del Estatuto de los Trabajadores de 1980.

C. La Ley de Jurados Mixtos, entre la continuidad y la innovación

La Ley del contrato de trabajo inaugura así la fase de madurez y consolidación de nuestro Derecho del trabajo. Se completa también con otras normas importantes como la *Ley de Jurados Mixtos* de 27 de noviembre de 1931⁶⁷³, que **sustituía a la organización corporativa** de la Dictadura, inspirándose en cierto modo en ella pero eliminando los elementos más intervencionistas para facilitar la autonomía colectiva. No en vano sus redactores guardaban la experiencia de su participación en los comités paritarios, pero pretendiendo, mediante la incorporación de avances conceptuales significativos, la consolidación del modelo socialdemócrata de participación en las empresas encarnado por la UGT. No es de extrañar que los anarcosindicalistas de CNT continuaran alejados también de este modelo, renunciando a su participación y combatiéndolo repetidamente mediante la acción directa⁶⁷⁴.

Los jurados mixtos se definían como *instituciones de derecho público* que integraban una doble función, *reguladora* de la vida de la profesión y de *intervención en conflictos* mediante conciliación y arbitraje (art. 1). Eran creados por el Ministerio de Trabajo, pero con carácter paritario en su representación de obreros y patronos y **sin**

⁶⁷³ *Gaceta de Madrid*, núm. 332 de 28 de noviembre de 1931, p. 1251-62. Con anterioridad se habían promulgado normas sobre jurados mixtos, como el Decreto de 7 de mayo de 1931, sobre creación de jurados mixtos en la agricultura, *Gaceta de Madrid*, núm. 128 de 8 de mayo de 1931, p. 590-94. o el Decreto de 19 de septiembre de 1931, de creación de jurados mixtos en ferrocarriles, *Gaceta de Madrid*, núm. 265 de 22 de septiembre de 1931, p. 1938-40.

⁶⁷⁴ El enfrentamiento de dos modelos de acción sindical está también en la raíz de la alta conflictividad laboral, debida también en gran parte a la crisis provocada por el crack de 1929, que el funcionamiento de los jurados mixtos no fue capaz de contrarrestar. El enfrentamiento político de CNT con el gobierno republicano, al que habían apoyado en sus inicios, se produjo a partir de 1932 y se recrudeció a partir de la pérdida de influencia en su seno de sus dirigentes Angel PESTAÑA y Joan PEIRÓ a favor de los *faístas*. La impotencia de la República para resolver todos los problemas sociales en plena crisis económica mundial y el descontento en las zonas agrarias del sur por el retraso en la reforma abonaron el enfrentamiento, que adquirió toda su fuerza simbólica en 1933 en los sucesos de Casas Viejas.

presencia de autoridad administrativa⁶⁷⁵. De esta forma, y aún con limitaciones⁶⁷⁶, se avanzaba en el ejercicio de la *autonomía colectiva* de las partes, sin intervención directa del Estado, que se limitaba a poner a disposición el personal administrativo y a nombrar los secretarios para garantizar el correcto funcionamiento de los jurados, así como a sostener económicamente sus gastos (art. 99).

Su **función reguladora** se extendía (art. 19) a la reglamentación del trabajo, salarios, plazo mínimo de duración de los contratos, horarios, horas extraordinarias, forma y requisitos de los despidos y de todas las demás de la reglamentación referida, que servirán de base a los contratos individuales, extendiéndose en el trabajo rural a las condiciones de *alojamiento* de los obreros. Los acuerdos deben registrarse para tener fuerza obligatoria y publicarse si afectan a una industria o rama de la misma. Se establece un procedimiento de recurso con resolución definitiva por el Ministerio.

Incorporaban los jurados mixtos también en la práctica una cierta **función jurisdiccional** en los conflictos salariales y de interpretación y cumplimiento de obligaciones contractuales de cuantía inferior a 2.500 pesetas., además de los juicios por despido. Tras la votación, el presidente, actuando como Magistratura de Trabajo⁶⁷⁷, debía dictar sentencia. Caso de despido improcedente, el patrono podía optar por la readmisión o por la entrega de la indemnización que se fijara, entre quince días y seis meses de jornal, además de los salarios de tramitación. El carácter administrativo del procedimiento se confirmaba con la previsión de que el recurso se había de remitir al Ministerio de Trabajo, con resolución del Consejo de Trabajo.

Posteriormente se promulgaría el Texto Refundido (TR) de la Ley⁶⁷⁸, que incluía la previsión de un **Tribunal Central de Trabajo**, incorporado al Ministerio, con el objeto de conocer de los recursos contra las decisiones de los Jurados mixtos, con participación patronal y obrera y presidido por persona designada por el Ministerio y dividido en dos Secciones, una de *Despidos* y otra de *Salario*. La recién **creada Sala Quinta de Cuestiones Sociales del Tribunal Supremo** entendería de los recursos de revisión. En el propio TR se especifican las funciones de los Jurados mixtos (art. 28 y ss.), recogiendo tanto las normativas, inspectoras y jurisdiccionales, incluyendo específicamente entre

⁶⁷⁵ El art. 18 prevé que los presidentes y vicepresidentes sean nombrados a propuesta unánime y solo si no hay acuerdo, los nombra el ministerio previa presentación de ternas por cada parte y por el delegado de Trabajo.

⁶⁷⁶ Persiste el recurso administrativo, como se verá más abajo, así como las causas de disolución de los jurados de la legislación anterior o, significativamente, la intervención administrativa en los pactos colectivos en caso de *lesión o quebranto en los intereses de la industria*.

⁶⁷⁷ La jurisdicción social había sido creada como sala Quinta del TS mediante Decreto de 6 de mayo de 1931, *Gaceta de Madrid*, núm. 127 de 7 de mayo de 1931, p. 575. La decisión se justifica por “haber surgido la legislación social con posterioridad a la promulgación de la ley orgánica del Poder judicial, en la cual no podía preverse un organismo especial en el Tribunal Supremo que entendiera en los recursos de casación contra resoluciones dictadas por los Tribunales industriales y las Comisiones mixtas de Trabajo, porque no habían llegado a producirse las luchas e ideales sociales que han hecho necesarios dichos Tribunales y Comisiones”.

⁶⁷⁸ Art. 27 del Decreto de 29 de agosto 1935, *Gaceta de Madrid*, núm. 244 de 1 de septiembre, p. 1278-1288.

estas, los pleitos que surjan en la aplicación de la *legislación de accidentes del trabajo*, tanto en relación a empresas o entidades públicas como privadas.

Asimismo, asumían los Jurados mixtos una **función inspectora** en cuanto al cumplimiento de los acuerdos tomados, pudiendo nombrar vocales inspectores, considerados como **inspectores auxiliares del Servicio de Inspección de Trabajo**. Las actas de infracción por éstos levantadas eran resueltas por el Jurado mixto, cabiendo el recurso administrativo correspondiente.

En cuanto a la **función de prevención de conflictos** se plasmaba en la intervención preceptiva (so pena de arresto mayor o multa) de los jurados mixtos en los conflictos colectivos, antes de la convocatoria de huelga. Debía procurar la avenencia, mediante un procedimiento detallado (art. 38 y ss.) que incluía, caso de no alcanzarse acuerdo, la intervención de jurados de ámbito superior e incluso del Ministerio de Trabajo, sobre todo en caso de afectar servicios públicos esenciales. Las partes podían también someterse a arbitraje voluntario, **desapareciendo el laudo de obligado cumplimiento de la legislación corporativa**. Con el mismo criterio de voluntariedad, nunca forzadas y con sometimiento expreso de las partes, los jurados podían intervenir en las diferencias entre patronos y obreros en cualquier materia, aunque no estuviera determinada específicamente su competencia (art. 20).

De esta forma, la relación jurídica de trabajo encuentra un **ámbito propio de acción administrativa mediante órganos paritarios de representación obrera y patronal**. En realidad, bajo la tutela y vigilancia de la Administración, los órganos mixtos se convierten en sujetos de acción administrativa, y, por tanto, de intervención pública en todos los ámbitos: regulador, jurisdiccional e inspector. Una antigua reivindicación obrera se plasmaba finalmente en Ley. Los Jurados Mixtos, como instancia de resolución de conflictos (no como ámbito de regulación) habían sido reclamados desde la primera huelga general de 1855, prometidos en la LAT 1900, y contaban como antecedente con los Tribunales industriales y las instancias de conciliación y arbitraje creados por ley en 1908, instituciones que se mantuvieron vigentes.

Los Tribunales industriales, que convivieron en un periodo con los jurados mixtos, se suprimieron definitivamente mediante la Ley de bases de jurados mixtos de 16 de julio de 1935⁶⁷⁹, trasladándose a éstos sus competencias (base 3ª). Esta misma Ley, promulgada durante el gobierno de A. Lerroux -periodo conocido como *bienio negro* por las izquierdas-, disponía que los presidentes de los jurados mixtos debían ser funcionarios, o jueces o fiscales en excedencia y debían ser designados por concurso por el Ministerio de Trabajo. Ello suponía un paso atrás en la autonomía colectiva y un **instrumento de intervención administrativa indeseado**, por lo que, a este respecto, la Ley fue derogada poco después de la victoria electoral del Frente popular⁶⁸⁰.

⁶⁷⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 198 de 17 de Julio de 1935, p. 614-16.

⁶⁸⁰ Por Ley de 30 de mayo de 1936, *Gaceta de Madrid*, núm. 154 de 2 de junio de 1936, p. 1940.

En todo caso, lo cierto es que los Jurados Mixtos no pudieron alcanzar el objetivo conciliador y garante de la paz social pretendido, tanto porque una parte de la organización de los trabajadores, la cenetista, no se integró y mantuvo su estrategia de acción directa identificando a la República con el régimen anterior, como también por las resistencias patronales al acuerdo y al cumplimiento de los pactos alcanzados y las decisiones de los jurados. Un ejemplo de ello es la resolución de la Asamblea Económico-social, auspiciada por la *Unión Económica*, celebrada en Madrid el 19 y 20 de julio de 1933, en la que aparte de culpar a la influencia socialista en el Gobierno de las dificultades económicas, solicitaba al Gobierno la reforma de los Jurados mixtos:

“Estima la Asamblea que, desviados de sus fines realizando una errónea política de clase, desplazándose su gestión hacia actividades que tienen sus órganos legítimos en jurisdicciones distintas, asumiendo funciones judiciales, inspectoras y punitivas con notoria incompetencia, parcialidad y sectarismo, los Jurados mixtos son actualmente **instrumento de lucha sindical, despiadada y cruel**, en lugar de órganos de colaboración entre los elementos esenciales de la producción. Y como consecuencia de tal desvío, **causa esencial de nuestra crisis económica**. (...) los elementos patronales solicitan del Gobierno de la República que proceda perentoriamente a la modificación de la estructura actual de los Jurados mixtos, suspendiendo entre tanto las facultades dirimentes que a sus presidentes competen y los acuerdos que causen a la economía trastornos y quebrantos irreparables”⁶⁸¹

También durante el bienio negro, en 1935, y en una nueva regresión a la concepción *gubernativa* del conflicto social, se había modificado la Ley de vagos y maleantes de 4 de agosto de 1933, que consideraba, fijándose especialmente en las organizaciones anarquistas:

“Peligrosos como antisociales los que en sus actividades y propagandas sociales, reiteradamente inciten a la ejecución de delitos de terrorismo o de atraco y los que públicamente glorifiquen o enaltecen la comisión de dichos delitos”⁶⁸².

La Ley de 1933⁶⁸³ se refería, entre otros, a los “vagos habituales, los rufianes y proxenetas, los mendigos profesionales o que exploten a menores de edad (no la mendicidad en sí misma), a enfermos mentales o a lisiados, los que exploten juegos prohibidos o los ebrios y toxicómanos habituales”, a quienes se asimilaba a los “nuevos

⁶⁸¹ *Boletín de la Cámara de Propiedad Urbana de la provincia de Cuenca*, núm. 7, 29 de septiembre de 1933, p. 2. La Unión Económica era una agrupación patronal.

⁶⁸² Por Ley de 23 de noviembre de 1935, artículo único, *Gaceta de Madrid*, núm. 332 de 28 de Noviembre de 1935, p. 1715, *Gaceta de Madrid*, núm. 125 de 10 de abril de 1935, p. 144-53.

⁶⁸³ *Gaceta de Madrid*, núm. 217 de 5 de agosto de 1933, p. 874-77. En 1934 se promulgaría en Decreto de 7 de diciembre por el que se establecían en tres instituciones de tratamiento reeducador de vagos y maleantes, que consistían en un campo de concentración, con aplicación de trabajos industriales y agrícolas en los terrenos contiguos a la Prisión Central de Burgos; la Casa de Trabajo de Alcalá de Henares, y otro de custodia en la antigua Prisión Central del Puerto de Santa María, *Gaceta de Madrid*, núm. 347 de 13 de diciembre de 1934, p. 2115-16.

vagos y maleantes”⁶⁸⁴. La inspiración de la Ley era básicamente tutelar y rehabilitadora y se hacía eco de recientes modificaciones del Código Penal, como la exclusión de los menores como delincuentes ⁶⁸⁵. El Reglamento de la Ley ⁶⁸⁶ excluía además explícitamente en su art. 1 a quienes “sin poseer renta ni ingreso alguno carezcan de trabajo u ocupación por causas independientes de su voluntad”, con lo que **la falta de trabajo quedaba despenalizada y dejaba de ser objeto de represión.**

La modificación operada en la Ley de 1935 no actuaba en general contra los trabajadores, pero resulta significativa la asimilación a “vagos y maleantes” de propagandistas sociales, por más que sus proclamas tuvieran un contenido condenable.

D. Los derechos obreros en democracia

Por primera vez también **se regulaban separadamente, mediante la Ley de Asociaciones** profesionales de 8 de abril de 1932⁶⁸⁷, las constituidas por “patronos o por obreros para la defensa de los intereses de las clases respectivas”, incluidas las mujeres mayores de dieciocho años sin autorización paterna o marital, en régimen de libre ingreso y baja. Excluía expresamente en su art. 2 las asociaciones mixtas de obreros y patronos, que eran defendidas en aquellos momentos por los sindicatos católicos, que se habían puesto en práctica por la legislación corporativa italiana y que posteriormente serían impuestas bajo el franquismo bajo la forma del sindicato vertical.

La esencia del corporativismo totalitario residía en el riguroso control ejercido por el Estado sobre las asociaciones obreras y patronales, así como en la confusión producida por las asociaciones mixtas. Por el contrario, es precisamente la **independencia del Estado y de la patronal de las asociaciones de trabajadores la condición primordial del ejercicio democrático de la acción obrera.** Ello no se contradice con la existencia de instrumentos de participación de los trabajadores en la empresa que, aunque previstos constitucionalmente, no llegaron a desarrollarse en España como en la Alemania de entreguerras, y que habrían permitido posteriores avances hacia la **democracia colectiva** entendida como la intervención obrera más allá de las condiciones de trabajo, al disputar con su presencia en los órganos de decisión de la empresa el ámbito *privado* de decisión del empresario.

El reconocimiento de los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga⁶⁸⁸ consagraba una **concepción constructiva del conflicto social.** Frente a la

⁶⁸⁴ La explicación y alcance de estos conceptos figura en la Circular de la Fiscalía General de la República de 12 de marzo de 1934, *Gaceta de Madrid*, núm. 73 de 14 de marzo de 1934, p. 1981-83.

⁶⁸⁵ Así puede verse en la exposición del Decreto de 25 de abril de 1933 de encargo a las Cortes del proyecto de Ley, *Gaceta de Madrid*, núm. 117 de 2 de abril de 1933, p. 650-54.

⁶⁸⁶ *Gaceta de Madrid*, núm. 125 de 10 de abril de 1935, p. 1044-53.

⁶⁸⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 105 de 14 de abril de 1932, p. 330-34.

⁶⁸⁸ El CP de 1932 dice en su Exposición: “La Ley de Coligaciones, Huelgas y Paros, de 27 de abril de 1909, derogó el artículo 556 del Código de 1870; pero el texto sin vida permanecía insepulto. Ahora lo hemos

negación del conflicto propia del corporativismo o a la anatematización propia del liberalismo dogmático, se reconoce la lucha de clases como **condición del impulso del propio sistema jurídico y por tanto, de avance social y democrático. Ya no es posible la armonización de intereses encontrados en aras de un interés superior personificado en la empresa -o en la nación- como instituciones, sino que el objetivo es la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en permanente dialéctica de conflicto constructivo.**

Los estatutos de las asociaciones debían ser depositados y registrados en las delegaciones provinciales de Trabajo y se obligaba a la remisión semestral del libro de socios⁶⁸⁹. Entre sus funciones básicas estaban las de **representación**, tanto en los organismos mixtos de resolución de conflictos y en los Tribunales Industriales, como para el ejercicio de acciones civiles y criminales ante los tribunales. Y, sobre todo, como **partes legitimadas para la interlocución en la negociación colectiva** y la designación de los representantes para intervenir en la gestión de empresas industriales –que no llegó a materializarse-. Se aseguraba su funcionamiento democrático interno y la transparencia y publicidad de las cuentas, so pena de sanción administrativa y en caso de extrema gravedad, hasta su disolución por la autoridad judicial (art. 41).

El **final de la consideración de las relaciones laborales como una cuestión de orden público** se materializaba con la Ley de 13 de mayo de 1932⁶⁹⁰ que creaba las Delegaciones provinciales de Trabajo y las organizaba en dependencia del Ministerio de Trabajo. La Ley sustraía a los gobernadores civiles toda facultad atribuida por la legislación de Trabajo, incluso la de Presidentes de las Delegaciones provinciales del Consejo del Trabajo **para depositarlas en la Autoridad laboral**. Eran los **delegados de trabajo** quienes asumían las funciones y atribuciones asignadas a las Inspecciones y Delegaciones regionales de Trabajo (organizadas en la dictadura), que quedaban suprimidas. De esta forma el delegado de trabajo de cada provincia sería en ella la **“autoridad superior para toda intervención del Poder público encaminada a resolver los conflictos del trabajo”**⁶⁹¹. En 1935 se refundirían los cargos de delegado de

soterrado”, Ley de 27 de octubre de 1932, *Gaceta de Madrid*, nº 310 de 5 de noviembre de 1932, p. 822. Todo ello no es óbice para que, en realidad, no se legislara sobre la huelga en la República, manteniéndose la regulación de 1909. Incluso en la Ley de Defensa de la República de 19 de octubre de 1931 (cierto que promulgada en una situación especial), se considera como acto de agresión a la República “las huelgas no anunciadas con ocho días de anticipación, si no tienen otro plazo marcado en la ley especial, las declaradas por motivos que no se relacionen con las condiciones de trabajo y las que no se sometan a un procedimiento de arbitraje o conciliación” (art. 1), *Gaceta de Madrid*, núm. 295 de 22 de octubre de 1931, p. 420.

⁶⁸⁹ Precepto éste al que se oponía la CNT para evitar dar publicidad a sus afiliados y que suponría un obstáculo para su participación en los jurados mixtos.

⁶⁹⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 136 de 17 de mayo de 1932, p. 1205-07.

⁶⁹¹ Art. 2 del Reglamento que desarrolla la Ley, Decreto de 23 de junio de 1932, *Gaceta de Madrid*, núm. 176 de 24 de junio de 1932, p. 2126- 34, que dedica también el capítulo II a la Inspección de Trabajo, incluyendo el reglamento de 8 de mayo de 1931 así como las normas de personal y régimen administrativo interno. La creación de los delegados de trabajo, junto con la de los jurados mixtos, contó con fuerte oposición parlamentaria.

trabajo y de jefe de la inspección provincial, creándose la figura del Inspector-delegado que asumía todas las funciones de todos los servicios de trabajo del Ministerio⁶⁹².

Esta variación es muy importante desde el punto de vista de la configuración de las competencias de orden público laboral, que se sustraían al departamento de Gobernación. Sin embargo, estas buenas intenciones no impidieron que las políticas de orden público republicanas no difirieran mucho en la práctica de las tradicionales, incluso en relación con las acciones obreras, sobre todo frente a las campañas anarcosindicalistas. La propia promulgación de la Ley de Defensa de la República⁶⁹³, que ponía en cuestión derechos constitucionales, había obligado a posteriori a que la Constitución de 1931 hiciera las excepciones necesarias para su encaje. La frecuencia de los conflictos laborales, a los que las autoridades hacían frente con métodos no siempre democráticos, permitieron que en realidad, la política de orden público republicana se volviera a menudo contra los trabajadores, contribuyendo en gran medida a su descrédito⁶⁹⁴. La Ley de Orden Público de 1933, promulgada aún con gobierno republicano-socialista, no constituiría una especial novedad, sino que facilitaría en marco para los frecuentes estados de excepción durante el bienio 1933-1935 y la intervención militar en los conflictos.

E. Un Reglamento actualizado para la Inspección de Trabajo

También se adaptó inmediatamente la legislación relativa a la Inspección de trabajo, tanto ampliando su campo de competencia a “todos los ramos de la actividad nacional, incluidos servicios públicos como los transportes ferroviarios y marítimos”⁶⁹⁵ como mediante la reforma de su Reglamento. Esta reforma se inspiraba en las conclusiones de la V Conferencia Internacional del Trabajo de Ginebra de 1923, dedicada en exclusiva a la Inspección de Trabajo y que recomendó el establecimiento de un estatuto orgánico para la misma que garantizara su independencia. En este sentido, la Ley de 13 de mayo de 1932 establecería que las plazas de inspector de trabajo debían ser cubiertas por concurso-oposición (art. 11), así como el régimen de incompatibilidades a que quedaban sujetos, sin que pudieran ejercer cualquier “empleo, oficio o profesión” (art. 8). Simultáneamente, se les asignaba un salario suficiente (art. 7) para preservar su independencia⁶⁹⁶.

⁶⁹² Decreto de 12 de octubre de 1935, *Gaceta de Madrid* núm. 288 de 15 de octubre de 1935, p. 323-31.

⁶⁹³ Ley de 21 de octubre de 1931, *Gaceta de Madrid* núm. 295, de 22 de octubre de 1931, p. 420-21.

⁶⁹⁴ Sobre la concepción militarista del orden público de la República, heredera de las prácticas de la Restauración, el papel de las fuerzas de seguridad y la utilización de las técnicas de la jurisdicción militar, M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo...*, id., p. 317 y ss.

⁶⁹⁵ Mediante Decreto de 4 de mayo de 1931, *Gaceta de Madrid*, núm. 129 de 9 de mayo de 1931, p. 614-15. La misma norma disponía la integración del Instituto Social de la Marina (ISM) en el INP.

⁶⁹⁶ En el debate parlamentario la Ley de Delegados de Trabajo sufriría fuertes críticas, entre otras razones por lo que la oposición consideraba elevados sueldos de los delegados e inspectores, así como por la sustracción de las materias laborales del ámbito gubernativo. Tampoco se escondían recelos a la forma de elección de los Delegados e inspectores. “Los Delegados de Trabajo mediatizan, atrofian, asfixian a los gobernadores civiles”, intervención del diputado Royo Vilanova; “Cuando hay millares de obreros y campesinos que se mueren de hambre en estos instantes, es escandaloso que se dé un millón más para

Pero la Inspección seguía funcionando al amparo del Reglamento de 1906, cuando todavía estaba integrada en el IRS y no existía el Ministerio de Trabajo. Se habían producido modificaciones de la legislación social y en la realidad social que hacían precisa una reforma. Esta se había producido muy pronto mediante el Decreto de 8 de mayo de 1931⁶⁹⁷, en cuya Exposición declaraba el gobierno su convicción de que:

“La eficacia de las leyes sociales tiene su principal fundamento en la Inspección del Trabajo, encargada de realizar, en nombre del Estado, la función de vigilancia del cumplimiento de aquellas leyes y servir de verdadera garantía de los derechos de los trabajadores”

Teniendo además en cuenta “las orientaciones del moderno derecho social”, el nuevo Reglamento, además de su inclusión orgánica en el Ministerio de Trabajo y con su Inspector general en inmediata dependencia del ministro, incorporaba algunas modificaciones importantes en el funcionamiento inspector:

a) En cuanto a las exigencias para ocupar el puesto de Inspector, precisaba los **conocimientos y titulación** académica necesarios⁶⁹⁸ siendo preferidos para los cargos de inspector regional o provincial los ingenieros, médicos y abogados. Se plasmaba así el carácter multidisciplinar y el obligado contenido técnico de la Inspección de Trabajo.

b) Como importante novedad, se **incorporaba a los obreros de las minas a la labor inspectora**, en virtud de su conocimiento de los riesgos y de las medidas de seguridad en tal trabajo. Así (art. 28), se nombraban como **Inspectores auxiliares**, sometidos también a las disposiciones del reglamento, obreros propuestos por las Asociaciones profesionales legalmente constituidas.

c) **Se suprimía el apercibimiento previo** a la imposición de sanciones, pudiendo imponerse éstas directamente, ya que “después de tantos años de legislación social, nadie puede racionalmente alegar ignorancia de sus preceptos”. Hasta entonces, solo figuraba como excepción esta posibilidad en el Real Decreto de seguridad en andamios de 1916. Hoy día se conserva este mismo criterio legal.

d) Se establecía una **jurisdicción propiamente social en el régimen de imposición de sanciones**, sustituyendo el procedimiento judicial, “tan lento y poco

burocracia (...) lo más lamentable de todo lo que se transparenta en el proyecto es que los nombramientos de estos 49 gobernadores vitalicios vayan a caer en manos de los afiliados a la plutocracia del partido socialista”, intervención del diputado Balbontín. Cumplida respuesta tuvieron por parte del ministro Largo Caballero en la misma sesión, que rechazó cualquier acusación de nepotismo y defendió la necesidad de fortalecer los instrumentos de control de la legalidad: “Si en España se hace una legislación copiosísima, todo lo avanzada que queráis, con la significación que SS. SS. le quieran dar, y luego no tenemos quien la haga cumplir, no hemos hecho nada (...) **la clase obrera española quiere una legislación social y, además, que esa legislación social se cumpla**”. *DSCC* núm. 153 de 9 de abril de 1932, debate de totalidad del proyecto de Ley de creación de Delegados de Trabajo, p. 5144-67.

⁶⁹⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 132 de 12 de mayo de 1931, p. 672-77.

⁶⁹⁸ También se exige, por cierto, como condición especial, “ser de moralidad intachable, de carácter firme e independiente, voluntad decidida y poseer trato adecuado a la difícil misión que ha de desempeñar” (art. 9).

seguro en la corrección de las infracciones a las leyes”, por resoluciones de los Inspectores regionales, con alzada ante el Consejo de Trabajo, al tiempo que se determinaba un procedimiento sancionatorio concreto y especial para la sanción más grave, como es el cierre del establecimiento o la suspensión de la industria, en los casos de rebeldía o infracciones reiteradas.

4.- La seguridad y la salud en el trabajo y la protección social, prioridades normativas del gobierno de la República

La nueva legalidad republicana permitió un fuerte impulso a la legislación social, tanto por las convicciones de los gobernantes como por la presión de las organizaciones obreras que, al menos en parte, veían como propio al gobierno. El contexto internacional también era favorable en la medida en que la actividad de la OIT en esos años era muy relevante. Además, durante la dictadura se había producido una parálisis en la ratificación de convenios y en el desarrollo de la legislación interna, lo que exigía una rápida puesta al día. Los primeros meses de gobierno republicano, con Largo Caballero al frente del Ministerio de Trabajo fueron de actividad legislativa febril, dedicada entre otros asuntos a la mencionada primera remesa de ratificación de Convenios de la OIT, muchos de ellos relativos a las condiciones de seguridad y salud.

Dos de los problemas pendientes más importantes abordar eran el aseguramiento obligatorio de los empresarios frente a los accidentes de trabajo, pendiente desde 1900, y el desarrollo de un sistema de seguros sociales públicos que ya se extendía por los países del entorno y que en España estaba por construir. La obligación de aseguramiento patronal se instituyó definitivamente en nuestro ordenamiento en 1932 y las bases para un sistema unificado, obligatorio y con participación pública de seguros sociales se alcanzaron en 1936.

A. La reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo y el aseguramiento obligatorio

La primera medida en el ámbito de la legislación de accidentes de trabajo fue la **extensión de su ámbito de protección a todos los trabajadores agrícolas**, que en aquellos momentos suponían un importante porcentaje de la población activa. Por Decreto de 12 de junio de 1931⁶⁹⁹ se aprobaba la Ley de bases para la aplicación a la *agricultura* de la ley de Accidentes del trabajo, desarrollada mediante Reglamento que se aprobó poco después, por Decreto de 25 de agosto de 1931⁷⁰⁰. Así se extendía a las explotaciones agrícolas, ahora ya con independencia de su tamaño, los beneficios de la LAT, atendiendo a una antigua reivindicación obrera plasmada en propuestas reiteradas

⁶⁹⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 164 de 13 de junio de 1931, p. 1352-54.

⁷⁰⁰ *Gaceta de Madrid* núm. 242 de 30 de agosto de 1931, p. 1509-18.

al IRS⁷⁰¹ y a la que repetidamente se habían opuesto las patronales agrarias. El convenio nº 12 OIT, aprobado en 1921, sobre la extensión de los beneficios indemnizatorios por accidente de trabajo a los asalariados agrícolas, no había sido ratificado por España hasta el 11 de mayo de 1931. Mediante Ley de 9 de septiembre del mismo año se elevaba el Decreto a rango de Ley⁷⁰², tras la promulgación del Reglamento de aplicación por Decreto de 25 de agosto de 1931⁷⁰³.

Las acciones más relevantes se produjeron en torno a la LAT. El 4 de julio de 1932 se promulgaba la **Ley de bases de accidentes de trabajo**, que anunciaba la redacción de un **Texto Refundido de la LAT**, que se aprobaría por Decreto de 8 de octubre de 1932⁷⁰⁴. El Reglamento de la Ley se aprobó mediante Decreto de 31 de enero de 1933⁷⁰⁵. La novedad esencial de estas normas reside en la tan reclamada por las organizaciones obreras **obligación del aseguramiento** del patrono (base 2ª) “contra el riesgo de accidente de sus obreros que produzca la incapacidad permanente de los mismos”, de modo que **todo obrero se considerará de derecho asegurado, aunque no lo estuviera su patrono** y siendo garantizada la indemnización que el patrono no abonare por el Fondo de garantía. La promulgación de la Ley, contó, como de costumbre, con fuerte oposición patronal -mitigada después con la posibilidad de constituir mutuas patronales- y de las compañías de seguros, que veían peligrar su negocio⁷⁰⁶.

Además de esta novedad fundamental, se incluían otras de importancia. Así, en línea con la previsión del art. 5 del Convenio nº 17 OIT⁷⁰⁷, y **una vez instituido el aseguramiento obligatorio**, se modificaba el art. 168 del Código de Trabajo en el sentido de dar **preferencia a las indemnizaciones en forma de renta**, que se establecían como un porcentaje sobre el salario del accidentado (base 1ª), frente a la capitalización de la misma. También permitía que la asistencia médico-farmacéutica y quirúrgica a que el trabajador era acreedor fuera también asegurada por el patrono (base 5ª), reconociendo al tiempo el derecho del accidentado a recibir los aparatos ortopédicos o prótesis necesarios del seguro o del patrono (base 6ª). Como antecedente de la figura de “gran invalidez”, se reconocía al accidentado un suplemento de su indemnización hasta el 50% cuando por su incapacidad necesitara la asistencia constante de otra persona (base 7ª).

⁷⁰¹ Ya en 1905 el IRS “resolvió declarar justo y urgente el extender a esos obreros la legislación sobre accidentes, iniciándose en seguida los trabajos de elaboración de un proyecto de ley que fué terminado en el año 1908 y aceptado y llevado al Parlamento por sucesivos Gobiernos, dos veces en el año 1919 y una en marzo de 1921, sin que llegara a convertirse en ley”. Tomado de la Exposición de la Ley de bases.

⁷⁰² *Gaceta de Madrid*, núm. 253, de 10 de septiembre de 1931, p. 1746.

⁷⁰³ *Gaceta de Madrid*, núm. 242 de 30 de agosto de 1931, p. 1509-18

⁷⁰⁴ La Ley de bases en *Gaceta de Madrid*, núm. 189 de 7 de julio de 1932, p. 179-80. El texto refundido en *Gaceta de Madrid*, núm. 286 de 12 de octubre de 1932, p. 218-24.

⁷⁰⁵ *Gaceta de Madrid* núm. 33 de 2 de febrero de 1933, p. 836-52 y núm. 38 de 7 de febrero, p. 949-65, respectivamente.

⁷⁰⁶ J. PONS PONS y J. SILVESTRE RODRIGUEZ, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España: 1900-1945*, Ed. Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, p. 140.

⁷⁰⁷ Ya ratificado por España el 22 de febrero de 1929.

Se creaba además la **Caja Nacional de Seguro contra accidentes del trabajo en la industria en el seno del INP**, de forma que el patrono podía cumplir su obligación de aseguramiento obligatorio (base 8ª) de tres formas: a) en **convenio directo** con la Caja Nacional, b) mediante su inscripción en una **Mutualidad patronal** o c) contratando un seguro con una **Sociedad de Seguros** generales (privada) legalmente constituida. De esta forma se daba **entrada por primera vez a un organismo del Estado en la gestión del seguro de accidentes de trabajo**. La intención inicial era eliminar la intervención privada, pero no fue posible por la oposición de las compañías de seguros, que tenían una parte importante de su negocio en este ramo. Además, el gobierno preveía la unificación del sistema de previsión social, con lo que, vistas las presiones, se pospuso el asunto⁷⁰⁸. La guerra civil y la dictadura franquista permitirían la permanencia del sector privado cuarenta años más.

Además, la **Caja Nacional incorporaba importantes competencias**⁷⁰⁹ como la fijación de las tarifas, la constitución y pago de las rentas indemnizatorias para invalidez permanente y muerte, la gestión del Fondo de Garantía de accidentes de trabajo, los servicios médicos de inspección y revisión de incapacidades, la readaptación profesional -para lo que posteriormente se crearía la *Clínica del Trabajo* en Madrid, dirigida por el Dr. Antonio Oller y que jugaría un importante papel rehabilitador y docente⁷¹⁰- y el asesoramiento e inspección de las mutualidades patronales. En su consejo se preveía la presencia de tres obreros y tres patronos y se preveía la colaboración a nivel territorial de las Cajas interesadas.

A pesar de permitirse el seguro privado, las condiciones en que este se contrataba eran estipuladas administrativamente. Así, en la norma figuraba una completa descripción de las condiciones de la autorización, de los sistemas de vigilancia pública y la fijación de tarifas mínimas, así como de las garantías a ofrecer por las mutualidades patronales y las compañías privadas de seguro (art. 111 a 139 del Reglamento). Tanto las Mutualidades patronales como los seguros privados venían a entregar a la Caja, en caso de accidente sufrido por obrero empleado por uno de sus asociados y que ocasionara la muerte o incapacidad permanente del obrero, el capital necesario para adquirir la renta que debiera ser abonada como indemnización al obrero o a sus derechohabientes. Es decir, se obligaban a **garantizar mediante capitalización** la pensión que le correspondiera (base 11ª), obligación que se mantiene hasta ahora, siendo el INSS el destinatario de los fondos. La Caja se reservaba, como se ha dicho, la fijación de las primas a satisfacer según los riesgos y las medidas de prevención que puedan disminuirlos, o su carencia aumentarlos (base 12ª), lo que anunciaba por vez primera los sistemas de recargo o descuento en las primas que posteriormente, al menos sobre el papel, se mantendrían. En realidad, estas

⁷⁰⁸ J. PONS, “La gestión patronal del seguro obligatorio de accidentes de trabajo durante el franquismo (1940-1975)”, *Revista de Historia Industrial*, N° 45, año XX, 2011.1, p. 110.

⁷⁰⁹ Estatutos de la Caja Nacional aprobados por Decreto de 22 de febrero de 1933, *Gaceta de Madrid*, núm. 56 de 25 de febrero de 1933, p. 1531-35.

⁷¹⁰ La Clínica mantuvo su funcionamiento hasta 1950 en que pasó a denominarse Clínica Nacional del Trabajo.

competencias administrativas sobre el aseguramiento se mantienen hasta ahora en lo esencial.

En cuanto al Fondo especial de garantía, previsto para cubrir los impagos de capital-renta, se había de constituir con (base 16^a): las multas por incumplimiento de las disposiciones legales en materia de accidentes en la industria, la cantidad aportada por el Estado, los capitales que constituyera una renta del 15% del salario de los obreros que murieran en accidente y sin dejar derechohabientes y que debían ser satisfechos por el patrono o entidad responsable, las sumas recuperadas por la Caja y, finalmente, con cuotas anuales (recargos) a fijar por el Ministerio de Trabajo, en milésimas de las primas del seguro.

Ampliaba por otro lado el alcance de la responsabilidad civil empresarial, **superando el principio de inmunidad empresarial** consagrado por la LAT 1900 “en cuanto que esta excluía -o parecía excluir- acciones civiles de reparación determinadas por los mismos hechos y por la culpa o negligencia del empresario” (arts. 16 a 18). Esta responsabilidad *tarifada* se mantuvo en la LAT 1922. Pero a partir de la Ley y del Reglamento republicano, se abre paso la **compatibilidad reparadora de la responsabilidad objetiva tarifada y de la acción civil por culpa**⁷¹¹, en términos amplios que se incorporan posteriormente a toda la legislación de accidentes de trabajo, en particular en la Ley General de la Seguridad Social de 1966. Cuestión distinta será el grado de efectividad práctica de la vía reparadora civil, pero eso ha de atribuirse al funcionamiento de la jurisdicción y a los continuos obstáculos procesales.

Por último, se establecía la obligación taxativa del empresario de cumplir toda la normativa de seguridad e higiene en beneficio de sus obreros y se encomendaba al Ministerio de Trabajo del dictado de los reglamentos y disposiciones oportunos para hacer efectiva la aplicación de los mecanismos y demás medios preventivos y de las medidas de seguridad e higiene. En coherencia, las **competencias de sanidad pasarían del Ministerio de Gobernación al de Trabajo, Sanidad y Previsión Social** y la Ley de bases de coordinación sanitaria de 11 de julio de 1934⁷¹² constituiría un paso importante en la intervención pública en el ámbito sanitario. Asignaba a la sanidad el carácter de “función pública de colaboración reglada de actividades municipales, provinciales y estatales, bajo la dirección técnica y administrativa del Estado” (base 3^a) y creaba mancomunidades que agrupaban a todos los municipios en cada provincia -a excepción de Madrid y otros municipios mayores con la sanidad estructurada- como órganos delegados del Ministerio. Anunciaba finalmente la creación de un Ministerio de Sanidad.

⁷¹¹ Como recuerda la STS 6502/2007 de 17 de julio de 2007 en su F J 4º, ECLI: ES:TS:2007:6502, el art. 47 del Reglamento estipulaba que “Será causa de responsabilidad para los patronos el incumplimiento de las medidas de previsión de accidentes y de higiene del trabajo (...). La adopción de medidas de seguridad e higiene no dispensa al patrono del pago de las indemnizaciones legales, teniéndose en cuenta únicamente para apreciar la responsabilidad civil o criminal que pudiera existir”.

⁷¹² *Gaceta de Madrid*, núm. 196 de 15 de julio de 1934, p. 538-42.

Este conjunto de actuaciones administrativas, que **extraían la sanidad del ámbito gubernativo y por tanto del orden público**, suponían un importante avance conceptual. La sanidad era una función pública, un servicio público a cargo del Estado en sus diferentes niveles y, por tanto, la **salud era un derecho** de los ciudadanos, no un ámbito benéfico como hasta el momento. Veremos cómo ya en los albores del franquismo, se revertirá inmediatamente la situación.

En la misma línea de intervención administrativa incompatible con la beneficencia, se creaba, por Decreto de 23 de agosto de 1934⁷¹³, la *Inspección Médica del Trabajo*, como un Servicio dentro también de la Dirección General de Sanidad del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión. Inmediatamente después se creaba, por Decreto de 23 de agosto de 1934, la *Inspección Médica de Higiene en el Trabajo* y, por Orden de 29 de septiembre de 1934, se ordenaba el *Servicio de Higiene en el Trabajo*⁷¹⁴, que incorporaba la Inspección Médica de Minas.

La **Inspección Médica del Trabajo** se concebía como instrumento administrativo **clara y estrictamente preventivo**, ya que, según su Exposición, pretendía “reducir, hasta donde sea posible, en el obrero la producción de trastornos patológicos ya de índole traumática, ya de naturaleza interna”. Y en el art. 2 de la Orden mencionada se definía, con una concepción bien moderna, la **función médico-inspectora** como:

“La **prevención** de cualquier trastorno morboso debido al trabajo mismo, cesando dicha función en el momento de producirse y quedando, por tanto, completamente desligada, tanto de la actuación técnica curativa como de la consecutiva que en el terreno médico legal pueda plantearse”.

Se organizaba **dentro de la Inspección del Trabajo**, como “modalidad especial análoga a cualquier otra profesional existente en dicha Inspección”. Así, los médicos inspectores habían de cuidar de que se aplicaran las medidas de prevención higiénico-sanitarias reglamentarias en las industrias, “denunciando a quien corresponda las transgresiones legales observadas” (art. 5). Esta moderna **concepción preventiva e integrada** de la Medicina del trabajo en su vertiente inspectora se añadía a la definitiva igualdad en el tratamiento del accidente de trabajo traumático, de la enfermedad profesional y de la enfermedad del trabajo (art. 2). Además, la vocación de integración de

⁷¹³ *Gaceta de Madrid*, núm. 237 de 25 de agosto de 1934, p. 1706-07. Años antes se había creado la Inspección de Sanidad Minera (Real Decreto de 12 de mayo de 1926, *Gaceta de Madrid*, núm. 133 del 13 de mayo, p. 852) con funciones limitadas a la vigilancia de las obligaciones de las empresas mineras en relación con la anquilostomiasis, enfermedad infecciosa a la sazón muy extendida en las explotaciones mineras y que ya había sido objeto de estudio por el IRS en las minas de La Carolina (Jaén), INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Dictamen referente a una información acerca de la anquilostomiasis*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1917, que describe no solo la afectación próxima al 50% de los trabajadores de la enfermedad sino la ausencia de cobertura de la contingencia -a salvo las prestaciones concedidas en algunos casos por las empresas- mientras no fuera declarada enfermedad profesional.

⁷¹⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 237 de 25 de agosto, p. 1706-07 y núm. 279 de 6 de octubre de 1934, p. 198-90, respectivamente.

la legislación española en el ámbito internacional se hacía patente en su dedicación “preferente a los problemas médico-sanitarios derivados de Convenios internacionales ratificados por España” (art. 3). Y, finalmente, y en cuanto a la especialización profesional exigida, se preveía que las funciones fueran desempeñadas preferentemente por facultativos con formación en Medicina del trabajo, según certificado de la Escuela Nacional de Sanidad en cursos dados en colaboración con el INP (art. 6). Lamentablemente, la Inspección Médica desapareció como órgano administrativo en la reordenación del Ministerio de 1935 y posteriormente sería olvidada al sustituirse durante el franquismo por los *Servicios Médicos de Empresa*, con una inspiración bien distinta.

Es también de destacar la Ley de bases de 13 de julio de 1936⁷¹⁵ que **regulaba por primera vez las enfermedades profesionales**, listando éstas y las actividades en que han de ser reconocidas en un cuadro, según el esquema del Convenio n° 18 OIT, que había sido aprobado en 1925 y revisado por el n° 42 en 1934. En ambas ocasiones, España había ratificado los Convenios, respectivamente, en 1932 y 1938. El cuadro de enfermedades profesionales, más amplio por cierto que el de los mencionados convenios, permitía la importante novedad de considerar que, si el trabajador había prestado servicios en una empresa que realizara las actividades del cuadro y contrajera una de las enfermedades en él contenidas, su enfermedad había de ser considerada *profesional* a los efectos de la aplicación de la legislación de accidentes de trabajo. De esta forma **se asimilaba también al accidente de trabajo a efectos de la obligatoriedad del aseguramiento patronal** (base V). Muy importante es también el contenido de la base XII, criterio hasta hoy vigente, según la que la existencia de listado de enfermedades profesionales no es obstáculo 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”. Es decir, que se mantenía que cualquier enfermedad que no figurara en la lista, pero estuviera directamente relacionada con la prestación del trabajo, había de considerarse como **accidente de trabajo**. Establecía también como instrumento preventivo de primer orden la obligatoriedad de los **reconocimientos médicos periódicos a efectos de detección precoz de la enfermedad**⁷¹⁶ (base VI) y de nuevas orientaciones profesionales para conservar su salud.

La Ley de bases preveía asimismo la constitución de la *Comisión Central Técnica de Enfermedades Profesionales* en el seno del Ministerio de Trabajo con funciones decisorias en caso de discrepancia médica y de propuesta de inclusión de nuevas enfermedades o actividades en el cuadro (base X). Finalmente, se preveía para antes 1 de enero de 1937 el desarrollo reglamentario y la publicación de los textos refundidos necesarios en la legislación de accidentes de trabajo para la entrada en vigor de lo dispuesto en la Ley. Un nuevo impulso, pues, se daba a la regulación de la enfermedad

⁷¹⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 197 de 15 de julio de 1936, p. 515-17.

⁷¹⁶ Estos son los reconocimientos realmente preventivos y no los previos al ingreso en el trabajo, que tienen el carácter de selectivos y muy a menudo son discriminatorios.

profesional mediante la limitación de la discrecionalidad en su reconocimiento. Sin embargo, el estallido de la guerra civil pocos días más tarde de su promulgación, impidió el desarrollo de esta importante norma y su entrada en vigor.

En relación con los trabajadores del mar, se había constituido en 1919 la Caja de Crédito Marítimo⁷¹⁷, que desde 1927 se denominaría Instituto Social de la Marina (ISM) y que se encargaría de la legislación de trabajo en el sector y de la Inspección del Seguro del Mar⁷¹⁸. Este seguro de accidentes era obligatorio desde 1926, salvo para los pescadores a la parte. Pues bien, mediante Decreto de 21 de noviembre de 1931⁷¹⁹, se aprobó el Reglamento de las Mutualidades de Accidentes del Mar y Accidentes del Trabajo, que incluía finalmente a estos trabajadores como obligatoriamente asegurados por el patrono.

Merece por último destacarse la creación en 1934 de la *Sociedad Española de Medicina del Trabajo*, a iniciativa del Dr. Oller⁷²⁰. En su primera Asamblea celebrada en Madrid el 18 de enero de 1935, se fijaban como objetivos de la asociación el estudio de la Higiene del Trabajo, novedosamente dedicada al estudio de las medidas de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la traumatología laboral, las enfermedades profesionales para las que se reclamaba la urgencia de su regulación y la elaboración de dictámenes. De esta forma se inauguraba el funcionamiento de un organismo con vocación consultiva en el ámbito de la Medicina del Trabajo. Esta institución vio también interrumpidos sus trabajos por la guerra civil y languideció en los primeros años del franquismo. En 1956, ya en pleno franquismo, se crearía la *Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo*, sin aparente vinculación con la republicana⁷²¹.

B. La construcción de un sistema público, obligatorio y unificado de seguros sociales: un proyecto truncado por la rebelión militar y la guerra

Tras la I Guerra Mundial se asiste a una expansión de la intervención social de los Estados, incluso de los no beligerantes. La crisis de 1929 acelerará la necesidad de esta intervención, coincidiendo además con un cambio en las percepciones sindicales, ahora mucho más favorables, y en un contexto político también más propicio en España, tras la práctica inactividad legislativa de la dictadura en el terreno de la protección social.

⁷¹⁷ Real Decreto de 10 de octubre de 1919, *Gaceta de Madrid* núm. 285, de 12 de octubre de 1919, p. 153-54.

⁷¹⁸ Real Orden Circular de 5 de marzo de 1926, *Gaceta de Madrid*, núm. 70, de 11 de marzo, p. 1329.

⁷¹⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 328, de 20 de noviembre, p. 1164-66.

⁷²⁰ Que había sido representante del Ministerio de Trabajo en Congresos Internacionales sobre accidentes de trabajo. Un interesante informe del estado de la cuestión en A. OLLER, *VII Congreso internacional de accidentes y enfermedades de trabajo (Bruselas, julio 1935)*, Publicaciones del INP, Madrid, 1935.

⁷²¹ L. FERNANDEZ CONRADI y A. BARTOLOMÉ PINEDA, *Historia de la medicina del trabajo en España (1800-2000)*, Ed. MAPFRE, SA, Madrid, 2004, p. 523-27.

Así, mediante Decreto de 26 de mayo de 1931 se aborda el Seguro obligatorio de **maternidad**⁷²² modificando la regulación de 1929 en el sentido de no excluir a las obreras no inscritas en el retiro obrero por responsabilidad del patrono, y de garantizar los fondos necesarios del Estado para su mantenimiento⁷²³. Por Decreto de 9 de diciembre de 1931 se declaraban **nulas las cláusulas de reglamentos o bases de trabajo que impedían el matrimonio de las obreras**, “prohibición sin fundamento alguno, y que sólo podría explicarse por el deseo de eludir disposiciones legales protectoras de la maternidad en los días del puerperio y de la lactancia”⁷²⁴.

El día anterior, y bajo los graves efectos de la crisis económica, se había aprobado el Decreto de 25 de mayo de 1931 de creación de la **Caja Nacional contra el paro forzoso**⁷²⁵ como “Servicio social que no sólo no substituye, sino que cuenta con la permanencia de la asistencia del Estado y de las entidades locales a favor de los sin trabajo”. Su inspiración era del mismo carácter de la ya conocida *libertad subsidiada*, (fomento y estímulo de la previsión individual y corporativa) y limitado al complemento de prestación y a labores de estudio, información, estadística y propaganda. En cuanto a sus funciones de prestación, la propia norma reconocía su carácter provisional, ya que la intención era organizar un *seguro técnico*, así como parcial, pues la previsión contra el paro “ha de residir principalmente en el buen gobierno de la economía” y una mejor organización social.

La Caja se incorporaba al INP, con el objeto de subvencionar instituciones sociales como oficinas de colocación y Cajas de subsidio a los parados, en particular las creadas por las asociaciones obreras y por los comités paritarios, siempre que efectivamente ofrecieran colocación y proporcionaran subsidios. Se creaba un fondo de solidaridad interregional e interprofesional, sin que pudiera aplicarse en caso de huelga o *lock-out*. El subsidio consistía en un aumento, entre el 30 y el 100% sobre las prestaciones de las instituciones mencionadas, sin exceder el 60% del jornal, de forma que se materializaba en una aportación del Estado a cada beneficiario por tal cantidad. En todo caso, **ni constituía un verdadero seguro de paro generalizado ni su eficacia fue relevante**, dada la oposición de las administraciones municipales a la creación de las bolsas de trabajo.

⁷²² *Gaceta de Madrid*, núm. 147 de 27 de mayo de 1931, p. 963-64.

⁷²³ Como de costumbre, la puesta en práctica del seguro contó con la oposición de algunos sectores patronales. Pero, a pesar de este avance, también las trabajadoras de algunos sectores, como el conservero, se opusieron incluso mediante huelgas, negándose a realizar su aportación económica. Una descripción de estos conflictos puede hallarse en L. MUÑOZ, “La protección social a los trabajadores de industrias marítimas, 1900-1936”, F. COMÍN y L. ALVAREZ, coord., *De la Beneficencia al Estado de bienestar. Una historia de la Seguridad Social*. Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia, 9-12 de septiembre de 2008, p. 20-21, Consultado el 10 de agosto de 2017 en <http://www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB3/La%20proteccion%20social%20maritimas.pdf>.

⁷²⁴ De la Exposición del Decreto, *Gaceta de Madrid*, núm. 344 de 10 de diciembre de 1931, p. 1595-96.

⁷²⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 147 de 27 de mayo de 1931, p. 961-63. En realidad, mediante el Decreto se promulgan las bases para la posterior legislación, que es desarrollada como reglamento por Decreto de 30 de septiembre de 1931, *Gaceta de Madrid*, núm. 275 de 2 de octubre de 1931, p. 29-32. .

En lo referente a la acción inspectora, mediante Decreto de 28 de junio de 1935⁷²⁶, se creaba la **Inspección de seguros sociales obligatorios como función delegada del Estado en el INP**, quedando por tanto separada de la Inspección de Trabajo, a quien se habían ido encargado hasta entonces estas competencias en las normas de creación de seguros sociales. Sus funciones específicas se referían a: a) *Investigación e información* del cumplimiento de las obligaciones aseguradoras de las empresas, cooperando en la comprobación de denuncias y siniestros, realidad de la insolvencia, contraste de las pruebas aportadas en los recursos; b) *Correctivas y de apremio*, imponiendo las sanciones correspondientes y c) *Contenciosas*, en cuanto a los recursos contra liquidaciones formuladas, actas levantadas, sanciones impuestas y recursos promovidos por aplicación de la LAT.

Finalmente, **la unificación de los seguros sociales**, cuyos intentos databan de la Conferencia de Barcelona de 1922 y cuyas conclusiones quedaron varadas por el golpe militar del siguiente año⁷²⁷, fue uno de los objetivos más importantes perseguidos por Largo Caballero para dar cumplimiento al art. 46 de la Constitución y a los recientemente suscritos convenios de la OIT, adoptados a su vez bajo el impulso obrero. Recién ratificados los Convenios sobre *Seguro de enfermedad*⁷²⁸, se ordenó al INP mediante disposición de 10 de mayo de 1932⁷²⁹, la realización del “estudio técnico necesario para la unificación de los Seguros sociales de invalidez, vejez, maternidad, enfermedad y muerte, y la coordinación de éstos con los Seguros de accidentes del trabajo en la industria y en la agricultura” (art. 2). Para ello debería poner en marcha una “amplia ponencia, con la colaboración del Consejo de Trabajo y de la Comisión Asesora Nacional Patronal y Obrera de aquel organismo, y las informaciones públicas necesarias” (art. 4). Las bases se aprobarían por dicha Comisión Asesora en diciembre de 1934 y el Consejo del Patronato del INP aprobaría la propuesta final el 13 de septiembre de 1935.

El seguro de accidentes de trabajo quedaba significativamente fuera de la unificación pretendida puesto que, como se dice en la Exposición, “lo que realmente se asegura en él es la responsabilidad patronal”, mientras que el resto de los seguros a unificar responden la voluntad política de crear un:

“**Seguro integral**, en el que con una sola cuota patronal y obrera, más las bonificaciones y subvenciones del Estado -suma de las primas técnicamente exigibles-, se ponga a cubierto del máximo de riesgos previsibles a **todos los trabajadores** a quienes la sociedad debe esa protección y el Estado esa justicia”.

Es decir, con independencia de la coordinación del sistema, se diferenciaba la raíz de ambos tipos de seguro: el relativo a las contingencias que después se denominarían

⁷²⁶ *Gaceta de Madrid*, nº 181 de 30 de junio de 1935, p. 2558-9.

⁷²⁷ Sobre la Conferencia de seguros de Barcelona y la oposición patronal y de las organizaciones anarquistas a la creación de seguros obligatorios, J. CUESTA BUSTILLO, “1922: Reformismo imposible ante un régimen en quiebra”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, Nº 2, 1984, p. 85-102.

⁷²⁸ Aprobada la ratificación por ley el 8 de abril y publicada, junto con otros once, el 14 de abril de 1932, como se ha dicho más arriba.

⁷²⁹ *Gaceta de Madrid* núm. 131 de 10 de mayo de 1932, p. 1091.

como profesionales y el correspondiente a las comunes. Mientras que en el primer caso la responsabilidad es exclusivamente patronal y las aportaciones lo son en consecuencia también exclusivamente del empresario, en el segundo el Estado asume también una responsabilidad social reflejada en sus propias aportaciones. Es esta una diferencia esencial que explica en parte la distinción entre los regímenes jurídicos aplicados en el futuro a ambos tipos de contingencia.

Las bases del anteproyecto de unificación de los Seguros Sociales se publicaron mediante Orden Ministerial de 25 de mayo de 1936⁷³⁰, con plazo de veinte días para la información pública. Su art. 2º preveía la unificación en una sola aseguradora, con una sola cuota –aunque diferenciadas técnicamente cada una de las primas de cada seguro-, en un solo acto de afiliación y con un solo documento que acreditara el pago de las cuotas, siendo únicos el material y las instalaciones sanitarias y únicas también las inspecciones y la jurisdicción contenciosa. Pero lo más importante era la previsión del art. 3º en relación con la obligatoriedad, que especificaba con claridad que:

“Deberán ser **inscritos obligatoriamente** en estos Seguros todos los asalariados, sin distinción de estado civil, sexo o nacionalidad, que hayan cumplido dieciséis años y no lleguen a los sesenta y cinco, cuyas retribuciones anuales no excedan de 6.000 pesetas, que trabajen habitualmente (...)”

En cuanto a su financiación (art. 5º), habían de **participar patrono y trabajador a partes iguales con un porcentaje del salario base** –siendo el ingreso responsabilidad del patrono-, **así como el Estado**. La contribución pública se extendía a los complementos de prestación en caso de vejez, muerte e invalidez y a la cobertura de la asistencia sanitaria mediante los servicios públicos. El Estado también realizaba las aportaciones al seguro de maternidad y, de forma general, corría con los gastos de jurisdicción y control. Todo ello sin perjuicio de otros ingresos previstos en el art. 6º y bajo la administración del INP.

Se constituía así un verdadero **sistema público y obligatorio de seguros sociales**. De esta forma, el modelo de unificación español superaba el modelo bismarckiano de contingencias tratadas por separado y seguros independientes, aunque sin abarcar el proyecto universal y globalizador beveridgeano. Aspiraba, eso sí, a equipararse a los modelos europeos más avanzados haciendo hincapié en el principio de obligatoriedad de todos los seguros que se abría paso en la OIT y para cuya puesta en práctica la unificación era un paso necesario⁷³¹. La rebelión militar y el estallido de la guerra civil impidieron, igual que sucedió con otras iniciativas, el desarrollo legislativo de este proyecto⁷³².

⁷³⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 149 de 28 de mayo, p. 1787.

⁷³¹ SAMANIEGO-BONEU, M., “Hacia la unificación de los seguros sociales: el intento integrador de la II República”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, Salamanca, v. 2, feb. 2010, p. 105, consultado el 21 de agosto de 2017 en <http://revistas.usal.es/index.php/0213-2087/article/view/5697/5732>

⁷³² Por Decreto de 7 de agosto de 1936 se suspendían las sesiones de Cortes, *Gaceta de Madrid*, núm. 221 de 8 de agosto de 1936, p. 1131. Posteriormente se reunirían, ya en plena guerra, en Valencia y Barcelona.

Ha de resaltarse, sin embargo, que ya en plena guerra, el gobierno republicano, mediante Decreto de 25 de noviembre de 1936⁷³³ de reorganización del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, creaba el **Consejo Nacional de Asistencia Social** con la misión primordial de “coordinar todo cuanto antes constituía el objeto y fines de la beneficencia oficial, particular y pública”, quedando **anuladas las Juntas provinciales de Beneficencia**. De esta forma, al pasar a control público todas las instituciones y bienes de la Beneficencia, no solo se coordinaban mejor las actuaciones y se separaban los dos ámbitos de actuación del Ministerio, sino que, en palabras de la ministra del ramo, Federica Montseny, se trataba de “erradicar el espíritu humillante de la caridad que lo inspiraba”⁷³⁴.

Por Decreto del 14 de enero de 1937⁷³⁵ se regulaba la Asistencia Social, delimitando su ámbito de actuación mediante la organización en Consejerías ocupadas de intervenir en:

a) La **asistencia** de anormales (sic) físicos (sordomudos y ciegos), anormales mentales educables, inválidos (cojos, mancos y paralíticos) y desvalidos (hogares y comedores de ancianos y subsidios a los mismos), con la orientación primordial de la absoluta supresión de la mendicidad.

b) La acción **protectora** de embarazadas, madres lactantes y niños lactados, maternidades, comedores, refugios y mutualidades maternas, -guardalactantes, primas de lactancia, cámaras de lactancia e instituciones similares, así como al niño huérfano, transformando los actuales asilos en hogares de infancia.

c) La **reforma** de menores, el estudio de las medidas para abolir la prostitución y el estudio crítico e información sobre legislación social propia de las funciones del Consejo.

Además, se ordenaba la rápida estructuración de la **nueva solidaridad o asistencia social**, disponiendo de los elementos materiales y económicos de la antigua Beneficencia, quedando disueltas todas las instituciones de beneficencia particular -que debían entregar todos sus bienes, y reestructurándose las públicas- **Desaparecían así normativamente todas las instituciones benéficas privadas y se constituía una sola asistencia social pública**.

⁷³³ *Gaceta de la República*, núm. 330 de 25 de noviembre de 1936, p. 786-87.

⁷³⁴ F. MONTSENY, “La Sanidad y la Asistencia Social durante la guerra civil”, monográfico titulado *Salud y República. La política sanitaria en la II República Española*, Cuadernos CAUM, nº 4, Ed. Club de Amigos de la UNESCO, Madrid, 2007, consultado el 2 de febrero de 2017 en http://www.caum.es/CARPETAS/cuadernos/cuadernospdf/libro16/Salud_y_%20republica.pdf

⁷³⁵ *Gaceta de la República*, núm. 17 de 17 de enero de 1937, p. 379-80.

CAPÍTULO VII

LAS RELACIONES DE TRABAJO BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA: UNA INVOLUCIÓN IDEOLÓGICA, POLÍTICA, SOCIAL Y JURÍDICA

*“... pienso en la guerra. La guerra
viene como un huracán
por los páramos del alto Duero,
por las llanuras de pan llevar,
desde la fértil Extremadura
a estos jardines de limonar,
desde los grises cielos astures
a las marismas de luz y sal.
Pienso en España vendida toda
de río a río, de monte a monte,
de mar a mar”.* Antonio Machado⁷³⁶

1.- La construcción de un Nuevo Estado contra los trabajadores y sus organizaciones

Si la II República había significado la irrupción de los contenidos democráticos en la vida política y social española colocando al país entre los más avanzados en ese terreno, la rebelión militar que provocó la guerra paralizó la mayoría de los proyectos legislativos laborales en marcha, como el reconocimiento de la enfermedad profesional y su aseguramiento obligatorio, el seguro de enfermedad obligatorio o el proceso de unificación de los seguros sociales. Además, ya durante la guerra se produciría una duplicidad en la legislación, al comenzar a dictarse normativa en el bando nacionalista, en muchos sentidos contradictoria con la vigente en la España republicana y dirigida en lo fundamental a deshacer la obra del Frente Popular.

El conglomerado de fuerzas que había dado apoyo a la rebelión era una mezcla entre el conservadurismo tradicional, militarista, monárquico y católico que se había organizado en torno a la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA) y la versión española del totalitarismo presente en la Europa de entreguerras: el falangismo. Mientras que el objetivo político de los primeros era el retorno a la situación anterior a la República, restaurando el poder de las clases dominantes, los falangistas preconizaban la

⁷³⁶ *Meditación del día*, Valencia, febrero 1937 en A. MACHADO, *Poesías completas*, M. ALVAR ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1988 (13ª ed.), p. 28.

creación de un *Nuevo Estado* totalitario⁷³⁷. No bastaba la destrucción de la República, sino su sustitución por una dictadura militar a la que el falangismo dotaría de doctrina.

Muy pronto, y mediante el Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937⁷³⁸ de Falange y Requetés, se declaraba que el “Nuevo Estado Español” era “incompatible con la lucha de partidos e instituciones políticas”, y que “como en otros países de régimen totalitario la fuerza tradicional viene ahora en España a integrarse en la fuerza nueva”. Se instauraba así el **régimen de partido único**, Falange Española Tradicionalista y de las Juntas Ofensivas Nacional Sindicalistas (FET y de las JONS), con la vocación de incluir a todas las corrientes políticas que lo sustentaban. La organización se integraba bajo la jefatura del Jefe del Estado, es decir, confundiendo ya desde el primer momento -lo que pone de manifiesto otra de las características del totalitarismo- Estado y partido único. Simultáneamente, quedaban disueltas las demás organizaciones y partidos políticos comprometidos con la rebelión, incompatibles con el partido único (los integrantes del Frente Popular lo habían sido ya nada más comenzar la guerra).

También confirmando el carácter totalitario del régimen franquista, el partido se concebía como el instrumento privilegiado de relación directa del pueblo con el Jefe, comunicando al Estado “el aliento del pueblo” y llevando a éste el pensamiento de aquél a través de las virtudes político-morales que el Jefe encarna: servicio, jerarquía y hermandad. El régimen de partido único dirigido por el jefe del Estado quedaba instaurado, asumiendo en lo fundamental el ideario falangista. Las corrientes conservadoras tradicionales, ya sin organización propia, se integraron rápidamente en el partido único.

El final de la guerra civil coincidió con las agresiones de las fuerzas del Eje que provocan la II Guerra Mundial. El gobierno franquista, que tanto les debía por su ayuda política y militar durante la guerra, se situó abiertamente junto al fascismo italiano y al nazismo alemán, lo que permitió el reforzamiento político de los falangistas. Todas las acciones de gobierno, incluida la legislación, estaban impregnadas del ideario y del lenguaje típicos de un régimen fascista.

La represión desatada contra los vencidos fue terrible. El bando dictado por la Junta de Defensa Nacional el 28 de julio de 1936⁷³⁹ tipificaba como delito de rebelión

⁷³⁷ El programa de Falange Española de las JONS (Juntas Ofensivas Nacional Sindicalistas) fue hecho público en octubre de 1934 en la forma de 27 puntos en torno a la unidad de España frente al separatismo (1), la voluntad de Imperio (3), la construcción de un Estado nacionalsindicalista como “instrumento totalitario al servicio de la integridad patria” (6), la concepción de España como un “gigantesco Sindicato de productores” organizado corporativamente (9), el repudio al capitalismo y al marxismo (10), reforma económica y social de la agricultura (17), la incorporación del sentido católico (25) y la aspiración a la revolución nacional (26). Tomado de *ABC*, Madrid, 30 de noviembre de 1934, núm. 9834, p. 32-34.

⁷³⁸ *Boletín Oficial del Estado (BOE)* núm. 182 de 20 de abril de 1937, p. 1033-34.

⁷³⁹ Precedido del Decreto núm. 18 firmado por Cabanellas: “Como Presidente de la Junta de Defensa Nacional y de acuerdo con ella, vengo en disponer: Se confirma la declaración del Estado de guerra en todas las provincias en que ello hubiera tenido lugar, siendo de aplicación en el Territorio de esta Junta de

militar la propagación de noticias falsas o tendenciosas con el fin de quebrantar el prestigio de las fuerzas militares y de los elementos que prestan servicios de cooperación al Ejército, la celebración de cualquier reunión, conferencia o manifestación pública y los actos que dificultaran los abastecimientos, con lo que la defensa del orden político republicano se constituía en rebelión a conocer por los consejos de guerra⁷⁴⁰. El famoso y temprano Decreto 108 de 13 de septiembre de 1936⁷⁴¹ había declarado fuera de la ley a “las agrupaciones de actividades ilícitas” o sea, todos los partidos y asociaciones integrantes del Frente Popular y opuestos al Movimiento. Se habían incautado sus bienes y se corregía, suspendía o destituía a los funcionarios públicos o empresas subvencionadas por actividades que denominaba “antipatrióticas o contrarias al movimiento nacional”⁷⁴². La represión a los dirigentes y afiliados a las organizaciones políticas y sindicales de izquierda tomó en seguida proporciones inéditas⁷⁴³. La Ley de 10 de febrero de 1939 fijaba las normas para la depuración de funcionarios públicos⁷⁴⁴, dirigida cínicamente a quienes “incumpliendo sus deberes contribuyeron a la subversión y prestaron asistencia no excusable a quienes por la violencia se apoderaron, fuera de toda norma legal, de los puestos de mando de la Administración”, previendo sanciones de traslado forzoso, postergación, inhabilitación para el desempeño de puestos de mandó o de confianza y separación definitiva del servicio (art. 10).

En las postrimerías de la guerra se promulgó la *Ley de Responsabilidades Políticas*⁷⁴⁵, que se extendían desde 1 de octubre de 1934 (dos años antes del inicio de la guerra), se aplicaba a todos quienes se habían opuesto o se opusieran al Movimiento y reiteraba la ilegalidad de los partidos, agrupaciones y sindicatos, que figuraban listados

Defensa el Bando que por la misma se publicará”, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España (BOJDNE)* núm.3 de 30 de julio de 1936, p. 11.

⁷⁴⁰ M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo...*, ibíd., p. 402.

⁷⁴¹ *BOJDNE* núm. 22 de 16 de septiembre de 1936, p. 85-86. Por Orden del Ministerio de Justicia de 30 de octubre de 1936, *BOE* núm. 18 de 1 de noviembre de 1936, p. 82 se disponía, para su “más exacta observancia” que el Decreto se aplicaba a todo tipo de funcionario público, ya fuera administrativo, judicial o fiscal, así como a los cargos electivos o por nombramiento. En la Orden de 10 de enero de 1937, *BOE* núm. 83 de 11 de enero de 1937, p. 86-87, se listaban las organizaciones políticas y sindicales a las que se refería el Decreto y se daban precisas instrucciones para la incautación de sus bienes. Terminada la guerra cayó el gobierno en la cuenta de que faltaba por señalar una de especial peligro: la Institución Libre de Enseñanza, “por sus notorias actuaciones contrarias a los ideales del Nuevo estado”, dedicándole por tanto el Decreto de 17 de mayo de 1940 para incluirla en el Decreto 108, *BOE* núm. 149 de 28 de mayo de 1940, p. 3623.

⁷⁴² El Decreto Ley de 5 de diciembre de 1936 disponía la separación definitiva del servicio de todos ellos, *BOE* núm. 51 de 9 de diciembre de 1936.

⁷⁴³ “En todo gremio que se produzca una huelga o un abandono de servicios (...) serán pasadas por las armas inmediatamente todas las personas que compongan la directiva del gremio y, además, un número igual de individuos de éste, discrecionalmente escogidos”. Del bando nº 4 de 23 de julio de 1936 del general Queipo de Llano, tras la declaración de huelga general en Sevilla a raíz de la rebelión militar. Transcrito por F. MARTÍNEZ LÓPEZ, “Incautaciones y responsabilidades políticas en la Andalucía franquista (1936-1945)”, en F. COBO ROMERO, coord., *“La represión franquista, Andalucía: balance historiográfico, perspectivas históricas y análisis de resultados”*, Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2012, p. 106.

⁷⁴⁴ *BOE* núm. 45 de 14 de febrero de 1939, p. 856-59.

⁷⁴⁵ Ley de 9 de febrero de 1939, *BOE* núm. 44 de 13 de febrero de 1939, p. 825.

en su art. 2. Por Ley de 1 de marzo de 1940⁷⁴⁶, se establecían las formas específicas de *represión de la masonería y el comunismo*, a quienes el régimen franquista⁷⁴⁷ hacía especialmente responsables de la “terrible campaña atea, materialista, antimilitarista y antiespañola que se propuso hacer de nuestra España satélite y esclava de la criminal tiranía soviética”. La Ley de Seguridad del Estado de 29 de marzo de 1942 establecía en su capítulo cuarto las penas por reconstruir las fuerzas integradas en el Frente Popular o dirigidas a la “relajación del sentimiento nacional”⁷⁴⁸. Dentro y fuera incluso de la legalidad franquista, se trataba de exterminar cualquier vestigio democrático y de conseguir la sumisión por el terror⁷⁴⁹.

Pero no sólo se trataba de dismantelar organizaciones y de encarcelar y ejecutar opositores al Régimen, sino también de privarles en lo posible de medios de subsistencia mediante la incautación de bienes o la depuración de sus puestos de trabajo. Y sobre todo, de reorganizar una **administración pública a base de adictos al régimen**, mediante la reserva del 80 por ciento de las vacantes para ex combatientes o ex cautivos. Las prácticas de depuración y de reserva de empleo no se ciñeron al sector público, sino que se extendieron a la empresa privada, pudiendo los patronos despedir a los *no afectados* y debiendo también cubrir las vacantes con los *afectos*⁷⁵⁰. En la situación económica que sufrió el país durante más de quince años después de la guerra y con la obligación de todo trabajador de contar con la *cartilla profesional* para ser empleado legalmente e incluso para inscribirse en las oficinas de colocación, es fácil imaginar las dificultades añadidas de supervivencia para quienes habían simpatizado con la República.

Pero todas estas actuaciones no se dirigían solo a dar estabilidad a un régimen ilegítimo, sino también y fundamentalmente a desarmar a los trabajadores como clase, haciéndoles **regresar a la situación de subordinación** que había empezado a remontarse con el crecimiento de la izquierda organizada que se había consolidado con la República. Las proclamas de “revolución nacional” o de oposición al capitalismo del ideario falangista no eran más que una cortina de humo para dar caución a un nuevo modelo de dominación que no pusiera en cuestión la posición de los propietarios agrarios e industriales. Se construía un **Nuevo Estado contra los trabajadores y sus organizaciones**.

La abolición del derecho de libre sindicación fue seguida de la de los derechos de huelga y de negociación colectiva, conquistados tras muchas décadas de lucha de los trabajadores y de evolución del pensamiento social. El encuadramiento obligatorio en los

⁷⁴⁶ BOE núm. 62 de 2 de marzo de 1940, p. 1537-39.

⁷⁴⁷ Durante la dictadura franquista se hablaba eufemísticamente –y también de forma coloquial no exenta de sorna– del “régimen”. En adelante se utilizará en ocasiones este término como equivalente al “régimen franquista” o al “sistema de la dictadura de Franco”.

⁷⁴⁸ BOE núm. 101 de 11 de abril de 1940, p. 2438-40.

⁷⁴⁹ J. M. MARÍN, C. MOLINERO Y P. YSÀS, *Historia Política 1939-2000*, Ed. Istmo, Madrid, 2001, p. 22.

⁷⁵⁰ Decreto de colocación de ex combatientes en empresas privadas, de 25 de agosto de 1939, BOE núm. 259 de 16 de septiembre de 1939.

sindicatos verticales y la contribución de éstos al aparato represivo del *régimen* serían el instrumento para impedir cualquier contestación obrera en relación con sus condiciones de trabajo o sus derechos políticos.

Este **desarme de los trabajadores** era imprescindible para un régimen cuya pretensión en el terreno económico era la reversión de la propiedad y la recuperación del proceso de acumulación en manos de los propietarios tradicionales. Es decir, una “redistribución de la renta en contra de los asalariados”⁷⁵¹, fueran estos industriales o agrícolas, en beneficio de los detentadores del capital, lo que se habría de materializar en las brutales pérdidas de poder adquisitivo mantenidas hasta bien entrada la década de los cincuenta y en el **retroceso generalizado de las condiciones de trabajo**⁷⁵². Solo mediante la represión y el intento de atracción de los trabajadores mediante una reedición de prácticas paternalistas basadas en el control omnipresente del sindicato vertical obligatorio sería posible conseguir el objetivo.

Como señala Fernando Valdés Dal-Ré, el sistema de producción normativa franquista, a través del sistema de inmunidad del poder empresarial frente a la autonomía colectiva,

“defendía de modo oblicuo intereses subjetivos de la clase empresarial. A su vez, la apelación a intereses superiores (defensa de la economía nacional) permitía a los poderes públicos mantener un encubierto (...) control del crecimiento salarial y restantes condiciones de trabajo al servicio del modelo económico elegido al objeto de legitimar las relaciones de poder existentes en la realidad”⁷⁵³

Pese a las expectativas de reinstauración democrática tras la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial, y tras una etapa de aislamiento internacional que culminaría con la Declaración de la ONU de 12 de diciembre de 1946⁷⁵⁴, el régimen de Franco fue

⁷⁵¹ C. MOLINERO y P. YSÀS, *Productores disciplinados y minorías subversivas*, Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 1998, p. 45.

⁷⁵² Según los datos oficiales, el índice del coste de la vida había aumentado un 247,4% entre 1936 y 1942, mientras que los salarios nominales habían disminuido hasta situarse en ese mismo año en torno al 60% de los de 1936, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España, 1943*, Fondo documental del INE, p. 1181.

⁷⁵³ F. VALDES DAL-RÉ, *Relaciones laborales, negociación colectiva y pluralismo social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, p. 25.

⁷⁵⁴ Como se contiene en la declaración, el Subcomité del Consejo de Seguridad creado *ad hoc* había llegado a la conclusión de que “En origen, naturaleza, estructura y conducta general, el régimen de Franco es un régimen de carácter fascista, establecido en gran parte gracias a la ayuda recibida de la Alemania nazi de Hitler y de la Italia fascista de Mussolini”. En consecuencia, en reunión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta tal informe, cuyas conclusiones cita textualmente, se tomó la Resolución de que, “Convencida [la Asamblea] de que el Gobierno fascista de Franco en España fue impuesto al pueblo español por la fuerza con la ayuda de las potencias del Eje (...) no representa al pueblo español (...) Recomienda que se excluya al gobierno español de Franco como miembro de los organismos internacionales (...) hasta que se instaure en España un gobierno nuevo y aceptable”. *The report of the sub-committee on the Spanish question appointed by the Security Council of 29 April 1946, S/75*, Consejo de Seguridad, 1 de junio de 1946; *Factual findings concerning the Spanish situation, S/70*, Consejo de Seguridad, 31 de mayo de 1946 y “Resolución 39(I), Resoluciones aprobadas por la Asamblea General

paulatinamente siendo admitido como un hecho consumado. A ello contribuiría decisivamente la nueva situación geopolítica de división en bloques de la política mundial. La situación social y económica del país continuaba sin embargo siendo desastrosa, no sólo por efecto de la guerra sino por la errónea política autárquica del *régimen*. Las condiciones de vida y de trabajo de las clases populares habían sufrido un enorme retroceso con respecto a la situación anterior a la guerra. Mientras la inflación había sido creciente, los salarios habían quedado congelados en sus niveles de 1936 y el PIB no comenzaría a recuperar sus niveles de preguerra hasta mediada la década de los cincuenta⁷⁵⁵.

Restablecidas las buenas relaciones con las potencias occidentales, y en particular con Estados Unidos, que había impulsado en 1950 en la ONU la derogación de la Resolución de 1946⁷⁵⁶, se produjeron cambios económicos que cristalizarían en el **Plan de Estabilización** de 1959. Al mismo tiempo, y a pesar de las enormes dificultades, las organizaciones obreras habían comenzado a reconstruirse en torno al descontento de los trabajadores y se habían producido movilizaciones crecientes en reclamación de condiciones de trabajo y de vida dignas, en particular en las zonas industriales y mineras. Las huelgas eran duramente reprimidas, no sólo mediante la intervención de las fuerzas de orden público, sino con detenciones y despidos masivos⁷⁵⁷. Como consecuencia de ello, pero sobre todo de su nueva posición internacional, el gobierno se vería obligado a realizar algunas **tímidas reformas**, como la posibilidad de elegir *jurados de empresa* o, posteriormente, de negociar *convenios colectivos*, siempre dentro del sindicato vertical. **El franquismo limaría en ese momento algunos elementos formales, pero mantendría en lo esencial su ideario y su práctica política.**

2.-La inspiración fascista de las relaciones laborales durante el franquismo

Durante la guerra civil (1936-1939) se paraliza en la práctica la labor normativa de la República, mientras en la zona nacionalista se dan pronto los primeros pasos para retomar las concepciones corporativas, tan queridas por la Falange. La construcción de un Estado autoritario, ausente la división de poderes y en régimen de partido único, el

durante la primera parte de su primer periodo de sesiones”, *Quincuagésima nona reunión plenaria, 12 de diciembre de 1946*, p. 57-58, ambos de los archivos documentales de la ONU. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/607/6x/pdf/NL46076.pdf?OpenElement> y [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39\(I\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39(I)).

⁷⁵⁵ G. JACKSON, *Aproximación a la España Contemporánea (1898-1975)*, cit., p. 139.

⁷⁵⁶ Sobre el proceso político que condujo a Estados Unidos a tal decisión, A. JARQUE IÑIGUEZ, “Estados Unidos ante el caso español en la ONU: 1945-1950”, *REDEN, Revista española de estudios norteamericanos* nº 7, Centro de Estudios Norteamericanos, Universidad de Alcalá de Henares, 1994, p. 157-174.

⁷⁵⁷ Sobre el ejemplo de las movilizaciones mineras de Asturias en la década de los 50, ver G. JACKSON, “*Aproximación a la España...*”, id., p. 153.

Movimiento Nacional⁷⁵⁸, se inspiraba sobre todo en el fascismo italiano⁷⁵⁹. En el terreno social se impregnaba del conservadurismo católico y tradicional que encuentra su base en la negación del conflicto social y en el exacerbado y burocrático intervencionismo en las relaciones de trabajo.

A. El Fuero del Trabajo como marco legal para la dominación y el sometimiento de los trabajadores

El Fuero del Trabajo, promulgado en plena guerra civil en forma de Decreto de 9 de marzo de 1938⁷⁶⁰ y sobre la base de una formulación previa del Consejo Nacional de FET y de las JONS, es la manifestación más acabada de esta visión, inspirada en la *Carta del Lavoro* que en 1927 redactó el *Gran Consiglio del fascismo* italiano⁷⁶¹. En realidad no se trata de una norma de directa aplicación, sino, como consta expresamente en su Preámbulo, de una *declaración* que recoge los principios que inspirarán su política social y económica. Más allá de la grandilocuencia del lenguaje y de la insistencia en reivindicar la “tradición católica” y el “glorioso pasado”, podemos distinguir en el Fuero las ideas **totalitarias y reaccionarias**⁷⁶² en que se asienta:

a) El trabajo no es una mercancía, sino un **noble atributo de jerarquía y honor** y se define como participación individual en la producción y la economía nacional, deber

⁷⁵⁸ Por Decreto núm. 138 de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España* núm. 32 de 30 de septiembre de 1936, p. 125-26, se nombraba “Jefe del Gobierno del Estado Español al Excmo. Sr. General de División D. Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado”. Su confusa redacción permitiría que, en la práctica, el general Franco asumiera la Jefatura del Estado. El art. 17º de la Ley de 30 de enero de 1938 de organización de la Administración General del Estado, *BOE* núm. 467 de 31 de enero de 1938, p. 5514-15, ya recuerda que al Jefe del Estado, que ya “asumió todos los Poderes corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general” y en su Preámbulo se consagra la identificación entre Estado, Administración y Partido único: “En todo caso, la organización que se llevará a cabo quedará sujeta a la constante influencia del Movimiento Nacional. De su espíritu de origen noble y desinteresado, austero y tenaz, honda y medularmente español, ha de estar impregnada la administración del Estado nuevo”. Por su parte, el art. 7º de la Ley de 8 de agosto de 1939 de modificación de su estructura para adaptarla a tiempos de paz, *BOE* núm. 221 de 9 de agosto de 1939, p. 4326-27, atribuye al Jefe del Estado “la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, y radicando en él de modo permanente las funciones de gobierno, sus disposiciones y resoluciones, adopten la forma de Leyes o de Decretos, podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen”

⁷⁵⁹ Aunque en el origen de la cruzada contra las organizaciones obreras están también, como es sabido, las prácticas del nacional-socialismo alemán, que consideraba a los sindicatos responsables de las dificultades económicas en línea con la acción antisindical de las patronales durante la República de Weimar.

⁷⁶⁰ *BOE* de 10 de marzo 1938, núm. 505, p. 6178-81.

⁷⁶¹ También en cierta medida en los 26 puntos del programa de Falange, si bien silenciando los referidos al problema agrario, cuyos intereses patronales no se atreve a irritar, P. VILAR, *Historia de España*, Librairie Espagnole, París, 1975, p.156.

⁷⁶² Adjetivos, por cierto, de los que hace gala en el Preámbulo al definir el Estado Nacional como “instrumento totalitario al servicio de la integridad patria”, y “sindicalista en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista”. El lenguaje abiertamente fascista del Fuero del Trabajo sólo se matizaría, adecuándolo a los tiempos, con la promulgación de la ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, *BOE* núm. 9 de 11 de enero de 1967, p. 466-77, que en su DA 2º introdujo modificaciones al redactado de la exposición de motivos y de varias de las declaraciones.

impuesto por Dios para la prosperidad y grandeza de la Patria como *bien superior*. Es un deber social y tributo obligado al patrimonio nacional (declaración I). Es decir, **patria y nación son los bienes superiores**, no los derechos ciudadanos. El Estado no nace como expresión de la voluntad democrática libremente ejercida, sino que es previo, superior y a cuyo interés se supedita cualquier otro. Naturalmente, el intérprete de ese interés superior no es otro que su representante, el jefe del estado, en quien se concentran todos los poderes.

b) El Estado se obliga a la asistencia y tutela y se compromete a la defensa del trabajador, pero sometiendo su acción a los principios y prescripciones de la iglesia: la defensa de la familia como institución de subordinación de las mujeres, para lo que debía **“liberarse” a la mujer casada** del taller y la fábrica; el descanso dominical es “condición sagrada” y no derecho; el 18 de julio, iniciación del “Glorioso Alzamiento” se declara como fiesta de “Exaltación del trabajo” (declaración II). Nuevamente, no se trata de derechos de los trabajadores sino de una vuelta a la **tutela benéfica** ya superada, instrumento clientelar y humillante.

c) La retribución del trabajo deberá asegurar al trabajador y su familia una “vida moral y digna”, para lo que, en vez de permitir la libre negociación para establecer salarios dignos, se establecería el subsidio familiar. La elevación del nivel de vida está supeditada a superior interés de la Nación, por lo que **el Estado fijará las bases de la ordenación del trabajo y de la empresa**, sobre la base de la justicia y la “recíproca lealtad” (declaración III). Desaparece así el derecho a la negociación colectiva, se niega el conflicto y la contraposición de intereses y el Estado impone las condiciones de prestación del trabajo. El salario no es la retribución del trabajo personal, sino que adquiere una dimensión “familiar”, en línea con el reconocimiento de la familia como fundamento de la sociedad e “institución moral” dotada de derecho inalienable y superior a cualquier ley positiva (declaración XII). De esta forma, **el patrono no queda en apariencia responsabilizado de la retribución ni de las condiciones de trabajo, sino que es el Estado quien lo regulará en su nombre e interés, en un intento de desdibujar las verdaderas relaciones de clase.**

d) El Sindicato (vertical, compuesto de patronos y trabajadores, organizado y controlado por el Estado) cuidará de conocer si las condiciones de trabajo son las justas y velará por la seguridad y continuidad en el trabajo (declaración III). Se suprimen así los sindicatos de clase y se convierte al **Sindicato en un aparato más del Estado, sujeto al poder político y de adscripción obligatoria** para todos los que participan en el trabajo y la producción, ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado como instrumento a su servicio para la realización de su política económica (declaración XIII). Los sindicatos de clase, así como las organizaciones políticas no adheridas al Movimiento habían quedado ya ilegalizados desde 1936.

e) La **previsión social** proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio, manteniendo los seguros sociales existentes y tendiéndose a la implantación de un “seguro total” (declaración X). Veremos cómo en realidad, lo que se produce es el **retorno las prácticas de beneficencia** por un lado y, por otro, el **lento e inacabado camino de recuperación de la legislación republicana**.

f) **Los actos que perturben** la normalidad de la producción serán sancionados como **delitos de lesa patria** y la disminución dolosa del rendimiento en el trabajo será sancionada (declaración XI.2 y 3). El derecho de huelga quedaba, por tanto, también eliminado. Más tarde sería tipificada como delito de sedición en el art. 222.3 del Código penal de 1944 la “huelga de los obreros” Este tipo se mantendría en la modificación del Código penal de 1963⁷⁶³.

La dictadura franquista recuperaba así los elementos inspiradores del **corporativismo** primorriverista, teorizados también por el hijo del dictador, José Antonio Primo de Rivera, que definía la democracia “orgánica” como integradora de organismos o “unidades naturales” y canalizadoras de la voluntad individual (municipio, familia y corporación-sindicato) e incompatible con el sistema de partidos políticos (democracia inorgánica):

“Nuestro Estado será un instrumento totalitario al servicio de la integridad patria. Todos los españoles participarán en él al través de su función familiar, municipal y sindical. Nadie participará al través de los partidos políticos. Se abolirá implacablemente el sistema de los partidos políticos, con todas sus consecuencias: sufragio inorgánico, representación por bandos en lucha y parlamento del tipo conocido”⁷⁶⁴.

Las invocaciones a la **democracia orgánica** (en realidad, la negación de la democracia, que no es otra cosa que la expresión de la soberanía de los ciudadanos que se expresan individualmente) estarían presentes en el *régimen* hasta su desaparición. Para Franco, que negaba la separación de poderes y la elección de representantes por sufragio y renegaba del reconocimiento de las libertades públicas e individuales, “democracia” significaba simplemente diálogo entre gobernante y gobernados, con el ejercicio, en su caso, de la consulta directa mediante el **referéndum** -tan valorado por el *régimen*- por el que el jefe interroga a los gobernados:

⁷⁶³ Decreto de 23 de diciembre de 1944, *BOE* núm. 13 de 13 de enero de 1945, p. 446 y Decreto 691/1963 de 28 de marzo de 1963, *BOE* núm. 84 de 8 de abril de 1963, p. 5886, respectivamente. Su art. 222, en ambos textos, prescribe que “Serán castigados como reos de sedición: 1. los funcionarios o empleados encargados de todo género de servicios públicos y los particulares que por su profesión prestaren servicios de reconocida e inaplazable necesidad que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, de perturbar su normal actividad o de perjudicar su autoridad o prestigio, suspendieren su trabajo o alteraren la regularidad del servicio. 2. Las Coligaciones de patronos dirigidas a paralizar el trabajo. 3. Las huelgas de obreros”

⁷⁶⁴ Punto nº 6 del programa de FET y las JONS, ya citado.

“Abierta a todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el Municipio y el Sindicato (-...) con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pueblos vienen registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público la voluntad de la nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios (...) esta Jefatura del Estado (...) ha creído conveniente instituir la consulta directa a la Nación en referéndum público en los casos en que (...)el jefe del estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta”⁷⁶⁵.

Su carácter *orgánico* derivaba de negación de la individualidad. La persona es absorbida por los cuerpos sociales, lo que deriva en la constitución de un Estado tradicional, centralizado y corporativo que pretende haber desterrado la lucha de clases. En definitiva, la **“democracia orgánica era antiliberal, antifederalista y anticomunista”**⁷⁶⁶. Y continuó siéndolo a pesar de los maquillajes posteriores como la elección de los procuradores familiares: nada que tuviera que ver con la democracia como separación de poderes, participación de los ciudadanos y garantía de libertades públicas e individuales.

A pesar de su lenguaje, el Fuero no se recataba de explicitar su **sumisión a los principios del capitalismo más conservador y del papel subsidiario del Estado en la economía**, principios que por cierto, el franquismo mantendría incólumes: la economía se basa en la propiedad privada, “medio natural para el cumplimiento de las funciones familiares y sociales” (declaración XII.1) y en la iniciativa privada como “fuente fecunda de la vida económica de la nación” (declaración XI.6). El Estado solo será empresario “cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación” (declaración XI.4).

La dictadura franquista supondrá también y en consecuencia, la negación de los avances de decenios de lucha obrera y acción de gobierno en materia de libertad de asociación, negociación colectiva o huelga o de derechos laborales y sociales adquiridos. Bajo la aparente neutralidad entre patronos y obreros, el Estado no duda en colocarse del lado de los primeros para impedir cualquier reivindicación o avance. La manifestación antidemocrática del franquismo se produce así inmediatamente en el terreno de las relaciones de trabajo. La **ausencia de democracia** durante decenios en España **condicionará la inspiración y el contenido de toda la normativa laboral franquista**. El tratamiento que a las relaciones de trabajo dispensará el franquismo se convertirá en la **plasmación más dura y cotidiana de la acción política del nuevo régimen**. En este contexto, el **sindicato oficial asumirá el papel disciplinador, amortiguador** de los

⁷⁶⁵ Ley de 22 de octubre de 1945 por la que el Jefe del Estado podrá someter a referéndum aquellas Leyes que su trascendencia lo aconseje o el interés público lo demande, *BOE* núm. 297 de 24 de octubre, p. 2522. La cita es de su preámbulo.

⁷⁶⁶ Miguel Ángel GIMÉNEZ MARTÍNEZ, “La democracia orgánica: participación y representación política en la España de Franco”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, núm. 27, UNED, 2015, p. 117-18.

conflictos, garante de las relaciones de dominación en el proceso de producción e incapacitante jurídica y políticamente de la libre relación de autonomía colectiva de empresarios y trabajadores⁷⁶⁷.

B. El sindicato vertical, único y obligatorio, instrumento del Estado totalitario para el encuadramiento, subordinación y disciplina de los trabajadores

Característica común de los estados fascistas fue la creación de estructuras sindicales propias, al objeto de integrar coactivamente al movimiento obrero y retomando en ese sentido la actitud del viejo Estado liberal frente a la lucha de clases: la **prohibición radical de las organizaciones sindicales de clase**⁷⁶⁸. La versión española fue el **sindicato vertical**, bajo los principios de *orden* y *unidad*. Ya en plena guerra civil era urgente encuadrar las organizaciones sindicales en el Movimiento, evitando que se crearan las que no respondieran a esa concepción.

El Decreto de 21 de abril de 1938⁷⁶⁹ se prestaba a poner en práctica esos principios en el marco del Fuero del Trabajo, disponiendo que todas las organizaciones sindicales del Movimiento, es decir, tanto las obreras como las patronales de cualquier orientación ideológica de las a él incorporadas, ya fueran falangistas o inspiradas por la iglesia⁷⁷⁰, se integrasen en la Central Nacional Sindicalista (CNS), en dependencia del Ministerio de Organización Sindical (art. 1) y pasando así a formar **parte de la estructura orgánica del Estado**.

La CNS debería estar en comunicación constante con el Partido único, es decir, con FET y de las JONS para la realización de los ideales políticos de la Revolución Nacional Sindicalista en el área de la economía (art. 4). Es decir, que el área reservada a los sindicatos es el **cumplimiento de los objetivos económicos del Estado y no la defensa de los intereses de los trabajadores**. Para ello, se prohibía expresamente la constitución de nuevos sindicatos o asociaciones “cuya finalidad sea la defensa de intereses profesionales o de clase” (art. 7), derogándose la porción correspondiente de la Ley de 8 de abril de 1932, norma republicana que regulaba el derecho de asociación. Al tiempo, se sometían a la aprobación del Ministerio de Organización y Acción Sindical las

⁷⁶⁷ C. MOLINERO y P. YSÀS, “Productores disciplinados: control y represión laboral durante el franquismo (1939-1958)”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Ed. Complutense, Madrid, 1993, p. 33-49.

⁷⁶⁸ M. A. APARICIO, “Sobre los comienzos del sindicalismo franquista (1939-1945)”, en J. FONTANA, (coord.), *España bajo el franquismo*, Ed. Crítica, Barcelona, 1986, p. 79.

⁷⁶⁹ BOE núm. 550 de 24 de abril de 1938, p. 6943.

⁷⁷⁰ Las organizaciones integradas fueron las Centrales Nacional Sindicalistas de filiación falangista, la católica Confederación Española de Sindicatos Obreros y la Obra Nacional Corporativa, vinculada al carlismo, todas con escasa presencia entre los obreros, y sobre todos en las zonas de mayor concentración obrera o de jornaleros agrícolas. Junto a ellas, se integraron todas las organizaciones patronales, C. MOLINERO y P. YSÀS, *Productores disciplinados y minorías subversivas*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1998, p. 6.

organizaciones de nueva creación, entendiéndose como tales las que existiendo antes de 18 de julio de 1936 pretendieran continuar tras quedar “liberadas” las zonas de su actividad.

Quedaban así prohibidos y fuera de la ley todos los sindicatos de clase y se **sustituía el sindicalismo libre por el sindicato único corporativo de inspiración fascista como órgano del Estado y del partido único**. Restaba por explicitar el papel del sindicato como instrumento de represión obrera o, en sus propias palabras, para “disciplinar” a los trabajadores. Muy pronto se publicaría la Ley sobre Unidad Sindical⁷⁷¹, que reiteraba los principios de *unidad, totalidad y jerarquía*, reconocía la única legitimidad de la Organización Sindical de FET y de las JONS con exclusión de cualquier otra e incorporaba a ella todas las organizaciones existentes, sometidas a la disciplina del Movimiento⁷⁷².

Creado el sindicato único, se promulgaba la Ley de bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940⁷⁷³. En su preámbulo quedan plasmadas las líneas ideológicas y políticas que sustentan el *sindicalismo vertical*:

a) Se inspira en la **tradición gremial**, como si la Revolución Industrial no se hubiera producido, y enlazando con las ideas más conservadoras del siglo anterior, que ya intentaron revivirse mediante el corporativismo durante la dictadura primorriverista.

b) Su objeto explícito es que los mandos del Partido y de los Sindicatos **disciplinen las fuerzas de producción**, concibiendo a España como un gigantesco **Sindicato de “productores”**⁷⁷⁴, ordenado en *milicia*. El sindicato constituye de esta forma, en sus propias palabras, el **fondo de encuadramiento y disciplina** en que se inserta la articulación de intereses económicos. Para entenderlo mejor: el sindicato único es el **instrumento para evitar el conflicto mediante la subordinación y el control** de los trabajadores dentro y fuera de la empresa, con organización de inspiración militar, en cuanto a su jerarquía y línea de mando. En palabras del dictador, pronunciadas en el Servicio Social de Alta Cultura Económica de Tarrasa el 28 de enero de 1942, el sindicato es el camino por el que discurre la vida civil:

⁷⁷¹BOE núm. 31 de 31 de enero de 1940, p. 772-73.

⁷⁷² Así, por Ley de 2 de septiembre de 1941, BOE núm. 251 de 8 de septiembre de 1941, p. 6884-85, se incorporaban a la Organización Sindical del Movimiento todos los Sindicatos Agrícolas, Cajas Rurales, Cooperativas y demás organismos constituidos al amparo de la Ley de Sindicatos Agrícolas de 28 de enero de 1906, que quedaba derogada.

⁷⁷³ BOE núm. 342 de 7 de diciembre de 1940, p. 8388-92.

⁷⁷⁴ El término *productores* en lugar de *trabajadores*, fue acuñado bien pronto en todas las normas laborales franquistas y se extendió hasta la restauración democrática. El papel social y político que se les asignaba era justamente ese: producir en el marco del Nuevo Estado. Se obviaban así las connotaciones de dignidad individual y colectiva y el resto de las dimensiones humanas y sociales del ciudadano-trabajador. En realidad, el término procedía del anarcosindicalismo, con el diferente significado de “integrante de la Comuna”, pero la acepción franquista prevaleció, J. GÓMEZ CASAS, *Historia del anarcosindicalismo español...*, cit., p. 242.

“La consigna de la Nación está dada; la vida civil va a discurrir en la organización de la Falange, con sus sindicatos, con sus CNS y con todas las actividades que está encargada de organizar. El que quiera y tenga la conciencia limpia, como nosotros, ha entrado y ha tomado allí su dirección y su consigna; **el que no quiera**, tened la seguridad de que, **por el bien de España, por la salud y el porvenir de nuestra Patria** y de todos los españoles, ya que así lo hemos jurado sobre la sangre de los que cayeron, **será arrollado**”⁷⁷⁵.

c) El sindicato se integra como **un órgano más del Estado, bajo el mando del Partido único**, FET y de las JONS, y en confusión con él en expresión típica del totalitarismo. También en sus propias palabras queda perfectamente definido: “Los españoles en cuanto colaboran en la producción, constituyen una Comunidad Nacional-sindicalista como unidad militante en la disciplina del Movimiento” (art. 1). Naturalmente, siempre bajo la subordinación y disciplina del Estado y del partido.

d) La **contradicción de intereses entre capital y trabajo se da por desaparecida** puesto que todos los *productores* españoles son miembros de una *gran comunidad nacional y sindical*. En los sindicatos se integran “en hermandad cristiana y falangista” las diversas categorías sociales del trabajo: empresarios, técnicos y obreros, todos bajo la disciplina sindical, aunque, naturalmente, los empresarios no tienen el mismo nivel de sujeción a tal disciplina (art. 3). Como explicaba grandilocuentemente el dictador en su discurso de 18 de julio de 1953:

“Por eso la unidad sindical, admiración de los trabajadores españoles, viene a servir en esta hora de plenitud de España, a demostrar al mundo cómo se puede trabajar en paz, con unidad y fraternidad cristiana, tan contrarias al viejo espíritu de la lucha de clases”⁷⁷⁶.

La empresa se define, en consonancia con la eliminación del conflicto por voluntad del Estado, como una comunidad de fines y una solidaridad de intereses, bajo los principios de “lealtad y asistencia recíprocas al servicio de la Patria” (art. 7).

e) La **estructura sindical es férreamente jerárquica** en su interior, como ya explicaba el Ministro de Organización y Acción Sindical Pedro González Bueno en 1938:

“El Sindicato vertical no será un sindicato de masas, porque **son las jerarquías las únicas que tienen autoridad para resolver**, y todos los demás órganos son asesores o complementarios; ni tampoco serán centros en los que se facilite la asistencia a todos los trabajadores, patronos, técnicos y obreros, para establecer entre ellos una pretendida falsa compenetración y camaradería”⁷⁷⁷.

⁷⁷⁵ CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*, Vol. II, Organización Sindical Española, Madrid, 1959, p. 1260.

⁷⁷⁶ CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*, cit., p. 1304.

⁷⁷⁷ Del discurso pronunciado por el ministro en Pamplona el 13 de noviembre de 1938, recogido en A. GALLART FOLCH, *Los principios fundamentales del Fuero del Trabajo*, Ed. Bosch, Barcelona, 1939, p. 94

A su mando se coloca, a todos sus niveles, (art.19) al Partido único, FET y de las JONS, actuando como instrumento del Estado totalitario, que es el supremo rector de la economía y, por lo tanto, de quien emanan las ordenes o instrucciones. Se asegura de este modo también la **subordinación de la organización sindical al Partido**, que es quien únicamente puede comunicar la disciplina, la unidad y el espíritu necesarios para que la economía nacional sirva a la política nacional. El Jefe de cada sindicato será nombrado por el Mando Nacional del Movimiento (art. 12) y se establece la *cotización obligatoria*, estén o no los *productores* inscritos en el sindicato (art. 17). El resultado no es otro que la **incapacitación de los trabajadores**, tanto individual como colectivamente, para plantear sus reivindicaciones reales y de conseguir objetivos de mejoras en sus condiciones de trabajo. La ausencia de libertades, en particular de la libertad sindical, en un contexto duramente represivo, es la clave para comprender en qué condiciones se prestaba el trabajo durante el franquismo e **invalida toda pretensión del régimen de mostrarse, aunque fuera con sus concepciones paternalistas, con algún atisbo de intervención a favor de los trabajadores no puramente propagandística**. Así, el sindicato vertical, aunque no ejerciera en realidad un papel decisivo en las empresas en el orden disciplinario, que era ejercido directamente por los empresarios -amparados también en la propia estructura política y administrativa que les deparaba el Ministerio de Trabajo-⁷⁷⁸, cumplía fielmente su función de **sustitución de la libre asociación obrera y de puesta a disposición de los empresarios del propio aparato sindical**. El control empresarial del sindicato complementaba además el poder ejercido dentro de la empresa al facilitar su acceso a los centros de decisión del *régimen*.

3.-Paternalismo y regresión conservadora

A. El subsidio familiar: la prole como criterio para complementar un salario insuficiente y la disuasión del trabajo femenino

El gobierno franquista reorganizó en su zona el INP (mientras existía también el republicano) por Decreto de 15 de junio de 1938⁷⁷⁹, significativamente en el ámbito del Ministerio de Organización y Acción Sindical, es decir, bajo la tutela política de los considerados como más fieles adictos a Falange según se ha de interpretar del preámbulo: “los que más abiertamente sienten la finalidad del seguro y el espíritu del Movimiento, si bien con la necesaria asistencia de los que representan la continuidad y eficacia de dicha

⁷⁷⁸ J. BABIANO MORA, *Paternalismo Industrial y Disciplina Fabril en España, (1938-1958)*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, núm. 59, Madrid, 1998, p. 69. En realidad, el Ministerio de Trabajo recupera sus funciones en 1939, pues desde 1938, sus competencias estaban en manos directamente del Ministerio de la Organización y Acción Sindical. El art. 15 de la Ley de 30 de enero de 1938 señalaba: “El Ministerio de Organización y Acción Social comprenderá los siguientes Servicios: Sindicatos. Jurisdicción y armonía del trabajo. Previsión social. Emigración. Estadística”. *BOE* núm. 467 de 31 de enero de 1938, s. p 5514-15.

⁷⁷⁹ *BOE* núm. 610 de 24 de junio de 1938, p. 7999-8001.

entidad en atención a su probada experiencia y labor técnica”, y de cuyo Consejo se había expulsado a las representaciones patronales y sindicales para dar cabida al sindicato vertical y único (art. 2º). También desaparecía el Consejo de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo (art. 11º) y con ello la representación obrera y patronal mediante sus propias organizaciones.

La primera norma de pretendido “apoyo a la familia” se había promulgado anteriormente por Decreto 281 de 28 de mayo de 1937⁷⁸⁰, que concedía el “derecho” a trabajar a los prisioneros de guerra y a los comunes por salario de dos pesetas al día (de los que tenían que entregar 1,50 pesetas en concepto de manutención), pero que era aumentado en una peseta más por hijo menor de 15 años que viviere en la zona y que se entregaba a la familia del preso. En realidad, so capa del establecimiento del derecho del trabajador a las ayudas en función de la prole, se trataba de abordar el problema de manutención mediante el trabajo de los propios presos, ya que, como se dice en su Exposición, “el victorioso y continuo avance de las fuerzas nacionales en la reconquista del territorio patrio, ha producido un aumento en el número de prisioneros y condenados”. Más adelante se explica que la norma no se refiere a aquéllos con acusaciones graves sino a quienes “sin una imputación específica capaz de modificar su situación de simples prisioneros y presos les hacen aptos para ser encauzados en un sistema de trabajos”.

Por Orden de 7 de octubre de 1938⁷⁸¹ se creaban las “Juntas locales Pro Presos” para entregar a las familias el subsidio, e inspeccionar las alteraciones que el jornal pudiera sufrir. Las Juntas estaban integradas por un representante del Alcalde, necesariamente afiliado a FET y de las JONS, el párroco y una “mujer que reúna condiciones de espíritu profundamente caritativo y celoso”. En realidad, estas juntas realizarían **bajo tal apariencia caritativa un trabajo de control político y religioso sobre las familias de los presos**, cuando en realidad el subsidio no era una concesión graciosa del Estado, sino el producto del trabajo del preso.

La Orden creaba también el Patronato Central de redención de penas por el trabajo, de modo que por cada día de trabajo “con rendimiento real no inferior al de un obrero libre y hábil” y que acreditaran “intachable conducta” (art. 5º.6), se condonara un día de pena. Los trabajos se debían realizar, según la gravedad de las penas, en las prisiones, en campos de concentración debidamente vigilados o en un régimen de mayor libertad y en relación con obreros libres, si bien siempre convenientemente vigilados (art. 11º). En el Patronato se integraba también un sacerdote propuesto por el cardenal primado, y se le asignaban también labores de propaganda política y religiosa, con el objeto, como se dice en la exposición, de “arrancar de los presos y de sus familiares el veneno de las ideas de odio y antipatria, sustituyéndolas por la de amor mutuo y solidaridad estrecha entre los españoles”. Los **penados realizarían preferentemente**

⁷⁸⁰ BOE núm. 224 de 1 de junio de 1937, p. 1698-99.

⁷⁸¹ BOE núm. 103 de 11 de octubre de 1938, p. 1742-44.

obras para el Estado, aunque también para patronos privados⁷⁸², y en el caso de las mujeres, nuevamente discriminadas, solo recibirían el subsidio los hijos menores de quince años que carecieran de padre. De esta forma, se conseguía el objetivo de obtener mano de obra barata al servicio del Estado o de particulares, un “mecanismo de explotación del vencido” que tendría su mayor expresión en la organización en torno al Servicio Nacional de Regiones Devastadas⁷⁸³, sino también el control y la reeducación de los desafectos al *régimen*.

La más temprana norma asistencial de entidad derivada del Fuero del Trabajo es la Ley de 18 de julio de 1938, de bases de creación del régimen obligatorio de *subsídios familiares*⁷⁸⁴, desarrollada reglamentariamente mediante Decreto de 20 de octubre del mismo año⁷⁸⁵. Su aplicación caía ya en el ámbito del Ministerio de Organización y Acción Sindical y su objeto no era otro que **eleva y fortalecer la familia en su tradición cristiana**, a la que su exposición considera “sociedad natural perfecta y cimiento de la Nación”. Siguiendo el objetivo del Fuero del Trabajo, pretendía evitar así a las madres buscar en la fábrica o taller un jornal con el que cubrir la insuficiencia del conseguido por el padre, apartándola de su función suprema e insustituible que es la de preparar sus hijos, “arma y base de la Nación, en su doble aspecto espiritual y material”. Es decir, tras reconocer la insuficiencia de los salarios, pretendía sustituir los de la mujer por una prestación que lograra paliar los salarios de miseria del padre.

El retroceso ideológico y político en relación con el papel de la mujer trabajadora y de su función social es patente. Es una medida directamente **disuasoria del trabajo femenino**, en clara involución respecto de la tendencia democrática de igualdad de derechos inaugurada con la República que, entre otras medidas, había establecido la nulidad de las “cláusulas de los contratos o reglamentos de trabajo que establecieran la prohibición de contraer matrimonio a obreras, dependientes o empleadas de cualquier clase que sean, o que por tal circunstancia se considere terminado el contrato de trabajo”⁷⁸⁶. Porque más allá de las palabras, se trataba de que los escasos puestos de trabajo fabriles en plena guerra y después durante la depresión económica de posguerra fueran ocupados por hombres.

⁷⁸² Un ejemplo de las obras realizadas en este régimen para empresas privadas es el prestado para las contratistas del ferrocarril Madrid-Burgos entre 1941 y 1957, en A. QUINTERO MAQUA, “El trabajo forzado durante el primer franquismo: Destacamentos penales en la construcción del ferrocarril Madrid-Burgos”, en R. LEÓN RUIZ y C. SÁNCHEZ-CARRETERO (ed.), *IV Jornadas Archivo y Memoria, La memoria de los conflictos: legados documentales para la Historia*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles y CSIC, Madrid, 2009, p. 85-99.

⁷⁸³ IVAN HEREDIA URZAIZ, “Redención de penas por el trabajo: entre la explotación y la re-ideologización”, *VI Encuentro de investigadores sobre el franquismo*, CCOO Aragón, Zaragoza, 2006, p. 931, consultado en el manuscrito.

⁷⁸⁴ *BOE* núm. 19, de 19 de julio de 1938, p. 272-5.

⁷⁸⁵ *BOE* núm. 118 de 26 de octubre de 1938, p. 2010-18.

⁷⁸⁶ Decreto de 9 de diciembre de 1931, *Gaceta de Madrid*, núm. 344 de 10 de diciembre de 1931, p. 1595-96, la misma, por cierto, en que se publicaba la Constitución.

El subsidio tenía como beneficiarios a los hijos legítimos, los naturales reconocidos, y los de *la cónyuge*⁷⁸⁷. El régimen financiero era el de *reparto* y con igual cuantía para todos los trabajadores en función del número de hijos, sin que tuviera condición de salario, y se organizaba por el INP, al frente de la Caja Nacional de Subsidios familiares, con separación completa del resto. Financiado mediante cuotas de patronos y obreros, su inspección se atribuía a la Inspección de Seguros Sociales Obligatorios. Como puede comprobarse, el **subsidio familiar se instituye indebidamente como seguro social sin serlo**: si bien es obligatorio, no tiene esa naturaleza, ya que no cubre ningún riesgo de situación de necesidad, sino que **se crea como un complemento de salario mientras se trabaja**.

En realidad, el subsidio pretendía también ser una medida declarada de **fomento de natalidad**⁷⁸⁸, ya que, como se dice en la norma, la Patria exige que la prole del trabajador sea numerosa. Por eso se destinaba a que la prole no rompiera el equilibrio económico del hogar. Era en realidad un **complemento a los bajos salarios a distribuir entre los propios trabajadores**, pero no según su categoría o su competencia profesional, sino según el volumen de su prole. Su baja cuantía y, dentro de ella, sus fluctuaciones dependiendo del tipo de empresa y de sus características, demostraría a la larga que tampoco resultaba una medida efectiva, sino más bien propagandística⁷⁸⁹.

Con posterioridad se continuará en la misma dirección. Así, se promulgará el Decreto de 22 de febrero de 1941⁷⁹⁰, que actualizaba las cantidades del subsidio e instauraba los **premios de natalidad** -que se harían luego tan conocidos a lo largo del franquismo (mil pesetas en cada provincia y otro nacional de cinco mil pesetas para el matrimonio español con mayor número de hijos)- y los *préstamos de nupcialidad*⁷⁹¹ -de dos mil quinientas pesetas para cualquiera de los contrayentes o de cinco mil cuando lo solicite una trabajadora asegurada- siempre que se comprometiera a **renunciar a su ocupación laboral** y a no tener otra en tanto que su esposo no se encontrara en situación de paro forzoso o incapacitado para el trabajo (art. 7º).

Esta medida se complementaría posteriormente en muchos casos con ofertas de empresas, incluso públicas, de indemnizaciones a trabajadoras con las mismas condiciones de abandono del trabajo al casarse. El **trabajo femenino se consideraría cada vez más subsidiario** hasta que las necesidades productivas cambiaran del paro o

⁷⁸⁷ El acceso a la protección familiar para los hijos ilegítimos no se produciría hasta 1972 (art. 7 de la Ley 24/1972).

⁷⁸⁸ Como ya lo fue en cierto sentido el subsidio de familias numerosas de la Dictadura de Primo de Rivera.

⁷⁸⁹ En 1950, cuando una familia trabajadora de cuatro miembros necesitaba 2.000 pesetas al mes para cubrir sus gastos básicos, el plus ascendía a 40 pesetas mensuales, el 2% del presupuesto familiar, M. VILAR RODRIGUEZ, "El sistema de cobertura social en la inmediata posguerra civil (1939-1958): una pieza más de la estrategia represiva franquista", *VI Encuentro de Investigadores sobre el franquismo*, CCOO Aragón, Zaragoza, 2006, p. 627, consultado en el manuscrito.

⁷⁹⁰ *BOE* núm. 66 de 7 de marzo de 1941, p. 1627-28. Las normas de aplicación se contienen en Orden de 10 de marzo de 1941, *BOE* núm. 72 de 13 de marzo de 1941, p. 1794.

⁷⁹¹ Las normas para su concesión se contienen en Orden de 7 de marzo de 1941, *BOE* núm. 70 de 11 de marzo de 1941, p. 1748-49.

subocupación masivos a la necesidad de mano de obra. Estas medidas suponían además un fuerte retroceso en relación con los derechos de igualdad en el acceso al trabajo de las mujeres pues ya por Decreto republicano de 9 de diciembre de 1931 se habían declarado nulas y sin valor las cláusulas de los contratos o reglamentaciones de trabajo que prohibieran a las obreras contraer matrimonio. No se trataba con esta norma solamente de aplicar el derecho a la igualdad entre sexos recién consagrado constitucionalmente, sino también de evitar, como decía su preámbulo, la elusión de “las disposiciones legales en materia de maternidad, puerperio o lactancia” por parte de los patronos.

Por Ley de 18 de junio de 1942⁷⁹², dado el superávit en el régimen de subsidios familiares, **se extendió a su costa el ámbito del seguro de maternidad** a las esposas de los asegurados en tal régimen (salvo las prestaciones económicas) y a las trabajadoras asimismo aseguradas en el régimen de subsidios familiares pero no en el de maternidad por superar el límite de retribución. Además se destinaban fondos a la construcción de hospitales-cunas, clínicas y dispensarios de maternidad y puericultura.

Las Reglamentaciones de trabajo, que no se recataban de estipular **salarios inferiores para las mujeres en trabajos y categorías idénticos a los de los hombres**⁷⁹³, incluyeron también mejoras por este concepto bajo la denominación de *plus de cargas familiares*. Por Orden de 19 de junio de 1945⁷⁹⁴, desarrollada por Orden de 9 de marzo de 1946⁷⁹⁵, se generalizaría el derecho de los trabajadores de la industria y del comercio (con la excepción entre otras, de las empresas de menos de diez trabajadores) al *plus familiar*, en el conocido como régimen de “*puntos*” por aportación en cada empresa. Su objetivo era nuevamente constituir un **primer paso para el salario familiar** y “tendente de modo primordial a reintegrar al hogar a las mujeres casadas que trabajen por cuenta ajena”. Un intento de unificación de estos subsidios con el de maternidad y escolaridad en un régimen de Ayuda Familiar mediante la Ley 1/1962 de 14 de abril⁷⁹⁶ fue abortado por Decreto Ley 2/1963 de 17 de enero, dada la discusión en esas fechas de la Ley de bases de Seguridad Social.

El *régimen* había instituido también desde muy temprano una obligación para las mujeres que, **al tiempo de constituir un instrumento de control ideológico y político, se convertía en obstáculo para su empleo: el Servicio Social**. Ya en 1937, y puesto que las mujeres no estaban obligadas al servicio militar, y por tanto habían sido hasta entonces “apartadas del servicio inmediato de la Patria y del Estado”, se imponía la obligación de

⁷⁹² BOE núm. 184 de 3 de julio de 1942, p. 4783-84.

⁷⁹³ Por ejemplo, el art. 39 de la Reglamentación Nacional del Trabajo en las Industrias de Fabricación de Pastas para la Sopa, Orden de 30 de septiembre de 1948, bajo el título de “Trabajos femeninos”, siempre en el lenguaje hipócrita del legislador, asignaba al personal femenino “un salario no inferior en un 20 por 100 del que se asigna al personal masculino”, BOE núm. 228 de 14 de octubre de 1948, p. 4836.

⁷⁹⁴ BOE núm. 181 de 30 de junio de 1945, p. 5401-02.

⁷⁹⁵ BOE núm. 89 de 30 de marzo de 1946, p. 2433-34.

⁷⁹⁶ BOE núm. 91 de 16 de abril de 1962, p. 5088-91.

prestarlo⁷⁹⁷. Alcanzaba a las mujeres solteras de 17 a 35 años que pretendieran el ejercicio de funciones públicas o de responsabilidad política, el empleo en empresas públicas o concesionarias de servicios públicos o la obtención de títulos profesionales, y consistía en la realización de trabajos durante seis meses para las instituciones de la *Delegación Nacional de Auxilio Social* de FET y de las JONS. Es decir, se integraba genéricamente a las mujeres en el **sistema oficial de beneficencia y bajo el control ideológico del régimen**.

El Reglamento posterior preveía sanciones de recargo de tiempo de prestación para los actos de desobediencia y desacato a la disciplina y las jerarquías del Auxilio Social. Como parecía haberse dejado “a la gran mayoría de ellas en franquía de atender o desoír el llamamiento que se les hizo en nombre de la hermandad nacional”, en 1940 se ampliaban los supuestos de obligación de prestarlo y se especificaba que debía comprender “dos fases: una, formativa en el triple aspecto moral, doméstico y social del modo que la Delegación de la Sección Femenina de FET y de las JONS disponga (...) y otra consistente en el desempeño de las funciones de interés nacional que la Jefatura Nacional del Movimiento expresamente determine”. Más adelante, en 1944, se especificaría que el objetivo de la formación a recibir era capacitarlas “para su **futura misión en la vida dentro del hogar y en la familia**”. La realidad económica y social y el interés empresarial en contar con el ejército de reserva femenino harían veinte años después caer en desuso estas prácticas, a pesar de quedar sus vestigios en la legislación⁷⁹⁸.

Con la misma inspiración tradicional católica tan querida por el franquismo se promulgó la Ley de 13 de julio de 1940⁷⁹⁹, de *descanso dominical*, ya no referida a un derecho de los trabajadores al *descanso semanal* sino, como dice su Preámbulo, al “absoluto respeto a las leyes divinas”. Se establecía la remuneración del descanso (art. 9), aunque, significativamente, el salario de las festividades no había de tenerse en cuenta a efectos de las indemnizaciones o prestaciones por accidente de trabajo ni de los subsidios familiar, de vejez, invalidez o maternidad, como rápidamente se aclaró⁸⁰⁰.

B. La regulación burocrática de las condiciones de trabajo, una intervención autoritaria del Estado al servicio de los intereses patronales

La construcción del **Estado totalitario exigía una nueva forma de intervención del Estado en las relaciones de trabajo**. Ya que se trataba de sustituir el papel de las organizaciones obreras por una apariencia de armonía social en la que habrían

⁷⁹⁷ Decreto núm. 378 de 7 de octubre de 1937, *BOE* núm. 356 de 11 de octubre de 1937, p. 3785-87, Decreto núm. 418 de 28 de noviembre de 1937, *BOE* núm. 406 de 30 de noviembre de 1937, p. 4586-90, Decreto de 21 de mayo de 1940, *BOE* núm. 158 de 6 de junio de 1940, p. 3892-93 y Decreto de 9 de febrero de 1944, *BOE* núm. 54, de 23 de febrero de 1944, p. 1594-96, respectivamente.

⁷⁹⁸ Pilar DÍAZ SÁNCHEZ, *El trabajo de las mujeres en el textil madrileño. Racionalización industrial y experiencias de género (1959-1986)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 2001, p. 142.

⁷⁹⁹ *BOE* núm. 200, de 18 de julio de 1940, p. 5000-03.

⁸⁰⁰ Orden de 24 de julio de 1940, *BOE* núm. 212 de 30 de julio de 1940, art. 1 y 2, p. 5269.

desaparecido las contradicciones de clase, el *Nuevo Estado* asumía los principios del corporativismo para llevarlos a sus últimas consecuencias. De una intervención democrática y niveladora como la que se había iniciado en la II República, se pasaba a una **intervención autoritaria, omnipresente y mantenedora de las relaciones de dominación social y económica**. El resultado fue, como era el objetivo, el retroceso generalizado del coste del trabajo y, consecuentemente, de las condiciones de su prestación durante la primera etapa del franquismo. Así, durante los años cuarenta no se alcanzaron niveles siquiera del 80% de los de 1935⁸⁰¹.

La primera medida del *régimen* fue la **rápida desaparición**, ya en 1938 y como consecuencia directa del Fuero del Trabajo, de los **Jurados Mixtos y de los Tribunales Industriales republicanos** y su sustitución por las Magistraturas de Trabajo, significativamente integradas en el Ministerio de Organización y Acción Sindical⁸⁰². Su exposición era bien explicativa de las razones de su disolución: se trataba de “organismos de composición paritaria, cuya competencia no se circunscribe a la materia contenciosa, sino que se extiende a otras de las que no debiera entender (...) **contrario a los principios que informan el Movimiento**”. Los trabajadores no tenían por qué estar representados en estos organismos, ya que desaparecían las funciones jurisdiccionales de los órganos paritarios, pero también las de **negociación colectiva**, ciertamente contrarias a los principios del *régimen*. El mismo día de su publicación quedaban nombrados los Magistrados de Trabajo de cada provincia bajo control de los sublevados por Orden del ministro del ramo e integrados en la propia administración sindical: sería **un órgano administrativo quien entendiera de los conflictos individuales de trabajo**. Por Ley Orgánica de 17 de octubre de 1940⁸⁰³ se regularía la Magistratura del Trabajo como “única institución jurisdiccional contenciosa en la rama social del derecho” vinculada ahora “administrativa y disciplinariamente Ministerio de Trabajo”. Se modificaba la adscripción, pero no su dependencia administrativa. El Tribunal Central de Trabajo, con jurisdicción en todo el territorio nacional y también vinculado al Ministerio, conocería de los recursos de apelación (art. 14).

Una de las primeras y particularmente coherentes normas laborales del nuevo régimen, en las postrimerías de la guerra, fue de carácter disciplinario para los trabajadores. El Decreto de 5 de enero de 1939⁸⁰⁴, significativamente suscrito por el Ministro de Organización y Acción Sindical, en la línea de lo posteriormente dispuesto por la Ley de bases de la Organización Sindical, determinaba la **responsabilidad exigible al trabajador por faltas cometidas en el trabajo, y especialmente por disminución voluntaria del rendimiento debido**.

⁸⁰¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España, 1950*, Fondo documental del INE, p. 604.

⁸⁰² Decreto de 13 de mayo de 1938, *BOE* núm. 589 de 3 de junio de 1938, p. 7674-76.

⁸⁰³ *BOE* núm. 308 de 3 de noviembre de 1940, p. 7556-62

⁸⁰⁴ *BOE* núm. 13 de 13 de enero de 1939, p. 232-33.

Como se recuerda en su Exposición, invocando el Fuero del Trabajo, “la disminución dolosa del rendimiento habrá de ser objeto de sanción adecuada” así como que constituirá el contenido primordial de las normas para la regulación del trabajo “el recíproco deber de lealtad” y “la fidelidad y subordinación en el personal”. Son ellos, continúa la Exposición, “principios necesarios si la producción nacional ha de ser unidad económica al servicio de la Patria y el trabajo atributo del honor ante el Estado”. Por ello, todo trabajador, cualquiera que sea su categoría y forma en que realice la prestación de su esfuerzo, está “obligado a poner en su labor el máximo de competencia y actividad” conforme a sus condiciones físicas y capacidad profesional, desarrollándola “con la subordinación que debe al Jefe”⁸⁰⁵ de la Empresa, responsable ante el Estado de la dirección de la misma y de su ordenación al bien común.

Más allá de la palabrería, **lo esencial en la relación de trabajo es, pues, la subordinación**. De esta manera, el trabajador queda indefenso ante la arbitrariedad empresarial, privado de todo derecho y obligado al acatamiento de cuantas órdenes se le dispensen. Por eso el Decreto considera *faltas en el trabajo*, sin perjuicio de su posible carácter delictivo, cualquier acto de los trabajadores “contra los derechos o los intereses de la empresa y la falta de disciplina y respeto a sus Jefes” (art. 1). Es decir, **el régimen de trabajo se asemeja más a las relaciones jerárquicas de la milicia que a una relación civilizada**, en la que se habían dado pasos importantes mediante la legislación republicana y aun anterior. Entre las sanciones listadas en su art. 2 se halla, por ejemplo, la indemnización por daños y perjuicios a la empresa hasta el salario de un mes, bien exigiendo trabajo extraordinario o descuentos en la nómina (art. 4).

Pero, además, en una clara manifestación de la concepción franquista de la intervención pública en materia de trabajo, se encarga a la **Inspección de Trabajo la comprobación de estas faltas** y al Delegado de Trabajo la imposición de las sanciones a los trabajadores, que pasan a ser, por tanto, gubernativas. El empresario era nuevamente eximido de responsabilidad, no sólo respecto a las condiciones de trabajo, sino ahora también del ejercicio de la acción disciplinaria, que el Estado se encargaba de llevar a cabo en su nombre. A las alturas de 1954, en su discurso del 18 de julio, el propio dictador definía así las relaciones sociales y el papel del Estado en las empresas:

“Porque cada nación constituye un gran complejo económico, en el que no es posible hacer lo que se quiera; existen unas leyes económicas y una vida de relación que lo condiciona. La sociedad necesita ser un concierto armónico de cuantos en ella colaboran y trabajan. Si vosotros, por torpes ideas, por un espíritu de lucha de clases, obraseis contra vuestras empresas, labraríais con su destrucción vuestra propia ruina. Por ello es imprescindible que **por encima del empresario y de los propios obreros haya un derecho social y un Estado equitativo que eche sobre sus hombros la responsabilidad de imponer el orden y la cooperación**”⁸⁰⁶.

⁸⁰⁵ Esta denominación para el empresario, que evoca el militarismo fascista al uso, se utilizará significativamente durante años en la legislación de trabajo.

⁸⁰⁶ CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*, id., p. 1095-96.

El nuevo régimen, al tiempo que ilegalizaba las organizaciones políticas y sindicales libres, proscribía los derechos individuales de los trabajadores, pero también los colectivos, como el derecho de huelga o el de negociación colectiva. Las condiciones de trabajo no eran ya negociables entre patronos y trabajadores, sino que debían ser reguladas por el Estado, protector de éstos bajo los principios de la iglesia y las directrices del Movimiento, mediante las **Reglamentaciones de trabajo**, que el *régimen* se aprestó a regular inmediatamente para sustituir a la normativa republicana basada en la negociación colectiva.

Por Decreto orgánico de 29 de marzo de 1941⁸⁰⁷ se regulaban por primera vez tales reglamentaciones. Se incluían los contenidos mínimos de toda reglamentación (art. 4): extensión con que han de ser aplicadas sus normas; organización del trabajo y clasificación del personal por especialidades profesionales; jornada; retribución y cómputo de horas extraordinarias; condiciones del trabajo a destajo; descansos y vacaciones; régimen de premios y sanciones; despidos; *accidentes de trabajo* y *enfermedades*. Se permitía la mejora de estas condiciones de trabajo, que tenían el carácter de mínimas, en los reglamentos de régimen interior (que por cierto no se definirán hasta más tarde) o en las relaciones individuales de trabajo. Las primeras reglamentaciones y reglamentos internos de empresa se elaboraron según las prescripciones de este Decreto.

Pero la generalización de las reglamentaciones se produce a partir de la promulgación de la Ley de 16 de octubre de 1942⁸⁰⁸ conteniendo las normas por las que habría de regirse en adelante la elaboración de las reglamentaciones de trabajo. Se conciben tales reglamentaciones, como puede leerse en la Exposición, como sustitución de los “viejos textos aprobados con criterio materialista” (se refiere a las bases de trabajo y acuerdos de los Jurados Mixtos) antes del Glorioso Alzamiento Nacional. Curiosamente se invoca para ello el texto normativo del Decreto de 4 de mayo de 1931, antes citado, que concentraba la competencia de la intervención del Estado en el Ministerio de Trabajo y Previsión. Tal norma republicana atribuía a tal Ministerio la propuesta, aplicación e inspección de las Leyes del trabajo. Sin embargo, en un alarde de tergiversación, la Exposición de la ley sustituye el término *propuesta* por el de *aprobación*⁸⁰⁹, con lo que pretende dar apariencia de continuidad con la legislación vigente hasta el momento.

Pues bien, la Ley consideraba en su art. 1 la regulación sistemática de las condiciones de trabajo como **función privativa del Estado**, a ejercer por el Ministerio de Trabajo mediante Orden Ministerial (art. 14). Tal regulación debía ser en general sectorial (salvo casos excepcionales en que se acordaran reglamentaciones de trabajo de

⁸⁰⁷ BOE núm. 99 de 9 de abril de 1941, p. 2393-94.

⁸⁰⁸ BOE núm. 296 de 23 de octubre de 1942, p. 8462-64.

⁸⁰⁹ “Desde la publicación del Decreto de cuatro de mayo de 1931 -comienza la Exposición de la Ley- se ha venido sentando que es competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo la *aprobación*, aplicación e inspección de las Leyes de trabajo”.

empresa) y de ámbito territorial preferentemente nacional (art. 2). Entre los contenidos mínimos de las reglamentaciones nos interesa destacar los siguientes (art. 11): jornada, retribución, horas extraordinarias, descansos y vacaciones, régimen de sanciones y premios, enfermedades, prevención de accidentes e higiene en los talleres y reglamento de régimen interior.

Tales mínimos podían ser mejorados teóricamente por libre y espontánea determinación de los empresarios, debiendo figurar esas mejoras en los reglamentos de régimen interior o en las relaciones de trabajo convenidas con su personal. Pero no era así sino al contrario, ya que, como se disponía en el art. 20, serían nulos y jurídicamente inexigibles los acuerdos adoptados por cualesquiera organismos y autoridades distintos del Ministerio de Trabajo modificando total o parcialmente las condiciones laborales de una industria o localidad determinadas. Esta disposición, que se refería sin decirlo especialmente a la determinación de los salarios, sería aclarada y reforzada por el Decreto de 31 de marzo de 1944 sobre política de salarios, que **anulaba explícitamente cualquier aumento salarial por encima del salario mínimo recogido en la reglamentación de trabajo salvo autorización expresa de la autoridad laboral**⁸¹⁰. De esta forma el salario mínimo estipulado se convertía en máximo, lo que fomentaría desde muy pronto las prácticas de entrega de parte del **salario fuera de la nómina en forma de sobres o sobresueldos no declarados**. Esta práctica afectaría después muy gravemente a las cotizaciones sociales. Ya de forma muy tardía el Decreto 2380/1973, de 17 de agosto, sobre ordenación del salario⁸¹¹, cuando estas limitaciones no existían en virtud de las previsiones de la ley de Convenios Colectivos de 1958, regularía las obligaciones empresariales en relación con la definición de salario, las características del recibo, la distinción entre salario base y complementos y la forma de cálculo de la retribución por horas extraordinarias.

La reglamentación de trabajo se completaba con el **reglamento de régimen interior**, que era obligatorio para las empresas de más de 50 trabajadores (art. 15), y tenía por objeto acomodar sus relaciones de trabajo a la reglamentación y a los principios inspiradores del Fuero del Trabajo y la Ley de Ordenación Sindical. Debían incorporar, entre otras (art.16), las *medidas de seguridad, higiene y sanidad* y en general cuantas prevenciones puedan ser útiles para la buena marcha de la empresa. O, como se reitera, “para el mantenimiento dentro de la comunidad de las relaciones de lealtad y asistencia recíprocos que se deben cuantos participan en la producción”.

A pesar de los artificios para dar la apariencia de consenso, lo cierto es que la propia Ley otorga (art. 15) la **facultad de la redacción** de los reglamentos de régimen interior, que en realidad son los que rigen la relación de trabajo en el seno de cada empresa, al **empresario** (la persona que *ostente la jefatura* de la empresa). El margen de la intervención obrera, privada de todos sus derechos colectivos, en la determinación de

⁸¹⁰ BOE núm. 100 de 9 de abril de 1944, p. 2829.

⁸¹¹ BOE núm. 238 de 4 de octubre de 1973, p. 19112-13.

las condiciones de trabajo era en realidad nulo. Como además cualquier reglamento de régimen interior debía ser aprobado por el Ministerio de Trabajo, **la intervención del Estado autoritario en las condiciones de trabajo**, lejos de adoptar una finalidad tuitiva para los trabajadores, se convertía en **instrumento empresarial de imposición**, dadas las evidentes facilidades de influencia de los estamentos patronales en su redacción. No se trataba, como en el primer intervencionismo de los inicios del siglo o desde luego con la República, de equilibrar mediante la acción pública una relación desigual, sino de **sujetar a los trabajadores a unas condiciones de vida y de trabajo sometidas al interés del beneficio empresarial**. Ni pueden tampoco compararse con los reglamentos de trabajo previstos en las empresas de más de 50 trabajadores por la legislación republicana que se debían acordar con los trabajadores afectados y respetar los mínimos legales y convencionales, así como lo previsto en la ley de Control sindical obrero. Por eso, en el discurso de 18 de julio de 1943, se permitía el dictador alardear de la protección que otorgaba al empresariado:

“En nuestro régimen la iniciativa particular es considerada como fuente inagotable de progreso, y el Estado le ofrece, con su protección, la seguridad y continuidad de la marcha de sus empresas y la colaboración a sus grandes tareas a través de los organismos sindicales”⁸¹²

El resultado de la Ley fue la promulgación, en forma de Órdenes del Ministerio de Trabajo, de centenares de reglamentaciones de trabajo, también denominadas con posterioridad Ordenanzas laborales, de sector y de empresa. Constituyen una prolija regulación de las relaciones de trabajo, siempre con una estructura similar y, en la parte técnica, a pesar de las declaraciones de repulsa de la Exposición, reproduciendo las bases de trabajo promulgadas al amparo de la ley republicana de Jurados mixtos⁸¹³. Las variaciones respecto de las bases de trabajo, con todo numerosas e importantes, se producen en el terreno declarativo y en lo referido a las relaciones entre empresario y trabajadores. Por tomar un ejemplo ilustrativo, pueden compararse los textos de las bases de trabajo⁸¹⁴ y de la reglamentación⁸¹⁵ del Ferrocarril Metropolitano de Madrid.

Estas normas continuaron vigentes incluso después de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores (ET) en 1980 como regulación supletoria y en muchos casos

⁸¹² CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*, ibíd., p. 1264.

⁸¹³ Una de las inclusiones más significativas del nacionalcatolicismo era la introducción en ellas de la festividad del santo patrono del gremio, a la usanza medieval, “como restablecimiento de una laudable tradición gremial”. Así lo recoge, por ejemplo, el art. 53 de la Reglamentación Nacional de Trabajo en las Industrias de Fabricación de Galletas, Orden de 28 de noviembre de 1947, *BOE* núm. 351, de 17 de diciembre de 1947, p. 6628. Una publicación posterior del Sindicato Nacional de Alimentación da cuenta de la decisión bien previsible del Excmo. y Rvdmo. Sr. Obispo Asesor Nacional de Sindicatos de designar, naturalmente, para este gremio la festividad del Dulce Nombre de María, *Recopilación de las Reglamentaciones de trabajo de las actividades encuadradas en el sindicato de Alimentación*, Madrid, 1951, p. 82. Quizá los más jóvenes no sepan que *María* era el nombre de una galleta redonda de la fábrica de *Fontaneda* muy popular en aquellos años.

⁸¹⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 95 de 5 de abril de 1933, p. 130-39.

⁸¹⁵ *BOE* núm. 45 de 14 de febrero de 1943, p. 1506-19.

-dada la relativa cobertura de la negociación colectiva- como regulación única en sectores productivos enteros. Sobre todo mantenían su utilidad como catálogo de definiciones de las categorías profesionales a las que los convenios colectivos se remitían con frecuencia. La primera redacción del ET mantenía su vigencia (D. T. 2ª), ahora ya como derecho dispositivo, en tanto no se sustituyeran por convenio colectivo, manteniéndose la posibilidad de derogación unilateral por el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, la discusión producida entre patronal y sindicatos en relación con el interés empresarial de sustituir las categorías por grupos profesionales para facilitar la movilidad funcional prevista en el art. 39 ET dio lugar a una situación de transitoriedad muy larga. Por Ley 11/1994, que reformaba el ET, se dio nueva redacción al precepto, pasando a ser D.T. 6ª y fijándose como fecha de vencimiento de la vigencia de la Ordenanzas el 31 de diciembre de 1994, en claro apoyo por tanto a las posiciones patronales.

Los mecanismos de sujeción y control de los trabajadores por parte del poder público y del empresario se perfeccionaron mediante la imposición a éstos de la obligación de adquirir y llevar al día la **cartilla profesional**. Por Decreto de 3 de mayo de 1940⁸¹⁶ se estableció para todos los trabajadores, debiendo figurar en la cartilla (art. 3) tanto las indicaciones *personales*, con todos los datos de filiación, estado civil, datos del cónyuge e hijos, como las *profesionales*, referidas a la profesión u oficio, las de *colocación*, figurando los patronos para los que haya trabajado, es decir su historia laboral, y sobre *vida de trabajo*, que incluyen **accidentes de trabajo sufridos y su duración y sanciones impuestas al trabajador**. Se concluía con las indicaciones *especiales* consistentes en el sindicato de pertenencia y si el trabajador era militante o adherido a FET y de las JONS y los servicios militares y de otra índole prestados a la Patria. En realidad, era **la ficha laboral completa, que había de estar a disposición continuamente del patrono**. No podía admitirse al trabajo a quienes carecieran de tal documento o no lo tuvieran al día y en regla, so pena de sanciones a proponer por la Inspección de Trabajo (art. 5) y los trabajadores empleados por más de un mes debían dejar la **cartilla bajo custodia de la empresa** (art. 7). Fácil es deducir cómo la cartilla proporcionaba a la administración, y sobre todo al empresario, todos los datos políticos de afección o no al *régimen* y de antecedentes personales (accidentes y sanciones) que afectaban **directamente a sus posibilidades de empleo**.

El resultado de todo ello fue, realmente, el que se pretendía: el brutal descenso del coste del trabajo a favor del beneficio patronal, de modo que, mientras que los salarios habían venido creciendo ininterrumpidamente en pesetas constantes durante todo el

⁸¹⁶ BOE núm. 155 de 3 de junio de 1940, p. 3798-99. La obligación sería reiterada en la Ley de 10 de febrero de 1943, de Colocación Obrera y en su tardío Reglamento, Decreto 1254/1959 de 9 de julio, BOE núm. 176 de 24 de julio de 1959, p. 10082-88. Casi diez años después, y en una nueva muestra de la inoperancia administrativa del sistema, se venía a reconocer, sin embargo, que “debido al elevado número de requisitos exigidos para la confección del referido documento no ha sido posible llevar a la práctica lo legislado a pesar de los diferentes intentos realizados para ello” y se simplificaba la cartilla mediante Orden de 16 de julio de 1968, BOE núm. 232 de 26 de septiembre de 1968, p. 13765.

periodo republicano, a partir de 1940 descendieron sin cesar por debajo de los niveles anteriores a la República. En 1954, el salario obrero era aproximadamente un tercio del de 1930⁸¹⁷.

C. Los retrocesos en la regulación del contrato de trabajo: los derechos colectivos desaparecen y la normativa de seguridad en el trabajo deja de tener rango de ley

Si la Ley del contrato de trabajo de 1931 había supuesto un neto avance, no sólo por el tanto tiempo esperado reconocimiento de la naturaleza de la relación de trabajo, sino también por la consagración de ciertos derechos de los trabajadores, muy pronto será modificada por el régimen franquista. Por Decretos de 26 de enero y de 14 de marzo de 1944 y siendo Ministro del ramo José Antonio Girón de Velasco se aprobaban sendos Libros del TR de la Ley del Contrato de Trabajo⁸¹⁸.

Si bien la norma **mantenía la mayoría de los preceptos de la Ley de 1931**, las diferencias que incluía lo eran siempre **en perjuicio de los derechos reconocidos a los trabajadores**, volviendo a la regulación primorriverista, como la exclusión de la relación de trabajo el servicio doméstico (art. 2c), el retorno la obligación de contar con la autorización del marido para el trabajo de la mujer casada (art. 11d), la **eliminación de cualquier referencia al derecho de negociación colectiva, al derecho de huelga o al de intervención obrera**. Y finalmente, sustituyendo la negociación de las bases de trabajo por la elaboración unilateral por el patrono del reglamento de régimen interior (art. 21) o eliminando el límite impuesto a las sanciones a los trabajadores en la forma de amonestación o suspensión temporal de empleo, al permitir otras como las multas de haber y remitiendo su regulación a los reglamentos de régimen interior (art. 22), es decir, al albur del empresario.

En favor de los empresarios, se eliminaba el interés del 5% de demora en el pago de salarios (art. 75. 1º) y se limitaba el inicio del cómputo de los tres años para la prescripción de acciones relativas a salario o retribución de horas extraordinarias, no a la finalización del contrato, sino al momento de la percepción del salario. El art.164 prescribía que las mujeres, además del permiso marital referido, en una extraña consideración de especiales portadoras de enfermedades (en realidad como nueva forma de exclusión del empleo), debían presentar para su ingreso en trabajos industriales y

⁸¹⁷ 33,83% en la minería; 28,16% en la metalurgia; 34,08% en el textil y 40,56% en la agricultura, J. FONTANA y J. NADAL, "España, 1914-1970", cit., p. 143.

⁸¹⁸ *BOE* núm. 55 de 24 de febrero de 1944, p. 1627-34 y *BOE* núm. 102 de 11 de abril de 1944, p. 2877-86. Con anterioridad se habían modificado diversos artículos de la Ley de 1931: el art. 87.3 por Ley de 11 de julio de 1941, *BOE* núm. 205, de 24 de julio de 1941, p. 5539; el art. 56 por Ley de 2 de septiembre de 1941, *BOE* núm. 264, de 21 de septiembre de 1941, p. 7283-84 y el art. 89 por Ley de 6 de noviembre de 1941, *BOE* núm. 324, de 20 de noviembre de 1941, p. 9075-76.

mercantiles certificado de “estar vacunadas y no padecer enfermedad contagiosa”, lo que, naturalmente, no se exigía a los hombres.

Y en lo que nos interesa especialmente, **desaparecía de su articulado cualquier mención al derecho a la seguridad en el trabajo**, presente en la legislación anterior. Paradójicamente, el art. 63, que regulaba los derechos y deberes de los trabajadores, prescribía que el trabajador debía indemnizar al empresario los perjuicios que culpablemente le hubiera ocasionado en los locales, materiales, máquinas o instrumentos de trabajo. Así, mientras que esta **abusiva obligación del trabajador adquiría rango legal, las medidas de seguridad dejaban de ser obligación con rango de ley para el empresario. A partir de este momento, toda la normativa en la materia durante el franquismo tendría un rango menor.**

Por lo demás, la Ley, con ligeras variaciones, estuvo vigente hasta las postrimerías del franquismo, en que vio la luz la Ley 16/1976 de 8 de abril, de Relaciones Laborales⁸¹⁹, de agitada y limitada vigencia. Esta ley, que tampoco hacía referencia alguna al derecho a la seguridad en el trabajo, suponía sin embargo un intento de modernización de la legislación laboral e introducía algunas importantes novedades en relación con la supresión de limitaciones legales a la igualdad de trato en el trabajo para la mujer, la regulación de los supuestos de temporalidad de los contratos y del salario mínimo o la creación de un Fondo de garantía de salarios (antecedente del FOGASA). Incorporaba además en el art. 35, y en relación con el denominado “incidente de no readmisión”, una novedad, al hacer residir en el trabajador la capacidad de decisión entre la indemnización o la continuidad en la prestación de trabajo en caso de despido declarado improcedente por la jurisdicción. La reacción patronal fue fulminante, hasta el punto de que pocos meses después, por Real Decreto-Ley 18/1976 de 8 de octubre, sobre medidas económicas⁸²⁰, retornaba la capacidad de opción al empresario (art. 10). La Ley de Relaciones Laborales sería finalmente derogada en 1980 al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores.

D. Una Inspección de Trabajo sometida al “régimen”

Recién promulgado el Fuero del Trabajo, la Inspección de Trabajo se encuadraba significativamente en el Ministerio de Organización y Acción Sindical⁸²¹, en el *Servicio Nacional de Jurisdicción y Armonía (sic) del Trabajo*, como **un instrumento más del aparato sindical totalitario** y de su papel disciplinador y amortiguador de los conflictos. La primera medida tomada en relación con su funcionamiento fue, curiosamente, la Orden de 27 de septiembre de 1939 del Ministerio de Trabajo, por la que se disponía que **no**

⁸¹⁹ BOE núm. 96 de 21 de abril de 1976, p. 7894-902.

⁸²⁰ BOE núm. 244 de 11 de octubre de 1976, p. 19847-50. En realidad, la vigencia quedaba suspendida por un año y se sustituía por la redacción que definitivamente daría el art. 37 del Real Decreto Ley de 4 de marzo de 1977, al que más tarde se hará referencia.

⁸²¹ Decreto de 13 de mayo de 1938, BOE núm. 584 de 29 de mayo de 1938, p. 7581-82.

pudieran ocupar el cargo de Inspector provincial de Trabajo los funcionarios femeninos⁸²².

Acto seguido se promulgó la Ley de 15 de diciembre de 1939⁸²³, de la que cabe destacar su vocación unificadora, ya que integraba en el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo las inspecciones de trabajo, de seguros sociales y de emigración, con lo que por vez primera quedaba en el ámbito de su competencia el sistema de previsión social⁸²⁴. Acorde con los tiempos, la Ley establecía en su art. 6 que:

“En las oposiciones para la provisión de plazas de Inspectores o Subinspectores se observarán las normas sobre reserva y prioridad de puestos que establece el Reglamento del Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria (...), así como las que se fijan en favor de los ex combatientes, ex cautivos y familiares de muertos en campaña o asesinados, por el Decreto de 25 de agosto último⁸²⁵”.

Indudablemente, **esta forma de ingreso condicionó durante décadas la composición ideológica de sus miembros y, desde luego, su independencia técnica**⁸²⁶. Con el objeto de que los inspectores estuvieran a la altura de las circunstancias, y para que no cupiera duda de la **vinculación con el régimen del cuerpo de inspectores**, por Decreto de 22 de junio de 1943⁸²⁷ se establecerían las características de su uniforme, cuyos “botones serán dorados y llevarán en relieve el Escudo Imperial de Armas de

⁸²² BOE núm. 276 de 3 de octubre de 1939, p. 5539. Cabe recordar que la primera mujer que había ganado por oposición la plaza de inspectora provincial era Isabel OYARZÁBAL SMITH en 1933. Desempeñó la representación de la República en la Sociedad de Naciones y asistió como representante de los trabajadores a la Conferencia Internacional del Trabajo de Ginebra en 1935, “1906-2006. Cien años de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Madrid, 2007, p. 174. Para conocer su personalidad y la impronta de su trabajo, y en particular su trabajo en la Inspección, O. PAZ TORRES, *Isabel Oyarzábal Smith (1878-1974). Una intelectual de la Segunda República Española. Del reto del discurso a los surcos del exilio*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2008, p. 237-319. Consultada el 30 de septiembre de 2017 en <http://hdl.handle.net/10803/286171>.

⁸²³ BOE núm. 363 de 29 de diciembre de 1939, p. 7344-37.

⁸²⁴ Ello no obsta para que en el ámbito propio del INP quedara residualmente un grupo de funcionarios que formaría posteriormente el Servicio de Control e Intervención de Empresas (CYE) dedicado en principio exclusivamente a autorizar a empresas el pago directo de subsidios familiares a los trabajadores, aunque la inspección del subsidio familiar había quedado en el ámbito de la Inspección de Trabajo. Cuando tras la Ley de Inspección de 1962, el sistema de ingreso por oposición fue más exigente, el INP mantuvo un sistema de reclutamiento de interventores CYE más laxo. También en 1944, por Decreto de 1 de mayo, se creó la Inspección Técnica de Previsión, cambiando la denominación de la ya dedicada al control de la gestión de seguros sociales por empresas y entidades aseguradoras de accidentes de trabajo y entidades de previsión social. Esta inspección “segregada” se unificó tras la mencionada Ley de 1962. Vid. R. LÓPEZ PARADA, “... Y Seguridad Social”, *Publicación Conmemorativa I Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2006, p. 194-95.

⁸²⁵ A pesar de su denominación, en realidad se trata de una ley, aunque, como se sabe, el procedimiento era el mismo: en ambos casos por disposición del Jefe del Estado. Se encuentra en BOE núm. 244 de 1 de septiembre de 1939, p. 4854-56, y reserva el “ochenta por ciento de las plazas” para ese tipo de aspirantes.

⁸²⁶ Las medidas de depuración del Cuerpo de Inspectores de Trabajo también tendrían un importante impacto para asegurar la afección al régimen. Como ejemplo se tomarán sendas Órdenes de 11 de octubre de 1939 por las que se separaba del cuerpo a inspectores auxiliares en aplicación de la Ley de depuración de funcionarios públicos, BOE núm. 302 de 29 de octubre de 1939, p. 6068.

⁸²⁷ BOE núm. 268 de 27 de julio de 1943, p. 7246-47.

España”, pudiendo “los afiliados a FET y de las JONS usar en todos los casos la camisa azul”. El emblema del Ministerio de Trabajo se formaba, en un alarde simbólico sin precedentes, por:

“Un óvalo en que se destacará en relieve el Águila Imperial en negro, con el Escudo Nacional, que llevará sobrepuesta (...) una corona de engranaje en oro representativa del enlace armónico logrado entre los elementos de la producción mediante la ordenación laboral justa, basada en la Ley de Dios, cuyas Tablas, en color marfil, destacan en el círculo centro del engranaje, campeando en alto, bordada en oro, una estrella de cuatro puntas en forma de cruz, con siete haces luminosos y la inscripción circular en oro “Fuero del Trabajo” que dicha estrella simboliza”.

Un dibujo del emblema, cuya consulta se recomienda, figura en el propio texto de la norma.

En cuanto a la **inspección de las entidades aseguradoras de accidentes de trabajo e instituciones de previsión**, se organizaba mediante Decreto de 9 de marzo de 1940⁸²⁸ una **inspección específica dependiente de la Dirección General de Previsión**, con capacidad de levantar actas por incumplimientos normativos en su ámbito que debían ser resueltas por la Inspección de Trabajo (art. 17), pero que no permitió completar la unificación de la Inspección.

El Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo se contiene en el Decreto de 13 de julio de 1940⁸²⁹. Las competencias en materia de seguros sociales, derivadas de la unificación se extienden (art. 2.2) a la vigilancia del cumplimiento de las leyes reguladoras de previsión social vigentes hasta el momento, es decir, las referidas al subsidio de vejez e invalidez, seguro obligatorio de maternidad, accidentes de trabajo en la industria y la agricultura y subsidio familiar. En consecuencia, se atribuía novedosamente a la Inspección de Trabajo, además de la competencia para la extensión de actas de infracción en esta materia, la de actas de liquidación de cuotas por morosidad u ocultación de trabajadores o de salarios reales (art. 32.4), competencia que se desarrollaba con detalle en el art. 47 y que la Inspección de trabajo mantendrá en lo esencial hasta la actualidad en el modelo integrado español. Por lo demás, la regulación reglamentaria no aporta apenas novedades respecto de la anterior, salvo las relativas a la concepción del “Nuevo Estado”.

Así, uno de los preceptos que llama enseguida la atención es el contenido en el art. 2.1, por el que, además de “vigilar las cuestiones relacionadas con el contrato de trabajo y responsabilidad de los trabajadores” se encarga a la Inspección de la vigilancia de las “disposiciones del Decreto de 5 de enero de 1939 sobre rendimiento del trabajo”, es decir, de la norma represiva contra los trabajadores que antes se ha descrito.

⁸²⁸ BOE núm. 77 de 17 de marzo de 1940, p. 1869-71.

⁸²⁹ BOE núm. 223 de 10 de agosto de 1940, p. 5551-61.

Naturalmente, no se trata de una “ley de trabajo” de las que la Inspección haya de vigilar el cumplimiento por parte del empresario, sino de disciplina interna. El precepto materializa la puesta a disposición del patrono de la **Inspección de Trabajo como un instrumento más del Estado totalitario**, que asume las funciones disciplinarias del empresario.

De la misma forma, se añade en el art. 34 como uno de los orígenes de la actuación inspectora, aparte de las que provienen de la propia estructura del Ministerio o las denuncias, las encomendadas a instancia de las *Jerarquías sindicales*, lo que pone de manifiesto una vez más las interferencias entre la administración laboral y la estructura de la “administración sindical”. Igualmente, el art. 55 prescribe que la colaboración que necesite la Inspección de Trabajo por parte de los órganos sindicales deberá ser requerida por medio de los delegados o Jefes provinciales de la CNS, es decir, siempre a través de las Jerarquías.

La Ley mantendría su vigencia hasta su sustitución en 1962 por la Ley 39/1962 de 21 de julio sobre ordenación de la Inspección de Trabajo⁸³⁰, que se adaptaba a los tiempos y al Convenio nº 81 OIT de Inspección de Trabajo, adoptado en 1949 pero que España no suscribió hasta 1960⁸³¹.

La nueva ley integraba a la Inspección Técnica de Previsión y a sus funcionarios, con lo que extendía sus competencias a la vigilancia de las instituciones oficiales y particulares que operaban en los seguros sociales, de las entidades privadas colaboradoras, las fundaciones laborales y los servicios médicos de empresa (art. 3. II). El nuevo Reglamento tuvo que esperar hasta 1971⁸³² (hasta ese momento seguía vigente el de 1940) y recogía las novedades introducidas por la LGSS y la exigencia del art. 27 del Convenio nº 81 OIT de incorporar a la sistema de Inspección expertos y técnicos colaboradores⁸³³. Ambas normas limaban las expresiones más ásperas y de regusto fascista de las anteriores.

En este contexto, es ocioso decir que la efectividad de la Inspección de Trabajo en sus funciones de control de aplicación de la legislación era bien precaria. En especial en

⁸³⁰ *BOE* núm. 175 de 23 de julio de 1962, p. 10272-75.

⁸³¹ Por ejemplo, se adaptaba a su art. 6, en relación la inamovilidad de los inspectores; a su art. 7 por el que éstos debían ser nombrados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones, lo que no era coherente con las reservas de tipo ideológico vigentes legalmente hasta entonces; a su art. 8 en relación con la igualdad de acceso para las mujeres o al art. 27 para incluir dentro de las competencias de vigilancia de los inspectores los convenios colectivos, Instrumento de Ratificación publicado en *BOE* núm. 3, de 4 de enero de 1961, p. 82-85.

⁸³² Se promulgaron y publicaron dos Decretos simultáneamente, el Decreto 2121/1971 de 23 de julio de 1971, Reglamento del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo y el Decreto 2122/1971, Reglamento de la Inspección de Trabajo, *BOE* núm. 226 de 21 de septiembre de 1971, p. 15301-05 y p. 13505-10, respectivamente. El nuevo reglamento regulador del procedimiento sancionador esperaría hasta 1975, Decreto 1860/1975 de 10 de julio de 1975, *BOE* núm. 192, de 12 de agosto de 1975, p. 17096-101.

⁸³³ La forma en que se dio cumplimiento a esta obligación se analiza más adelante, en torno al Plan de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

materia de seguridad, ni contaba con medios suficientes⁸³⁴ ni el asunto constituía una prioridad de los poderes públicos. En palabras de un responsable de la Inspección de la época, en lugar de “tomar medidas coercitivas frente a los infractores, no quedaba más camino que el asesoramiento e ir corrigiendo las reformas de poco gasto”⁸³⁵.

4.- Los Jurados de empresa, una representación desvirtuada y no democrática de los trabajadores

Por Decreto de 18 de agosto de 1947⁸³⁶ se crearon los Jurados de empresa. No se trataba de una representación genuina de los trabajadores para la defensa de sus intereses, sino de la plasmación, como ya se dice en el Preámbulo, de uno de los principios más queridos del *régimen*: la **colaboración en el seno de la empresa**, concebida como unidad productora y sin intereses diversos, en pro de la concordia social, del incremento de la producción y del mayor rendimiento en el trabajo. Se disponía que debían constituirse en las empresas de más de cincuenta *productores*, con funciones exclusivamente de información y propuesta, no de negociación ni de acuerdo.

Según su art. 2, el jurado podía proponer a la Dirección de medidas para el aumento de la producción y el mayor rendimiento en el trabajo o medidas en cuestiones que afectaran a la mejora física, moral, cultural y social de los *productores*. Es decir, cualquier propuesta que no se relacionara con las condiciones de trabajo, que constituiría la razón de ser de un verdadero órgano de representación. En cuanto a la comprobación del cumplimiento de la legislación social, su capacidad se limitaba a “puntualizar ante la Dirección las posibles infracciones o defectos”, sin mayor capacidad de negociación, acuerdo o denuncia. Debía ser informado de la marcha de la empresa y conocer las liquidaciones de cuotas a satisfacer al Montepío o Mutualidad, sin mayor precisión que permitiera exigir del empresario una cierta calidad, cantidad o periodicidad de información. Finalmente, su capacidad de intervención en las decisiones empresariales se limitaba a la emisión de informes no vinculantes en relación con los reglamentos de régimen interior, tarifas de primas o destajos, propuestas de la empresa de pluses de

⁸³⁴ Las memorias de la Inspección de Trabajo recogen que el número de inspectores en 1943 era 208 y no alcanzó los 375 hasta 1969, número a todas luces insuficiente, C. AMICH ELÍAS, “El trabajo de los menores de edad en la dictadura franquista”, *Historia Contemporánea*, núm. 36, 2008, p. 181. La autora recoge una cita de F. PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*, Montecorvo, Madrid, 1977, p. 93, relativa al periodo anterior a 1962, que merece la pena ser transcrita: “La Inspección de Trabajo, aunque continúa sometida a la normativa republicana, ha variado sensiblemente su esencia. La aplicación que el Fuero del Trabajo ha verificado en el centro de las infracciones laborales origina la **pérdida del carácter tutelar de la inspección de trabajo como institución encargada de proteger los derechos de los trabajadores para pasar a convertirse en uno de los instrumentos de garantía de la producción nacional**”.

⁸³⁵ J. A. FERNÁNDEZ GÓMEZ, “De la Guerra Civil a la Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo (1939-1971)”, *Sociología del Trabajo*, núm. 60, 2007, p. 85. La cita la toma el autor de A. SALAS RUBIO, Jefe de la Inspección de Trabajo en los años cuarenta, “El VI Congreso de Medicina y Seguridad en el Trabajo”, *Medicina y Seguridad en el Trabajo*, núm. 76, 1971, p. 20.

⁸³⁶ *BOE* núm. 282 de 9 de octubre de 1947, p. 5568-69. Su Reglamento fue aprobado por Decreto de 11 de septiembre de 1953, *BOE* núm. 303 de 30 de octubre de 1953, p. 6416-22.

trabajos tóxicos, penosos, peligrosos o de cualquier otro carácter, suspensiones temporales de empleo o modificaciones de las condiciones de trabajo.

Cierto es que las funciones inicialmente encomendadas a los Jurados, por más que limitadas, podrían permitir algunas formas de canalización de reivindicaciones laborales. Pero, aparte de sus limitadísimas capacidades, el problema residía en su **composición y en los mecanismos de la elección, sujetos a un grado de intervención absoluto**. Su presidente era la persona que designara el Consejo de Administración de la empresa y la forma elección de los vocales, no más de diez (art. 4) se remitía al Reglamento de desarrollo, que se verá a continuación. Finalmente, se encuadraba obligatoriamente (art. 8) a los jurados en el sindicato –vertical- correspondiente, quedando así **constituido como un elemento más de la arquitectura corporativa**.

El Reglamento se demoraría más de seis años, hasta su publicación por Decreto de 11 de septiembre de 1953⁸³⁷, lo que pone de manifiesto el desinterés real del gobierno por poner en marcha esta precaria representación y también las disputas políticas entre las distintas facciones del *régimen* en relación con el asunto: los falangistas eran los principales impulsores frente a los sectores más ligados al empresariado, que se oponían, pese a la inanidad de la medida. Se justificaba tal demora, como de costumbre, por causa de una serie de “circunstancias emergentes de distinto carácter”, principalmente la “anormalidad económica”, que habían impedido poner en marcha un “instrumento tan delicado y de tanta novedad política”. No se sabe bien en qué podía influir la situación económica en la posibilidad de elegir un órgano representativo de los trabajadores, salvo la alergia patronal a cualquier tipo de representación, incluso aunque fuera difícil atribuir tal condición de representativos a los jurados de empresa.

La norma proclamaba ya en su preámbulo que la Organización Sindical intervendría en la elección de los Jurados “con toda la autoridad y la presencia política necesarias”. Tantos años después del Decreto inicial, se producía una espectacular marcha atrás en su ámbito, **limitándose, a título de ensayo, solamente a las empresas de mil o más trabajadores**⁸³⁸, y no de los cincuenta inicialmente previstos. La extensión de la elección del Jurado a empresas de más de cincuenta trabajadores fijos debería esperar casi veinte años más, a 1971⁸³⁹. Destacaremos los preceptos más interesantes del Reglamento de 1953:

a) Aparecía definida la **empresa**, insistiendo en el espíritu político y el lenguaje originarios del *régimen*, como un órgano más del Estado (art. 3). La palabrería escondía

⁸³⁷ BOE núm. 303 de 30 de octubre de 1953, p. 3416-22.

⁸³⁸ Nótese que el Decreto, acorde con los tiempos, abandonaba el término “productor” y sus connotaciones para acoger el más adecuado de “trabajador”. Aun así, se seguiría usando profusamente durante todo el franquismo.

⁸³⁹ Orden de 2 de abril de 1971, BOE núm. 87 de 12 de abril de 1971, p. 5904-05. Las empresas de más de cien trabajadores no elegirían Jurado hasta 1961, Orden de 12 de diciembre de 1960, BOE núm. 304 de 20 de diciembre, p. 17430.

la realidad contraria, ya que era el aparato del Estado el que estaba al servicio de los empresarios: “Se entiende por empresa la unidad económica **al servicio de la Patria** encaminada a la producción dentro de un régimen de solidaridad de los elementos que a ella concurren y bajo el **mando de un Jefe responsable ante el Estado**”.

b) Definía el Jurado como **entidad de armonía laboral** llamada a lograr la convivencia en el seno de la empresa, el **aumento de la producción** y el desarrollo de la economía, concepto bien alejado de la representación de los trabajadores para la defensa de sus intereses que evoca su nombre.

c) Aparte del Presidente, que como se ha señalado era designado por la Dirección de la Empresa, y el Secretario, que debía ser el vocal representante del grupo administrativo, debían elegirse vocales en número de entre cuatro y doce según los trabajadores fijos de la empresa. En una muestra de la omnipresencia del sistema, en las empresas con más de veinticinco aprendices, era el Frente de Juventudes⁸⁴⁰ el encargado de designar a un trabajador de la empresa mayor de dieciocho años como vocal (art. 11) para asuntos relacionados con la formación profesional, social, política o física (sic) de los aprendices.

d) La Delegación Nacional de Sindicatos y la Dirección General de Trabajo **reservaban todos los poderes organizativos de la elección**: determinar para cada rama de la producción la distribución de los vocales en los cuatro grupos, técnicos, administrativos, mano de obra cualificada y no cualificada (art. 12); la convocatoria de la elección (art. 18); las reclamaciones a las listas de electores (art. 21); la composición de las listas de candidatos (art. 25); la designación de los vocales de las mesas electorales (art. 29), ya que la presidencia de éstas se asigna directamente al Jefe de empresa; las reclamaciones a la elección (art. 39). Es decir, la **estructura oficial controlaba todos los detalles del proceso** de elección.

e) El **Presidente designado por el empresario era quien ostentaba todos los poderes de representación y decisión** (art. 14), mientras que los vocales elegidos solo tenían derecho -y deber- de asistencia a las reuniones, deber de guardar secreto, presentar propuestas y votar en su caso (art. 16).

f) Los vocales contaban con la única garantía de no ser trasladados de destino salvo sanción y previa incoación de expediente disciplinario (art. 17). Podían ser sancionados sin embargo por el Ministro de Trabajo con la suspensión temporal o definitiva del ejercicio de su cargo por actos cometidos en el ejercicio de su función, cuando su actuación implicara alteración de la armonía laboral (art. 86 a 88), es decir, ante cualquier

⁸⁴⁰ Por Ley de 6 de diciembre de 1940, *BOE* núm. 342 de 7 de diciembre de 1940, p. 8392-94, se instituye el Frente de Juventudes para dar a las organizaciones juveniles el “cauce que pueda asegurar la formación y disciplina de las generaciones de la Patria en el espíritu católico, español y de milicia propios de Falange Española Tradicionalista de las J.O.N.S.”, incluyendo en su organización al Sindicato Español Universitario (SEU), de afiliación también obligatoria, y una doble estructura, masculina y femenina, separadas.

actitud reivindicativa. Además, serían objeto de sanción administrativa, consistente en multa de hasta cinco días de haber, y a imponer por el Delegado provincial de Trabajo, en el caso de que sus actos afectaran al “decoro y prestigio del Jurado” o a “los intereses materiales y morales que tienen obligación de defender” (art. 89 y 90). Es decir, **los vocales elegidos no tenían garantías sino amenazas y no respondían ante sus electores, sino ante la Administración**, que actuaba siempre en confusión como *laboral* y como *sindical*. Las garantías no se prevenían por causa del ejercicio de representación de los electores, sino de su **sumisión al aparato oficial**.

g) Los trabajadores tenían el derecho y el deber de votar. Pero este derecho de sufragio estaba limitado por las siguientes condiciones: tener más de dieciocho años; saber leer y escribir (de los que había en cantidad considerable todavía); estar en pleno uso de sus derechos civiles; llevar al menos tres años trabajando en la rama de producción y un año en la empresa y no haber sido sancionados por falta laboral grave (art.19). Con ello se **excluía a los muchos trabajadores que habían sido perseguidos y condenados** por su *desafección al régimen* y a los que podían tener antecedentes de reivindicación o conflictividad, y que por lo tanto, se habían visto obligados a rotar en su empleo.

h) En cuanto a los elegibles (art. 20 y 25), debían haber cumplido veinticinco años, contar con al menos cinco años de profesión y tres en la empresa y -lo más importante- haber sido **propuestos como candidatos** por mayoría del Jurado vigente, por acuerdo mayoritario de la Sección Sindical del Sindicato correspondiente o por más del 10 por ciento de los trabajadores del grupo correspondiente en empresas de menos de 250 trabajadores y del 5 por ciento en las de más. Pero además, el Delegado sindical provincial podía *eliminar* a cualquier candidato que considerara perjudicial para los fines encomendados a los Jurados, es decir a cualquiera de quien se supusiera que era *no afecto al régimen*⁸⁴¹.

De esta forma el sistema se aseguraba, no sólo el control operativo de la elección, sino sobre todo **el control político de los candidatos y de los electos**, lo que, junto con las limitadas competencias de los Jurados, convertían a éstos en un organismo más de la estructura sindical oficial e **inoperantes en relación con la reivindicación o la discusión de las condiciones de trabajo** en la empresa.

El sistema de representación a través del Jurado de empresa se completaría posteriormente mediante la elección de *enlaces sindicales* en las empresas de más de cien trabajadores representando a sectores o instalaciones concretas de la empresa⁸⁴², aunque su introducción no supuso variaciones en cuanto a las competencias ni al funcionamiento de los jurados. A partir de 1963, se añadió como condición para ser candidato a vocal del

⁸⁴¹ El 2 de febrero de 1948 se promulgaría el reglamento de desposesión de cargos sindicales electivos en supuestos de deslealtad a la OSE, las malas costumbres, o la coordinación con otros electos para perturbar la normalidad laboral y el orden público.

⁸⁴² Mediante modificación del art. 81 del Reglamento de Jurados de empresa, por Decreto 2353/1962 de 20 de septiembre, *BOE* núm. 229 de 24 de septiembre de 1962, p. 13456.

jurado de empresa ostentar la condición de enlace sindical⁸⁴³. En 1966 se modificó el sistema de elección de manera que enlaces y jurados se elegían al mismo tiempo⁸⁴⁴.

5.- Crecimiento económico, retoques en la legislación social y movilización obrera

El fracaso de la política autárquica empujó al *régimen* a emprender medidas liberalizadoras de la economía durante toda la década de los cincuenta. Los acuerdos suscritos con los Estados Unidos en 1953 y la firma del Concordato con el Vaticano⁸⁴⁵ el mismo año desbloquearon el aislamiento internacional y permitieron el ingreso de España en la ONU en 1955 y posteriormente en otros organismos internacionales como la OCDE, el FMI y, en particular, la OIT. Esta primera apertura había permitido un cierto crecimiento económico, de forma que en 1957 se alcanzarían los niveles de producto interior bruto de 1935, pero a costa de fuertes desequilibrios en las reservas de divisas y en los niveles de inflación⁸⁴⁶. El nuevo gobierno de 1957 dio entrada a miembros del Opus Dei en las áreas económicas, dispuestos a continuar la liberalización económica manteniendo las estructuras y postulados políticos del Movimiento, de lo que es buena muestra la promulgación de la **Ley de principios fundamentales del Movimiento Nacional**⁸⁴⁷. Se trataba de una declaración que, remedando un texto constitucional otorgado por el dictador, consciente de su “responsabilidad ante Dios y ante la Historia”, insistía en los **elementos angulares del sistema: nacionalcatolicismo** (“unidad de destino en lo universal” y acatamiento de la ley de Dios según la “doctrina de la Iglesia Católica, Apostólica y Romana”, como timbre de honor); **democracia orgánica** (familia, municipio y sindicato) y **negación del conflicto social** (empresa como comunidad de intereses y unidad de propósitos).

El **Plan de Estabilización de 1959**, que contaba con la bendición del FMI, sería el paso liberalizador que permitiría la inversión de capital extranjero y la normalización de las transacciones comerciales. En plena guerra fría, el *régimen* había sido aceptado en

⁸⁴³ Decreto 628/1963 de 28 de marzo, modificando a su vez el Reglamento de Jurados de empresa, *BOE* núm. 83 de 6 de abril de 1963, p. 5780.

⁸⁴⁴ Decreto 1190/1966 de 5 de mayo, *BOE* núm. 114 de 13 de mayo de 1966, p. 5907.

⁸⁴⁵ El Concordato se firmó el año 1953 y era de un contenido para la iglesia aún más favorable que el de 1851 o el suscrito con cualquier otro país. Sentaba el principio de confesionalidad del Estado. La iglesia se comprometía a rezar todos los días por Franco (*ducem nostrum Franciscum* se escuchaba decir a los oficiantes en la misa cuando impetraban la protección divina para el dictador). A cambio el gobierno subvencionaba todos los gastos del clero secular, los seminarios y las escuelas privadas católicas de Deusto (jesuita) y Navarra (Opus Dei), compensando el Estado a la iglesia de las desamortizaciones del siglo anterior. La iglesia quedaba exenta de impuestos y mantenía sus propios tribunales eclesiásticos. La enseñanza sería católica en todos los niveles y la censura se extendía a las ofensas al dogma católico. G. JACKSON, *Aproximación a la España...*, ibíd., p. 146.

⁸⁴⁶ El PIB per cápita de 1935 no se recuperaría hasta casi veinte años después, en 1954, A. CARRERAS y X. TAFURELL (coord.), *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, 2ª ed., Fundación BBVA, Bilbao, 2005, p. 1342-43.

⁸⁴⁷ Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 por la que se promulgan los Principios del Movimiento Nacional, *BOE* núm. 119 de 19 de mayo de 1958, p. 4511-12.

la práctica por los poderes económicos internacionales. En el terreno político, la cobertura de los EEUU permitía una ligazón indirecta con el sistema defensivo occidental (OTAN) a través de los acuerdos de cesión de bases militares, si bien se mantenía el impedimento para el ingreso en la Comunidad Económica Europea, que había sido fundada con exigencias de que los Estados miembros fueran democráticos. El contexto internacional, y en particular el europeo, era además de altos niveles de crecimiento económico desde los años de posguerra, en un marco político democrático en el que el peso de las fuerzas de izquierda imponía elementos de redistribución social.

Se iniciaba así una segunda fase del *régimen* que, no exenta de contradicciones en su seno entre los ligados al falangismo y los denominados *tecnócratas*, permitiría tasas de **crecimiento económico** desconocidas hasta el momento. El franquismo, empujado por las nuevas realidades económica y una vez abandonada la autarquía propiamente fascista, se vería obligado a una reorganización interna, con el desplazamiento de los falangistas por parte de los representantes más directos de nuevo capitalismo español: el Opus Dei. Se mantenía una “dictadura, represiva, militar y reaccionaria”, pero la política económica sería “más abierta, más dinámica, más clásica desde el punto de vista capitalista”⁸⁴⁸.

El rápido crecimiento de la producción tuvo como consecuencia un éxodo de población de las zonas rurales a los polos de atracción industrial, pero también altos niveles de emigración exterior, produciéndose cambios sociales derivados de la creciente urbanización y, posteriormente, de los hábitos de vida y de consumo de los trabajadores. La estructura económica varió, adquiriendo gran peso el sector secundario (industria y construcción) en detrimento del sector agrario, lo que dio la posibilidad de grandes concentraciones obreras que facilitarían el resurgimiento de sus organizaciones. Hay que significar en todo caso que el crecimiento económico producido durante el franquismo, a pesar de los datos espectaculares, no estaba sustentado en bases sólidas, ya que fue siempre mediatizado por los intereses de los grupos económicos dominantes y estuvo basado en los bajos costes salariales, con empresas dependientes en tecnología y disponiendo de financiación privilegiada. La inversión pública fue muy limitada y al servicio de los intereses privados, no solo en las obras de infraestructura, sino también mediante masivas nacionalizaciones cuando las empresas entraban en pérdidas⁸⁴⁹.

Desde el punto de vista político, el *régimen* realizó también cambios formales a lo largo de la década de los sesenta, recogidos en las denominadas *Leyes Fundamentales del Reino*⁸⁵⁰, que representaban un cierto grado de apertura, siempre dentro del

⁸⁴⁸ Manuel AZCÁRATE, “La política de Reconciliación Nacional”, *Contribuciones a la historia del PCE*, Ed. Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2004, p. 326.

⁸⁴⁹ El caso de las obras hidráulicas fue paradigmático, al servicio de las compañías constructoras y sobre todo, eléctricas. Las nacionalizaciones de las empresas hulleras, siderúrgicas y de astilleros, industrias emblemáticas del régimen, son un ejemplo de subsidiariedad pública y origen de los problemas que se manifestarían con la crisis industrial de 1973.

⁸⁵⁰ Decreto 779/1967, de 20 de abril, *BOE* núm. 95, de 21 de abril de 1967, p. 5250-72.

Movimiento, al dar paso a una cierta separación de poderes dotando a las Cortes de poder legislativo y permitir la elección controlada de una parte de los procuradores —el tercio familiar—. El lenguaje netamente fascista de los primeros tiempos se limaba pero las estructuras de dominación política⁸⁵¹ y todos los principios de la “democracia orgánica” se perpetuaban⁸⁵². El dictador la había explicado así en Huelva en 1956 con su lenguaje clasista y cínico, como contrapuesta a la democracia frente a la que se había rebelado:

“Nos acusan los eternos enemigos de España de haber destruido una democracia. Nosotros podemos responderles: ¿Dónde estaba la virtualidad de aquella democracia? Hemos destruido el abuso, borrado la apariencia de una democracia, la garrulería de una democracia. Para nosotros la democracia no es la exploración del hombre, ni de la masa; es el hambre, la miseria y la desesperación en los hogares, amparados en el formulismo de presentar unos nombres cada cuatro o cinco años y preguntar a cuál queréis, para que la masa, engañada, conteste como en aquella triste primera elección: “Barrabás”. No; nosotros no sujetamos la suerte de la Patria a esas desdichas; entendemos la democracia por la participación real del hombre en las tareas del Estado (...) a través de sus organizaciones naturales”⁸⁵³.

La nueva situación impondría también la necesidad de adaptar, al menos formalmente la legislación de trabajo y de previsión social a las exigencias de las organizaciones internacionales como la OIT y de la vecina CEE, con la que se establecerían las principales relaciones comerciales. Todo ello permitiría el resurgir de la movilización obrera organizada, desbordando el marco institucional y desafiando a la represión política y patronal.

⁸⁵¹ “La Cámara se constituía “desde arriba” y no había posibilidades prácticas de que la base social accediera a ella, pues el aparato del Movimiento, los sindicatos verticales y la Administración del Estado disponían cuáles eran los elegibles y, dentro de ellos, los candidatos predilectos del régimen”. “En realidad un amplio porcentaje de estos procuradores que fueron elegidos en las elecciones de 1967 y 1971 eran “cabezas de familia” con un amplio historial en la Administración franquista”, vid. M. Á. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, “La democracia orgánica: participación y representación política en la España de Franco”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, nº 27, UNED, Madrid, 2007, p. y 122 y 124.

⁸⁵² La Ley Constitutiva de las Cortes, que había sido aprobada el 10 de enero de 1967 y que se había refundido en el Decreto 779/1967 incluía como miembros de ellas (procuradores) a los miembros del Gobierno, los Consejeros Nacionales del Movimiento, los presidentes del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Consejo Supremo de Justicia Militar, del Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional, todos ellos nombrados por el Jefe del Estado; ciento cincuenta representantes de la Organización Sindical, por razón de su cargo; dos representantes de los municipios de cada provincia elegidos por sus respectivos ayuntamientos y un representante de cada Diputación provincial elegido también por sus corporaciones; dos representantes de la familia de cada provincia; los rectores de las Universidades, miembros de Reales Academias y del CSIC y presidentes de Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio, de la Propiedad urbana y Asociaciones de Inquilinos y veinticinco personas designadas por el jefe del Estado por su jerarquía eclesiástica, militar o administrativa, o por sus relevantes servicios a la Patria.

⁸⁵³ CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*. ibíd., p. 1332.

A. *Convenios colectivos sin libertad sindical, instrumento precario de acción obrera*

Los cambios económicos producidos por la liberalización eran incompatibles con la regulación exclusivamente burocrática de las condiciones de trabajo. El derecho a la negociación colectiva había sido reconocido por la OIT en su convenio nº 98, adoptado en 1949⁸⁵⁴.

Aunque España no lo ratificaría hasta la transición democrática, en 1977, el *régimen* se vio obligado a regular la posibilidad de acordar convenios colectivos mediante la Ley de 24 de abril de 1958 de convenios colectivos sindicales⁸⁵⁵. En su preámbulo se reconocía que la realidad social del país exigía modificar el régimen jurídico hasta entonces vigente y se señalaba como **objetivo el aumento de la productividad**, entendida ésta, como de costumbre, como el aumento del rendimiento individual de los trabajadores o, en sus palabras, “**del mayor ímpetu con que se rinda**”. De entrada se prohibía (art. 2) la disminución de las facultades de dirección y disciplina propios de las empresas, con lo que cualquier acuerdo sobre la participación de los trabajadores o la modulación de las omnímodos poderes del empresario quedaba vedado. En la lista de materias a negociar incluida en su art. 11, aparte de los salarios y sistemas de rendimiento u ordenación de la jornada, se incluían las mejoras en el “régimen de **seguridad, agrado, comodidad, alegría e higiene en el trabajo**”. Esta significativa equiparación de los derechos a la seguridad e higiene en el trabajo -que en teoría son obligaciones del empresario y no materia negociable- con el “agrado” o la “alegría”, da una medida de la consideración que los problemas de la salud en el trabajo merecían al legislador.

Consciente por otro lado el gobierno de que la negociación colectiva -incluso en los **estrechos márgenes de una ley que limitaba las materias a negociar y que depositaba la interlocución por parte de los trabajadores en las intervenidas estructuras del sindicato vertical**- podía dar lugar a conflictos y movilizaciones, e incluso a huelgas a pesar de estar prohibidas, se establecía el recurso al laudo de obligado cumplimiento en caso de desacuerdo entre las partes, a dictar por la autoridad laboral. Se preveía además que en caso de coacción por alguna de las partes, refiriéndose naturalmente a los trabajadores movilizados, la autoridad podía también suspender las negociaciones y anular lo negociado. Finalmente, una vez acordado, el convenio debía someterse a la aprobación de la autoridad laboral. La **vigilancia gubernamental y su intervención en el proceso eran, pues, completas**.

⁸⁵⁴ Art. 4 del Convenio: “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.

⁸⁵⁵ *BOE* núm. 99 de 25 de abril de 1958, p. 739-40. Por Orden de 13 de junio de 1958, *BOE* núm. 146 de 19 de junio de 1958, p. 1112, se limitaba la capacidad de negociación a las empresas de quinientos o más trabajadores, aunque mediante Orden de 27 de mayo de 1959, se rebajó el límite a los 100 trabajadores, *BOE* núm. 128 de 29 de mayo de 1959, p. 7702.

La norma se complementó después con el Decreto 2354/1962 de 20 de septiembre sobre procedimientos de formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo⁸⁵⁶. **Un sistema que había venido ignorando jurídicamente el conflicto, se veía obligado a reconocer, aunque tímidamente, su existencia inevitable:**

“La anormalidad en las relaciones de trabajo (...) aun siendo una situación ocasional, excepcional, limitada y transitoria, es, sin embargo, un fenómeno con el que el ordenamiento jurídico tiene que contar y ha de regular”.

Y se apresuraba a advertir que sólo se refería al conflicto estrictamente laboral o económico, que debía ser “celosamente” distinguido del que en su inicio o en su desarrollo es un conflicto “político y de atentado al orden público o las instituciones del Estado”, que seguía enérgicamente condenado y remitido al orden penal. La realidad es que en el contexto de ausencia de libertades era bien difícil distinguir dónde empezaba lo laboral y dónde lo político o en qué punto lo laboral se desbordaba en lo político al materializarse el corsé institucional del *régimen*. Por lo demás, el Decreto se limitaba a regular la intervención de la Magistratura de Trabajo, a recordar el papel dudosamente arbitral (ya que se trataba de arbitraje obligatorio) de la autoridad laboral y las funciones de mediación y avenencia de la Inspección de Trabajo. Finalmente se cuidaba de advertir que si el conflicto careciera de fundamento estrictamente laboral o se produjera durante la vigencia de un convenio de empresa, debía trasladarse a la autoridad gubernativa. El “imperdonable” olvido de la OSE en esta norma se corregiría por Decreto 1376/1970 de 22 de mayo⁸⁵⁷, otorgando un papel puramente conciliatorio a las estructuras del sindicato vertical.

Pero al *régimen* no le bastaba con estas precauciones, sino que las **medidas represivas debían continuar presentes y reforzadas**. Tras Ley de Convenios colectivos, se promulgaría en 1959 la **Ley de Orden Público**⁸⁵⁸, con amplias facultades gubernativas para intervenir con la fuerza y sancionar los comportamientos contrarios a la ley. Señalaba como actos contrarios al orden público los que alteraran o intentaran alterar los servicios públicos, los paros colectivos, los que originaran tumultos en la vía pública o las manifestaciones y reuniones públicas ilegales o que produjeran desórdenes o violencias (art. 2). Es decir, **cualquier incumplimiento de las prohibiciones a los derechos de huelga, reunión o manifestación**. La Ley permitía además la militarización de los servicios públicos y preveía la declaración de los estados de excepción (utilizado profusamente con posterioridad en los conflictos laborales y las movilizaciones obreras) y de guerra y mantenía la jurisdicción militar para cierto tipo de delitos. De nuevo, y recordando las superadas épocas de un siglo atrás, la reivindicación expresada como huelga o manifestación era **una cuestión de orden público**. La Disposición transitoria 2ª

⁸⁵⁶ BOE núm. 229 de 24 de septiembre de 1962, p. 229-31.

⁸⁵⁷ BOE núm. 124 de 25 de mayo de 1970, p. 8119-20.

⁸⁵⁸ Ley 45/1959 de 30 de julio, BOE núm. 182 de 31 de julio de 1959, p. 10365-70.

de la Ley parecía anunciar la extracción de la jurisdicción militar para el conocimiento por la jurisdicción ordinaria en el momento en que se revisase y unificase competencias:

“Seguirá entendiendo la jurisdicción militar de los delitos que, afectando al orden público, le están atribuidos con arreglo a lo establecido en Leyes especiales, sin perjuicio de las inhibiciones que se acordaren en favor de la jurisdicción ordinaria y en tanto que el Gobierno revise y unifique las normas de competencia relativas concretamente a dichos delitos, autorizándosele especialmente para ello”.

Sin embargo, esa revisión nunca se produjo en la forma prevista, sino mediante el Decreto de 21 de septiembre de 1960 sobre rebelión militar y bandidaje y terrorismo⁸⁵⁹, que **equiparaba a la rebelión militar** determinados comportamientos de orden político o social como los planteos, huelgas, sabotajes y demás actos análogos cuando persiguieran un fin político o causaran graves trastornos al orden público (art. 2). El art. 6, por su parte **equiparaba el bandidaje y el merodeo con lo que denominaba “subversión social”**. Ya no era solo una cuestión de orden público sino de gravedad extrema, por lo que se asignaba la competencia a la jurisdicción militar. En realidad se trataba de una “puesta al día del permanente estado excepcional a través de la reelaboración de antiguas leyes marciales aún vigentes, como la Ley de 1943”, aunque la de 1940 de represión de la masonería y el comunismo, no sería derogada hasta 1963, con la creación del TOP⁸⁶⁰.

Efectivamente, poco después se crearía una jurisdicción especial, el **Tribunal de Orden Público (TOP)**⁸⁶¹ para conocer de estos delitos, a los que en el preámbulo se calificaba de singularizados por la tendencia a “subvertir los principios básicos del Estado, perturbar el orden público o sembrar la zozobra en la conciencia nacional”, y **dedicado en realidad a la represión de las organizaciones políticas y sindicales opositoras al régimen**. La función represiva del TOP –y también del Tribunal Supremo– al servicio del *régimen* iba a poner al descubierto la verdadera cara de la **judicatura franquista, bien alejada de la defensa de los derechos fundamentales de las personas y comprometida sin fisuras con la dictadura**⁸⁶².

Volviendo a la Ley de convenios colectivos, no se trataba en realidad de la recuperación del derecho a la libre negociación colectiva basado en la autonomía de las partes y vigente en esas condiciones en los países democráticos del entorno, sino de una especie **de simulación de negociación, en ausencia de libertad sindical y de derecho**

⁸⁵⁹ BOE núm. 231 de 26 de septiembre de 1960, p. 13405-06. En realidad refundía la Ley de 2 de marzo de 1943 y el Decreto- Ley de 18 de abril de 1947 anteriores. Como ya se señalaba en 1970 analizando el decreto por un prestigioso jurista, se actualizaban en realidad normas penales que habían sido dictadas para atajar el robo, el bandidaje y el terrorismo, figuras alejadas de la intencionalidad política, siendo inapropiado que estas quedaran bajo jurisdicción militar, M. BARBERO SANTOS, “El bandolerismo en la legislación vigente”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Madrid, 1.970, p. 255.

⁸⁶⁰ M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo...*, ibíd., p. 421.

⁸⁶¹ Ley 154/1963, de 2 de diciembre, sobre creación del Juzgado y Tribunales de Orden Público, BOE núm. 291 de 5 de diciembre de 1963, p. 16985-87.

⁸⁶² Sobre el papel del TOP en la represión de las organizaciones obreras, N. SARTORIUS y J. ALFAYA, *La memoria insumisa*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1999, 2ª edición, p. 245-262.

de huelga, continuamente intervenida por el aparato vertical y por el gobierno. Mientras que los patronos sí se veían representados realmente por las estructuras del sindicato vertical, que en realidad controlaban, los trabajadores estaban muy lejos de serlo, salvo en las grandes empresas en que se iba abriendo paso con enormes dificultades el control de los jurados de empresa por parte de las candidaturas democráticas opositoras⁸⁶³. La representación en los niveles superiores del sindicato era sencillamente inalcanzable para estas candidaturas. La Ley respondía en realidad a un intento de homologación formal de cara al exterior y a las necesidades empresariales de aumentar la productividad mediante el establecimiento de **sistemas de incentivos**, que constituían la única forma de aumentar los salarios. Aun así, y con este estrecho margen, permitió que la negociación de los convenios se convirtiera en un nuevo e importante instrumento de canalización de la reivindicación y consecuentemente de organización obrera.

Otra de las manifestaciones de la evolución social y de la reorganización obrera en condiciones de clandestinidad fue el intento de maquillar la legislación sindical, que había permanecido casi inalterada desde la década de los cuarenta. Cada vez más y con más intensidad, era evidente la contradicción entre las escleróticas estructuras del sindicato oficial y la realidad cotidiana. Así, se promulgó en 1971 una **nueva Ley Sindical**⁸⁶⁴, que sin variar lo esencial de la concepción del sindicato único, corporativo, armonizador de intereses e integrado en la estructura del Estado, la nueva norma, “dentro de una visión prudente, actual y realista”, como decía en su preámbulo, pretendía atemperarse “a las exigencias impuestas por el progresivo desarrollo socioeconómico de la comunidad nacional”. De esta forma, suprimía en su denominación las referencias explícitas al partido único FET y de las JONS e incorporaba, aunque de una manera puramente formal, el reconocimiento de los derechos de expresión y reunión (art. 8) en su seno o ciertas garantías para los representantes elegidos (art. 51). Pero al tiempo garantizaba el control político de la estructura mediante la prohibición de que ostentaran cargos de responsabilidad los no afectos al Movimiento (art. 29) o la previsión de suspensión de los sindicatos que desarrollaran actividades contrarias a sus Principios Fundamentales (art. 45) o de sus acuerdos contrarios a las leyes (art. 46). O también en relación con la suspensión o desposesión de los cargos sindicales (art. 51). Todo ello en previsión de que la creciente presencia de trabajadores organizados clandestinamente en torno a candidaturas “democráticas” pudiera descontrolar el sistema.

Tras la Ley Sindical, la normativa de negociación colectiva se actualizaría también mediante la Ley 18/1973, de 19 de diciembre, de **Convenios Colectivos Sindicales de Trabajo**⁸⁶⁵. Manteniendo las mismas limitaciones, introducía como novedad una **ampliación de las materias a negociar a todas las cuestiones de índole laboral y de mejora de las condiciones de trabajo**, sustituyendo las referencias a la alegría y comodidad por el término “bienestar” y permitía la negociación de sistemas de

⁸⁶³ C. MOLINERO y P. YSÀS, *Productores disciplinados y minorías subversivas*, id., p. 66.

⁸⁶⁴ Ley 2/1971, de 17 de febrero, *BOE* núm. 43, de 19 de febrero de 1971, p. 2752-62.

⁸⁶⁵ *BOE* núm. 3 de 3 de enero de 1974, p. 71-73.

participación de los trabajadores en la empresa (art. 11). De otro lado, en una nueva muestra de intervencionismo, se atribuía la interpretación de los convenios a la autoridad laboral, siendo competencia jurisdiccional solo la resolución de las contiendas suscitadas por su aplicación. La Inspección de Trabajo ampliaba su competencia a la vigilancia del cumplimiento de lo establecido en los convenios (art. 18). Finalmente, permitía acudir al arbitraje voluntario en caso de imposibilidad de alcanzar acuerdo “en el seno de la Organización Sindical”, lo que obviamente limitaba su virtualidad dada la ausencia de presunción de imparcialidad del aparato verticalista (art. 15).

Sin embargo, inmediatamente se produciría una intervención gubernamental de enorme entidad en la negociación colectiva, amparada en la coyuntura económica derivada del inicio de la crisis de 1973: el establecimiento de **topes en la negociación** mediante la prohibición de formalizar convenios que supusieran un incremento de salarios superior al crecimiento del coste de la vida o con una repercusión en precios superior al cinco por ciento. La medida duraría hasta el año siguiente, pero se volvería a establecer para el año 1975 y se prorrogaría para todo el año 1976⁸⁶⁶. Hay que tener en cuenta que en este período las reivindicaciones salariales eran esenciales y se centraban en el crecimiento de los salarios reales, dada su insuficiencia. También la normativa de Jurados de empresa sufriría alguna modificación, siendo la de mayor entidad el Decreto 1008/1975 de 9 de mayo de 1975⁸⁶⁷, por el que se ampliaban los **derechos de información** del Jurado, fijando una periodicidad de tres meses para su suministro por las empresas y precisando que debía referirse a la evolución general, perspectivas de mercado e inversiones que repercutieran en el empleo. Obligaba además a poner a disposición del Jurado el balance, cuentas y memorias económicas, documentos estos, por cierto, públicos.

B. Movilización obrera y reconstrucción organizativa bajo la represión

Aparte del contexto internacional y de las exigencias de las nuevas políticas económicas, no puede obviarse el papel jugado por las acciones de los trabajadores y su reorganización progresiva en condiciones de clandestinidad. Muchas de las correcciones y modificaciones legislativas del *régimen* se realizaron en el contexto de movilizaciones importantes, que se saldaban con centenares de trabajadores represaliados, pero que obligaban al *régimen* a ciertas reformas, por pequeñas o cosméticas que fueran.

Durante los primeros años del franquismo el miedo fue el principal instrumento de dominación política y social. Muchos trabajadores guardaron memoria de sus

⁸⁶⁶ La primera medida se establecería por Decreto Ley 12/1973, de 30 de noviembre, sobre medidas coyunturales de política económica, *BOE* núm. 288, de 1 de diciembre de 1973, p. 23255-60. Se dejaría sin efecto por Decreto 2252/1974, de 9 de agosto, *BOE* núm. 194 de 14 de agosto de 1974, p. 16800. La norma limitativa para el año 1975 se publicaría por Decreto 696/1975, de 8 de abril, *BOE* núm. 85, de 9 de abril de 1975, p. 7313. Su prórroga, mediante Decreto 2931/1975, de 17 de noviembre, *BOE* núm. 276, de 18 de noviembre, p. 24049-50.

⁸⁶⁷ *BOE* núm. 113 de 12 de mayo de 1975, p. 9877-08.

libertades y rehusaban la colaboración con el nuevo régimen, pero era imposible exteriorizar sus opiniones. Las autoridades eran conscientes de ello, aunque hacían todo lo posible por ocultarlo, empeñadas en dar imagen de tranquilidad y sumisión. En medio de las dificultades, se produjeron muestras de protesta ya en los años cuarenta y muy pronto los trabajadores aprendieron también a utilizar mediante reclamaciones las escasas fisuras del sindicato vertical. Se produjeron algunas movilizaciones en las zonas industriales, que se recrudecieron al terminar la II Guerra Mundial al calor de la relativa reorganización de las fuerzas obreras clandestinas y que culminaron en la huelga general vizcaína del 1 de mayo de 1947. La dura represión desatada y la pérdida de la esperanza de que una acción internacional acabase con la dictadura impusieron una pausa en las acciones reivindicativas⁸⁶⁸.

Ya en 1948, convencido de que el final de la dictadura no estaba cerca, y teniendo que abandonar la lucha armada mantenida hasta el momento, el Partido Comunista de España (PCE) daría a sus militantes la orientación de utilizar los cargos representativos del sindicato vertical⁸⁶⁹, combinando las acciones ilegales con la utilización de cuantos medios legales estuvieran al alcance. Esta directriz, que no fue asumida por los socialistas ni por los anarquistas⁸⁷⁰, que siempre pensaron que suponía entrar en colaboración con los fascistas, sería decisiva en las décadas posteriores para la recuperación de la movilización obrera y la destrucción “desde dentro” del aparato vertical. La primera experiencia de participación de militantes comunistas en elecciones del sindicato vertical, en forma de candidaturas democráticas, tuvo lugar en las primeras elecciones sindicales celebradas en 1954 y se saldó con algunos éxitos, sobre todo en Madrid y Barcelona. En 1957, tras vencer los últimos recelos, su participación fue más organizada, y empezó a obtener resultados apreciables⁸⁷¹. No se abandonaría esta estrategia hasta la restauración democrática en 1977.

Al comenzar los años cincuenta, los bajos salarios y la precariedad de las condiciones de vida de los trabajadores hicieron explotar el descontento en acciones como la huelga de tranvías de Barcelona de 1951, que fue seguida de una huelga general en todo el cinturón industrial tras una reunión en el sindicato vertical en la que los dirigentes

⁸⁶⁸ C. MOLINERO y P. YSÀS, “Productores disciplinados...”, id. p. 26-36.

⁸⁶⁹ El sindicato histórico de los comunistas era la UGT, pero a esas alturas la represión había conseguido desarticularlo en la práctica. Los comunistas habían intentado la creación de un sindicato, Oposición Sindical Obrera (OSO), sin éxito. Sobre la práctica “entrista” del movimiento comunista y el papel de Stalin en esta decisión del PCE, ver Emanuele TREGLIA, *Fuera de las catacumbas. La política del PCE y el movimiento obrero*, Ed. Eneida, Madrid, 2012, p. 31-38.

⁸⁷⁰ Con excepciones como la participación de socialistas en las elecciones de Jurados de empresa en la minería asturiana, M. AROCA MOHEDANO, “Mineros y clandestinidad socialista en Asturias”, cit., p. 274.

⁸⁷¹ A. MATEOS, “Comunistas, socialistas y sindicalistas ante las elecciones del Sindicato Vertical, 1944-1967”, *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, núm. 1, UNED, Madrid, 1987, p. 387. El autor utiliza el término “entrismo” para definir esta táctica de los comunistas, lo que no es lo más afortunado, ya que se trata de un concepto traído de la literatura británica para definir las tácticas trotskistas de infiltración en partido laborista, que nada tienen que ver con la experiencia de utilización de los medios legales junto a los ilegales en el marco de una dictadura.

oficiales perdieron el control del acto. Acto seguido se desató la huelga general en el País Vasco y movilizaciones en otras zonas industriales en demanda de mejoras de salarios y de condiciones de trabajo. El cambio gubernamental de julio de ese año y el comienzo del cambio en la política económica del *régimen* tuvieron como uno de sus ingredientes esta primera ola de movilización obrera.

Nuevas oleadas se produjeron en 1955 y 1956, fecha en la que también tuvieron lugar movilizaciones estudiantiles en Madrid⁸⁷². En 1956 el gobierno se vería obligado a decretar aumentos generalizados de salarios mediante la modificación masiva de las reglamentaciones de trabajo y a derogar la prohibición de aumentos salariales pactados entre empresarios y trabajadores⁸⁷³. Pero lo más significativo es que habían empezado a crearse en las fábricas comisiones de representantes elegidos al margen del vertical como portavoces ante el patrono de las reivindicaciones del momento. Al principio se disolvían tras jugar su papel, pero pronto comenzaron a consolidarse de forma estable constituyendo el germen de una estructura clandestina, pero que combinaba su acción ilegal con la acción legal dentro de las estructuras representativas del sindicato vertical. Habían nacido las “comisiones obreras”, en cuyo impulso jugaban un papel primordial los militantes comunistas, pero que incorporaban una vocación unitaria –integrando también católicos⁸⁷⁴ o trabajadores sin adscripción política- hasta entonces desconocida en las organizaciones obreras tradicionales. La organización y coordinación clandestinas de Comisiones Obreras (CCOO) se producirían entrada la década de los sesenta y se consolidarían sobre todo a partir de las elecciones de 1967.

Progresivamente, las reivindicaciones obreras y los conflictos en que desembocaban, aunque con un contenido esencialmente económico, fueron incorporando de manera inseparable elementos políticos. La represión y los despidos que por lo general seguían a los conflictos ponían de manifiesto la necesidad de acabar con la dictadura y de recuperar las libertades políticas y sindicales, exigencias que se incluían invariablemente en los conflictos posteriores reclamando la readmisión de los despedidos o la anulación de las sanciones. De esta manera **era en los centros de trabajo donde fundamentalmente se ponía en cuestión la esencia del “régimen”, pues era en ellos donde de forma más descarnada presentaba su rostro autoritario y antidemocrático.** Además, la movilización obrera permitió un efecto contagio al movimiento estudiantil que a partir de 1965 cobraría nuevo impulso. Las elecciones sindicales de 1966, momento

⁸⁷² En torno al movimiento por un Congreso Libre de Estudiantes y un Congreso de Escritores Jóvenes. El 10 de febrero de 1956 tiene lugar una manifestación que se salda con la detención de estudiantes, hijos de combatientes de ambos bandos de la guerra civil.

⁸⁷³ Orden de 23 de marzo de 1956, *BOE* núm.89 de 29 de marzo de 1956, p. 2130.

⁸⁷⁴ Muchos de ellos encuadrados en organizaciones legales y controladas por la jerarquía eclesiástica como la Hermandad Obrera de Acción Católica (HOAC) o Juventud Obrera Católica (JOC), que habían ido adoptando posiciones progresivamente contrarias al régimen, sin por ello perder su carácter antimarxista, F. MONTERO GARCÍA, “L’action catholique espagnole et la formation de propagandistes et militants ouvriers: l’ISO et la HOAC”, *Rives nord-méditerranéennes*, nº 21, 2010, p. 11-23. Sobre el papel de las dos organizaciones en el origen y desarrollo de CCOO, J. BABIANO, “Los católicos en el origen de Comisiones Obreras”, *Espacio, Tiempo y Forma, serie V, Historia Contemporánea*, t. 8, 1995, p. 277-293.

en que se produce una cierta apertura del sindicato oficial, ahora denominado Organización Sindical Española (OSE), que pretendía ganar legitimidad ante los trabajadores, supusieron un serio avance de las candidaturas democráticas, lo que condujo a una reacción del *régimen* ilegalizando a las Comisiones Obreras pocos meses después por medio del Tribunal Supremo⁸⁷⁵. La ilegalización no supuso su desaparición, sino que, aunque con mayores dificultades, continuaron su expansión organizativa clandestina. Junto a Comisiones Obreras actuaban también, de forma igualmente clandestina, la UGT -en especial en Asturias y Vizcaya- y la nacionalista Solidaridad de Trabajadores Vascos (STV), así como la organización de inspiración católica Unión Sindical Obrera (USO), creada en 1961 en Guipúzcoa por colectivos vinculados a la JOC y constituida como organización en 1967⁸⁷⁶.

En 1965 el *régimen* se veía obligado a modificar el Código Penal en relación con la huelga mediante la Ley de 21 de diciembre de 1965⁸⁷⁷, específicamente dedicada a la modificación del art. 222, arguyendo, según se decía en la exposición de motivos, que “las circunstancias que dieron origen a la inclusión en el artículo doscientos veintidós del Código Penal vigente de sus números segundo y tercero, referentes a las coligaciones de patronos y a las huelgas de obreros, no pueden reputarse existentes en la actualidad”, por lo que se eliminaban del ámbito penal los conflictos de trabajo que tengan un “móvil estrictamente laboral”. Se mantenía sin embargo como delito de sedición el de los trabajadores de los servicios públicos que “suspendiendo su actividad, ocasionen trastornos a los mismos o, de cualquier forma, alteren su regularidad”, así como los de patronos y obreros que, “con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional, suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo”. Desaparecía como delito de sedición, por lo tanto, la simple “huelga de los obreros”, pero eso no significaba que fuera permitida. Ya no serían los tribunales militares, sino el TOP quien se encargaría de ello.

Así, la movilización obrera era un motivo de especial preocupación para el *régimen*. Durante 1966 y 1967 se habían reproducido las huelgas mineras de Asturias y se extendieron al metal, sobre todo en Vizcaya⁸⁷⁸. El *régimen* no había digerido tampoco

⁸⁷⁵ STS de 16 de febrero de 1967 (Roj: STS 2196/1967). En realidad, se trataba de un recurso de casación contra una sentencia del TOP de 20 de octubre de 1964 que había condenado a los componentes de la Comisión Obrera de Vizcaya por asociación ilícita. La sentencia confirma la condena por cuanto “la unión de esas personas con fines previamente determinados en supuesto beneficio para una clase social (...) integra una verdadera asociación (...) sin haber cumplido con los requisitos previos exigidos por la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, ya que no consta que se presentaran en el Gobierno Civil de la provincia los estatutos por los que hubiera de registrarse (...) y sobre todo careciendo de la aprobación del Ministerio de la Gobernación, establecida con carácter obligatorio para toda clase de asociaciones por el artículo 1.º del Decreto de 25 de enero de 1941” Esta norma regulaba el ejercicio del derecho de asociación y exigía, efectivamente, la autorización gubernativa de la que la Comisión Obrera, naturalmente, no disponía. En consecuencia, la sentencia declaraba aplicable el art. 172 del Código Penal.

⁸⁷⁶ C. MOLINERO y P. YSÀS, *Productores disciplinados...*, cit. p. 164.

⁸⁷⁷ BOE núm. 306, de 23 de diciembre de 1965, p. 17219.

⁸⁷⁸ La “huelga de Bandas” (Laminación de Bandas en Frío de Echévarri) comenzó a finales de 1966 inicialmente a causa del intento de la empresa de rebajar las primas de producción, duró más de seis meses y concitó una amplia solidaridad. La represión desatada fue de gran magnitud, con gran número de

la irrupción en la OSE de las candidaturas democráticas lo que condujo al gobierno a endurecer la represión⁸⁷⁹ e incluso a decretar el estado de excepción⁸⁸⁰. En 1969, nuevamente en estado de excepción, se multiplicarían los conflictos en todas las zonas industriales de España, con la consecuente espiral represiva, esta vez dirigida a decapitar a la oposición política al *régimen*. Al año siguiente, sin embargo, se redoblarían las movilizaciones, que no cesarían hasta el final del franquismo. Las luchas de los trabajadores, inicialmente de carácter puramente económico, irían adoptando progresivamente una vertiente política contra la dictadura. Era cada vez más evidente que la oposición al *régimen* giraba en torno a la acción de los trabajadores y, en algunos casos, de un movimiento estudiantil no siempre organizado. Es decir, que el núcleo de las reivindicaciones democráticas se situaba precisamente en la organización obrera.

Las elecciones sindicales de 1975 constituyeron un gran éxito para CCOO⁸⁸¹. El sindicato vertical, desbordado por una dinámica que no controlaba, no era ya capaz de ser un instrumento del *régimen*. El aumento de la conflictividad social, al que se unía la violencia política en forma de acciones terroristas de ETA y de una nueva organización, GRAPO, llevó al gobierno a promulgar un Decreto-ley de prevención del terrorismo en el que, a sabiendas, incluía a las organizaciones comunistas⁸⁸² y que constituía un verdadero estado de excepción permanente para la mayoría de las fuerzas de oposición al *régimen*, alejadas de todo tipo de violencia⁸⁸³. La represión volvía a desatarse, ya en las postrimerías del *régimen*. Pero lo que estaba fuera de toda duda es que, aun con otros actores, “la conflictividad y el activismo obrero tuvieron un papel esencial en la activación de una dinámica de disenso creciente con el régimen franquista”⁸⁸⁴.

trabajadores despedidos o desterrados y constituyó el detonante del estado de excepción decretado por el gobierno en la provincia de Vizcaya el 22 de abril de 1967.

⁸⁷⁹ Incluso en el seno de la OSE, se desató la persecución de los “desafectos”. Entre 1967 y 1970, fueron desposeídos de sus cargos 183 representantes de nivel provincial y nacional y por millares se contaron los represaliados en las empresas. A. MATEOS, “Comunistas...”, cit., p. 410.

⁸⁸⁰ Téngase en cuenta que el estado de excepción franquista nada tiene que ver con su homónimo constitucional: “El estado de excepción, desde el punto de vista político, no era más que una medida psicológica. Se intensificaban las medidas represivas en un territorio determinado y se incoaban innumerables consejos de guerra, y esto es lo que hace creer erróneamente que el estado de excepción franquista es un sucedáneo del previsto en los regímenes constitucionales. Pero ocurre que las llamadas disposiciones excepcionales en el Estado constitucional constituyen la normalidad jurídica en el régimen franquista”, M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo...*, ibíd., p. 415.

⁸⁸¹ Sobre la construcción de CCOO, vid. D. RUIZ (dir.), *Historia de las Comisiones Obreras (1958-1988)*, Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 1993.

⁸⁸² Decreto ley 10/1975, de 26 de agosto, *BOE* núm. 205, de 27 de agosto de 1975, p. 18117-20. En su art. 5 se decía: “Declarados fuera de la Ley (se refiere, según la exposición, al Decreto de 13 de noviembre de 1.936, la Ley de 9 de febrero de 1.939, la Ley de 15 de noviembre de 1.971 y el art. 173 del Código Penal, a los que ya se ha hecho referencia anteriormente) los grupos u organizaciones comunistas, anarquistas, separatistas y aquellos otros que preconicen o empleen la violencia como instrumento de acción política o social, los que organizaren o dirigieren estos grupos, los meros afiliados y los que, mediante sus aportaciones en dinero, medios materiales o de cualquier otra manera auxiliaren al grupo u organización, incurrirán respectivamente en el grado máximo de las penas previstas en el Código Penal para las asociaciones ilícitas de aquella naturaleza”.

⁸⁸³ J. M. MARÍN, C. MOLINERO y P. YSÀS, *Historia Política...*, cit. p. 179 y 239-40.

⁸⁸⁴ P. YSÀS, “¿Una sociedad pasiva? Actitudes, activismo y conflictividad social”, *Ayer*, núm. 68, 4, 2007, p. 47.

CAPÍTULO VIII

LA NORMATIVA FRANQUISTA DE SEGURIDAD EN EL TRABAJO: LA SALUD DE LOS TRABAJADORES, AL SERVICIO DE LA PRODUCCIÓN

“Yo, lesión, lesión... tengo el brazo derecho... tengo la muñeca y el codo... lo tengo afectado. La muñeca me la han infiltrado ya cuatro veces y me dijeron que no me la podían infiltrar más. (...) Nos hicieron una cartilla que nos decían: “Riesgo: ninguno”. Entonces, hombre, un riesgo tienes, a mí ya me lo han dicho, por estar trabajando siempre con lo mismo; y yo ahora sí que me tengo que operar de la muñeca (...) La espalda la tenemos todas ‘machacá’. Yo la tengo fatal, los huesos los tengo... La espalda la tengo muy mal y de los huesos creo que aquí la mayoría... porque son muchos años, es una postura muy incómoda, es un trabajo muy duro, porque es un destajo muy duro, las chicas se matan a trabajar”. Francisca⁸⁸⁵.

1.-Primeras disposiciones franquistas sobre Seguridad e Higiene: entre la coerción y la propaganda

Durante la etapa autárquica, las condiciones de trabajo sufrieron un importante retroceso. No se trataba sólo de los salarios, sino de la proliferación de largas jornadas de trabajo y del empeoramiento de las condiciones de seguridad. Los accidentes de trabajo no dejaron de crecer durante los años 40. Si antes de la guerra, en 1935, se contabilizaban 239.695 accidentes, de los que 452 fueron mortales, en 1940 ya eran 301.295, de los que 582 mortales. El crecimiento a lo largo de la década fue ininterrumpido, hasta alcanzar los 408.960, de los que 584 habían sido mortales⁸⁸⁶. Esto en números absolutos, suponiendo un aumento del 70%, y sin contar que los niveles de empleo industrial de 1930 no se recuperarían hasta 1950⁸⁸⁷. Todo ello no impedía al dictador falsear la realidad sin inmutarse y describir un mundo irreal en el discurso pronunciado en Aranjuez el 27 de julio de 1951:

⁸⁸⁵ Francisca es una trabajadora textil madrileña, de la empresa *Rok*, que narra su experiencia en los últimos años del franquismo. La entrevista está recogida en P. DÍAZ SÁNCHEZ, *El trabajo de las mujeres en el textil madrileño. Racionalización industrial y experiencias de género (1959-1986)*, cit., p. 196.

⁸⁸⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España, 1950*, Fondo documental del INE, p. 629.

⁸⁸⁷ A. CARRERAS y X. TAFURELL (coord.), *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, cit., p. 360.

“¿Cuál ha sido la época en España que ha habido más seguridad en el trabajo, más asistencias sociales, que se hayan creado más fuentes de producción y de trabajo, en que más familias hayan alcanzado un jornal decente y que haya existido un espíritu social mayor que en el nuestro, bajo un Gobierno que no comercia con sus votos ni engaña?”⁸⁸⁸

Las medidas que se tomaban se dirigían sobre todo a “educar” a los trabajadores mediante campañas de propaganda, pero no a exigir la adopción de medidas preventivas. Las prioridades políticas se situaban exclusivamente en el aumento de la producción y no en las condiciones en que se producía. Además, el contexto de ausencia de libertad y de represión de cualquier manifestación de descontento impedía también que las condiciones de trabajo y en particular las reivindicaciones referidas a la seguridad y salud fueran presentadas, y mucho menos atendidas.

España había dejado de formar parte de la OIT en 1941 y no reingresó hasta el 28 de mayo de 1956. Desde 1938 hasta 1958 no ratificó ningún Convenio⁸⁸⁹, con lo que fue **ajena al impulso internacional** tan importante habido en la materia en esos años. Así, la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo avanzó bien poco en España. Sólo el Reglamento de 1940, que se analiza a continuación, puede considerarse un avance, no en cuanto a su concepción -que no se rige por criterios preventivos sino de protección del riesgo- sino en cuanto a la lista de obligaciones específicas que contiene. **La impotencia de los trabajadores para conseguir su puesta en práctica y la inanidad del sistema de Inspección frente a la resistencia patronal a su cumplimiento** condujeron a que su efectividad práctica fuera muy limitada. El resto de las normas se limitaban a reeditar la legislación republicana o a dar una lenta continuidad a sus iniciativas, a pesar de renegar frecuentemente de ellas u ocultar de su existencia.

A. El Reglamento general de 1940 y las sanciones administrativas a los trabajadores

Por Orden de 31 de enero de 1940⁸⁹⁰ se promulgaba el Reglamento general de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Recogía, como dice su Exposición, las prescripciones “elementales y mínimas a respetar en las empresas”. Se había elaborado en cumplimiento del mandato del Fuero del Trabajo, que en su declaración II proclama que “el Estado ejercerá una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo”.

Lo primero que llama la atención en su articulado es la **previsión de sanciones a los trabajadores** (art. 2) por analogía con las previsiones del Decreto de 5 de enero de 1939, disposición que, como se ha visto, incorporaba los actos de los trabajadores contra

⁸⁸⁸ CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*, ibíd., p. 1030.

⁸⁸⁹ Los primeros en ratificarse el 24 de junio de 1958 -de los que continúan en vigor- fueron el núm. 42, de 1934, sobre enfermedades profesionales; el núm. 62, de 1937, sobre Convenio sobre las prescripciones de seguridad en la edificación y el núm. 95, de 1949, sobre protección del salario.

⁸⁹⁰ *BOE* núm. 34 de 3 de febrero de 1940, p. 914-24. Era Ministro de Trabajo Joaquín Benjumea Burín.

los intereses de la empresa y las faltas de disciplina. Las sanciones se establecían por incumplimientos al Reglamento y a cualquier otra norma sobre seguridad e higiene en el trabajo y van desde la amonestación hasta el despido, pasando por multas de haber de hasta un séptimo del salario de un mes a imponer, a propuesta del patrono, por el Delegado de Trabajo. Por primera vez aparecía en la legislación **esta previsión sancionatoria administrativa contra los trabajadores en materia de seguridad, coherente como siempre con el fondo político del régimen.**

Naturalmente que el trabajador ha de responder de sus incumplimientos en materia de seguridad en el trabajo y que la sanción correspondiente ha de ser disciplinaria. Sin embargo, como se plasmará en la legislación democrática posterior, la responsabilidad básica del cumplimiento de los deberes preventivos reside en el patrono, que es quien ordena la producción, y los deberes de los trabajadores han de estar supeditados al previo cumplimiento de los deberes del empresario. Y en todo caso, la competencia de la imposición de la sanción deberá residir en la empresa, no en la autoridad administrativa. Una vez más, **la intervención totalitaria del Estado excusaba al patrono de sus propias responsabilidades asumiendo las competencias punitivas.**

Por si fuera poco, el texto del Reglamento está plagado de deberes inconcretos de los que fácilmente puede interpretarse que se ha producido incumplimiento por parte del trabajador⁸⁹¹, al no considerarse la responsabilidad *in vigilando* del empresario. Dicho de otra forma, esta previsión sancionatoria viene a **reducir el efecto de la responsabilidad objetiva** del empresario ya consagrada en la LAT 1900.

Finalmente, aparte de las disposiciones de seguridad e higiene que pudieran contener con posterioridad las Reglamentaciones de trabajo, también existía un margen de disponibilidad para las instrucciones del empresario que podían dar lugar a sanción de los trabajadores (art.102), se hallaran o no en el reglamento de régimen interior, cuya redacción, como se sabe, era potestad exclusiva del empresario. Todo ello no constituiría un problema en un marco de libertad sindical y de Estado respetuoso con los derechos individuales y colectivos, pero en el Estado dictatorial constituye una nueva muestra de la indefensión de los trabajadores, también en materia de seguridad y salud.

Por lo demás, el Reglamento constituye la primera norma que **incorpora obligaciones específicas de protección** (en el preámbulo se habla de la “intensa labor preventiva” que el Estado habrá de dirigir y orientar, pero no se vuelve a usar el término ni el concepto de *prevención* en todo texto) en el conjunto de las industrias o trabajos sometidos a la LAT. El Reglamento perdurará como referencia normativa hasta la

⁸⁹¹ Así: “Queda prohibido maniobrar a mano toda clase de correas” (art. 29); “Queda prohibido a los obreros situarse en el plano de rotación de los volantes (...), permanecer durante las horas de descanso junto o sobre calderas, hornos (...) y en general en cualquier lugar que ofrezca peligro” (art. 35); “Es obligación del trabajador la utilización y uso de todos los aparatos y dispositivos de protección (...) y la de mantenerlos todos en condiciones tales de funcionamiento, reglaje y conservación que en todo momento satisfagan el fin que con ellos se persigue” (art. 88).

promulgación en 1970 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT).

Como se ha dicho, las normas en él contenidas se dirigen a “*proteger* al trabajador de los riesgos”, como textualmente señala ya su art. 1, y no a prevenir o evitar los riesgos, a los que considera en la Exposición, volviendo a la concepción decimonónica, como una **secuela inevitable de la industria moderna**. Esta visión había sido ya combatida muchos años antes por quien fuera en aquel momento el primer responsable de la Inspección de Trabajo y significativamente volvía a ponerse a la orden del día:

“Las industrias que no pueden subsistir sino con menosprecio de las leyes de seguridad é higiene, son impotentes á impulsar la prosperidad y la riqueza de un país; antes bien, acarrear y precipitan su decadencia. (...) Si hubo un tiempo en que los accidentes industriales fueron considerados como inevitables, cual una consecuencia ineludible del maquinismo, como una contribución sangrienta del trabajo, hoy, en todos los países progresivos, se tiene como cosa cierta (y la experiencia así lo acredita), que **una gran parte de los peligros pueden ser evitados**”⁸⁹².

La ordenanza abarcaba obligaciones de protección en una larga serie de aspectos: condiciones generales de los locales y ambiente de trabajo (cap. II); motores, transmisiones y máquinas (cap. III); electricidad (cap. IV); trabajos peligrosos (cap. V); aparatos elevadores y de transporte (cap. VI); andamios (cap. VII); Prevención y extinción de incendios (cap. VIII); Servicios de higiene y locales anexos (cap. X).

Interesa señalar que, en relación con los **medios de protección personal**, en el cap. IX se establece la obligación del patrono de proporcionar los necesarios según un listado que incluye los riesgos para los que son adecuados cada uno de ellos y riesgos existentes. Añade además el capítulo entre las que denomina obligaciones “varias”, dos novedades de importancia, a saber, el derecho del trabajador a **interrumpir su trabajo** si existe *riesgo evidente* para su salud o vida (art. 88), y la designación de **agentes del empresario** encargados de lo relacionado con la prevención de accidentes si la importancia o riesgo en el trabajo lo indican (art. 89), tímido inicio de la posterior obligación empresarial de contar con una estructura preventiva propia.

En cuanto a las obligaciones de información del empresario (cap. XI), tanto el Reglamento como los particulares de la industria (y, mientras no se promulguen, las instrucciones del empresario) debían darse a conocer al trabajador en su ingreso al trabajo y estar fijados en el tablón de anuncios. Se mantenía por tanto el **derecho de información** de los trabajadores, aunque se les vedaba cualquier intervención en las instrucciones de la empresa. Se dedicaba un precepto (art. 90) a las obligaciones específicas de los obreros.

⁸⁹² J. MARVÁ MAYER, *Museos de higiene y seguridad en el trabajo...*, cit., p. 5-6.

En resumen, el reglamento era un intento de puesta al día del listado de medidas de protección de la LAT 1932. Sin embargo, en la práctica suponía una **regresión en cuanto a la exigencia de las obligaciones empresariales**. En primer lugar, finalizaba con la previsión (art. 103) de que el Ministerio de Trabajo **podrá conceder en casos excepcionales la exención permanente o temporal de determinadas de sus prescripciones**. Esta indeterminación permitida por la actuación arbitraria del poder público era, por otro lado, característica del conjunto del texto articulado del Reglamento, que, junto a obligaciones terminantes, prodigaba expresiones que **relativizaban o anulaban la obligación**, del estilo: “siempre que lo permita la índole de la industria” (art. 13, referido a condiciones de humedad y temperatura); “se procurará” (art. 15 y 17, referidos a iluminación e impacto de la luz solar); “se evitará en lo posible” (art. 31, al referirse a la evitación de que los útiles de las máquinas en movimiento puedan alcanzar a los obreros); o “protegido lo mejor posible” (art. 46, referido a la forma en que realizar el trabajo en existencia de polvos, gases o vapores).

Esta misma falta de precisión, la previsión de excepcionalidades o la desproporción entre el riesgo y la medida estipulada hasta convertirla en inútil, permitiendo con ello **la evasión de la responsabilidad patronal** a pesar de la retórica empleada, se extienden también a otros preceptos: el art. 55 permite suplir la existencia de barandillas de protección por carteles avisadores del peligro; el art. 58 prescribe solamente la colocación de un cartel de “Peligro. No tocar” en el caso de tuberías con “grave peligro” por “simple contacto”, el art. 60 prescribe que “en toda clase de trabajos u operaciones peligrosas, se procurará reemplazar el trabajo humano por el mecánico”, sin definir el alcance del término “trabajos u operaciones peligrosas” ni de término “procurar”, el art. 83 prohíbe las operaciones con riesgo de incendio simultáneamente a otras peligrosas “salvo necesidades ineludibles de fabricación” y el art. 63 nos dice que “las cargas que hayan de transportar los obreros serán proporcionadas a sus condiciones físicas”, sin que exista criterio de proporción o de medida de esas condiciones físicas.

Se hará un breve paréntesis para fijar la atención, a modo de ejemplo, en las **vicisitudes de la regulación a efectos preventivos del manejo manual de cargas**, que ilustra los avances y retrocesos en su contenido, las oposiciones patronales, el impacto de la regulación internacional y las dificultades que oponen a su aplicación las normas indeterminadas. Efectivamente, había venido siendo muy laboriosa en todos los países del entorno la fijación de una carga máxima a transportar a brazo por los trabajadores. En España, un primer intento se produjo en 1920. A petición del Gobierno se informó por parte de la Inspección de Trabajo en el sentido de que era difícil de establecer un máximo de peso a transportar por la variedad de las circunstancias y supuestos. Sin embargo, el informe acababa concluyendo que podría fijarse un peso de 60 kg o a lo sumo 70 kg como máximo a transportar manualmente por varones, 10 kg para niños hasta 16 años (según

estaba ya establecido en el Real Decreto de 25 de enero de 1908 de trabajo de menores) y 25 kg para varones de hasta 18 años y hembras de cualquier edad⁸⁹³.

La primera norma limitativa hubo de esperar sin embargo a la Segunda República: por Decreto de 15 de noviembre de 1935⁸⁹⁴ se fijó el límite en 80 kg., demorando su aplicación. Muy posteriormente, por Orden del Ministerio de Trabajo de 2 de junio de 1961⁸⁹⁵ y a petición, según consta en su Preámbulo, del Sindicato Vertical de Cereales y tras el aplazamiento sufrido por razones que incomprensiblemente se calificaban “de fuerza mayor”, se pondría finalmente en vigor la prohibición de utilización de “sacas, fardos o cualquier utensilio para el transporte, carga y descarga de mercancías que haya de hacerse a brava cuyo peso en carga sea superior a 80 kilogramos de peso”. Es decir, se retornaba a la regulación republicana de veinticinco años atrás, ya suficientemente permisiva para la época, pero mucho más con los conocimientos preventivos de los años sesenta. Hasta ese momento, sólo se habían fijado cargas máximas a transportar en el Decreto de 26 de julio de 1957 de trabajos prohibidos a mujeres y menores. Sin embargo la entrada en vigor de la norma, “para evitar perjuicios económicos”, se aplazaba de nuevo hasta 1 de enero de 1962. Es difícil adivinar cuáles serían los relevantes perjuicios económicos derivados de no limitar la carga manual a ¡ochenta! kilogramos, cuando la mecanización estaba al alcance ya de muchas empresas y la dedicación, por ejemplo, de dos trabajadores en vez de uno a su manejo no debía ofrecer demasiadas dificultades. No ha de olvidarse que el manejo manual de cargas era y es responsable de gran cantidad de lesiones músculo-esqueléticas, por cierto con escasa atención preventiva.

El Convenio nº 127 OIT sobre peso máximo fue adoptado el 28 de junio de 1967 pero no incluía limitación en el peso, sino cuestiones generales. Finalmente, la Directiva 90/269/CEE, de 29 de mayo, estableció las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores. Su transposición a la legislación española se realizó mediante Real Decreto 487/1997, de 14 de abril, del mismo título⁸⁹⁶, en el que se establece la obligación de evaluación del riesgo y la aplicación de los criterios que para ello incorpora, pero que no incluye tampoco límite cuantitativo para las cargas a manejar. Sólo entonces quedó derogada la norma de 1935 (y la de 1961). Por su parte y en la actualidad, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo (INSHT), considera, entre otros, como riesgo no tolerable en la actualidad la manipulación de un peso superior a 25 kg⁸⁹⁷. Es de suponer que ese mismo riesgo sería el que corrían los trabajadores de las décadas anteriores, que transportaban a mano pesos más de tres veces superiores.

⁸⁹³ J. MARVÁ, *Reglamentación de cargas y pesos máximos transportables por obreros*, IRS, Dirección General de la Inspección, Ed. Sobrinos de la Suc. de Manuel Minuesa de los Ríos, Madrid, 1920, p. 15-16

⁸⁹⁴ *Gaceta de Madrid* núm. 323, de 19 de noviembre de 1935, p. 1378.

⁸⁹⁵ *BOE* núm. 143 de 16 de junio de 1961, p. 9097.

⁸⁹⁶ *BOE* núm. 97, de 23 de abril de 1997, p. 12926-28.

⁸⁹⁷ INSHT, *Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a la manipulación manual de cargas*, Ed. INSHT, Madrid, 2003, p. 23.

Por su parte, las Reglamentaciones de trabajo, como antes se ha señalado, dedicaban un capítulo a las materias de seguridad e higiene en el trabajo, con referencias al Reglamento general, así como, a veces, prescripciones más concretas adecuadas a la actividad. Como desarrollo del Reglamento general se publicó la Orden de 26 de agosto de 1940, que establecía normas de iluminación en los centros de trabajo⁸⁹⁸, tanto desde el punto de vista de la prevención de accidentes, como, en una nueva muestra del intervencionismo desde la perspectiva económica, “conveniente para el mejoramiento de la producción en cuanto a calidad y rendimiento”. En él se establecía la intensidad lumínica mínima para los diferentes trabajos según fueran ordinarios, medios, finos o muy finos, las medidas para evitar deslumbramientos y disposiciones especiales para las industrias peligrosas que puedan dar lugar a incendio o explosión. Años más tarde se promulgaría el Reglamento General de Seguridad del Trabajo en la Industria de la Construcción⁸⁹⁹, norma técnicamente resaltable en relación con las medidas de protección, cuya vigencia perduraría durante decenios hasta su incorporación, vía negociación colectiva y naturalmente con las modificaciones y actualizaciones correspondientes, al Convenio General de la Construcción.

B. Las vicisitudes del seguro de enfermedades profesionales

Diez años después de la Ley de bases de 13 de julio de 1936, y por Decreto de 10 de enero de 1947⁹⁰⁰ se crearía el *seguro obligatorio de enfermedades profesionales* de forma diferenciada del de accidentes de trabajo. Su preámbulo invocaba la declaración X del Fuero del Trabajo, atribuyéndose su inspiración a la “doctrina social de nuestra Cruzada”, con olvido, como de costumbre, de la legislación republicana. El nuevo seguro (art. 1), aunque formal y financieramente separado, constituía un servicio dentro de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo del INP y sus características principales, por cierto muy similares a las previstas en la Ley de bases de 1936, eran las siguientes:

a) En el art. 2 se daba una nueva definición de **enfermedad profesional** como aquella que “producida por consecuencia del trabajo y con evolución lenta y progresiva, ocasione al productor una incapacidad para el ejercicio normal de su profesión o la muerte”.

b) Se insertaba un **cuadro** anexo prácticamente idéntico al de la Ley de bases de 1936, que incluía las enfermedades relacionadas con cada tipo de actividad, debiendo todas las empresas causantes de las enfermedades incluirse obligatoriamente en el Seguro (art. 7).

⁸⁹⁸ BOE núm. 242 de 29 de agosto de 1940, p. 5991-93

⁸⁹⁹ Orden de 20 de mayo de 1952, BOE núm. 163 de 15 de junio de 1952, p. 2682-88.

⁹⁰⁰ BOE núm. 21 de 21 de enero de 1947, p. 486-90. Por Orden de 31 de julio de 1944, BOE núm. 245, de 1 de septiembre de 1944, p. 6573-74, se había ordenado “a los fines de prevención y estadística”, la *declaración obligatoria de enfermedades profesionales* a la Inspección de Trabajo, sin que nada se previera en la norma en relación con la investigación de las causas ni de las medidas de prevención a adoptar.

c) Se iniciaba su gestión (art. 4) con el aseguramiento de la **silicosis** en las industrias mineras del plomo, oro y carbón y en las de cerámica y sus derivados.

d) La Junta Administrativa del Seguro (que resultaba ser la misma que la del seguro de silicosis, reconvertida), aparte de los miembros de la Administración, incluía un representante de cada una de las ramas de industria obligadas al seguro, que, aunque designado por el Ministro de Trabajo a propuesta de la Organización sindical, constituye en realidad la **representación privada empresarial** en su administración.

e) Las prestaciones del seguro se financiaban mediante el **sistema de reparto de rentas entre todas las empresas aseguradas** (art. 12), dividiéndose las empresas por *grupos*, éstos por *ramas* y éstas a su vez en *clases*, según el grado de riesgo. Las cuotas debían incrementarse con un coeficiente para atender gastos de administración y nutrir un Fondo de Reserva para atender eventualidades, desviaciones o insolvencias empresariales (art. 13).

f) Se establecía el **reconocimiento médico obligatorio** (art. 15) previo al ingreso, durante el trabajo y en el momento de la baja, a realizar directamente por la Caja Nacional del Seguro (con abono por las empresas del coste del servicio) o por las empresas en que especialmente delegara esta facultad. Si los reconocimientos arrojaban que el obrero padecía enfermedad no incapacitante pero su permanencia en el trabajo implicaba peligro, sería trasladado por la empresa a puesto de trabajo exento de riesgo de enfermedad profesional. Si no fuera posible y así lo confirmaba el Inspector de trabajo, sería **dado de baja con subsidio del cincuenta por ciento de su jornal por tiempo de un año a costa de la empresa, prorrogable por seis meses más a cargo del Seguro**. Era esta una medida realmente barata de deshacerse de los trabajadores una vez enfermos por causa del trabajo.

g) Las demandas judiciales sobre **reparación de siniestros**⁹⁰¹ ocasionados por enfermedades profesionales” exigen agotar la vía administrativa previa ante la Junta Administrativa del Seguro. En caso de muerte de trabajador incapacitado es requisito indispensable para acreditar la relación de causalidad la práctica de **autopsia**, a solicitar por los causahabientes al Juzgado en el plazo de veinticuatro horas. Este requisito, de muy difícil cumplimiento, no existía en la Ley de bases de 1936, que se limitaba (base

⁹⁰¹ El diccionario de la RAE incluye para **siniestro**, en lo que aquí interesa, las siguientes acepciones: “suceso que produce un daño o una pérdida material considerables”; “en el contrato de seguro, concreción del riesgo cubierto en dicho contrato y que determina el nacimiento de la prestación del asegurador”. Nótese el uso de un concepto propio de lenguaje propio de actividad aseguradora privada de daños materiales. Este uso indebido continúa, por cierto, utilizándose impropriamente, por ejemplo para las estadísticas oficiales, que son de “siniestralidad” y no de accidentalidad o morbilidad como sería lo adecuado, puesto que, desde luego, no se trata de pérdidas *materiales* y no siempre se deriva de un accidente una prestación de la aseguradora. Considerado de forma estricta en lo lingüístico, *accidentalidad* se refiere, según también el diccionario de la RAE y el de María Moliner, a la cualidad de accidental en cuanto a imprevisto o fortuito, habiendo quien defiende que el término adecuado es *accidentalidad*, que significa “índice de frecuencia de accidentes” también según la RAE. Sin embargo, la dificultad de encajar entonces la expresión “índice de accidentalidad” por la redundancia que supone, más las ya importantes dificultades de desalojar la siniestralidad del lenguaje preventivo y su similitud con el enteramente correcto término *morbilidad*, aconsejan mantener *accidentalidad* como más funcional, aunque no sea del todo exacto. Seguramente la RAE lo recogería en su acepción preventiva si su uso se extendiera. En adelante se evitará el término siniestralidad, salvo que se utilice en transcripción.

IX) a prescribir que los derechohabientes no podrán negarse a que “si se considera necesario los facultativos realicen la autopsia”.

Como de costumbre, la realidad se alejaba de la legislación. Casi quince años más tarde, el Seguro sólo se había aplicado a **dos de los dieciséis grupos** de la clasificación y el mecanismo de reparto de cargas entre las empresas sometidas a los riesgos producía un desigual gravamen. Tampoco se realizaban acciones preventivas de las enfermedades profesionales ni se aplicaban las modernas técnicas de rehabilitación. Esta situación, unida a la creciente preocupación social condujo años más tarde a la publicación del Decreto 792/1961, en cuyo preámbulo se reconocía la situación que se acaba de describir y por el que se organizaba el **aseguramiento de las enfermedades profesionales** y la *Obra de Grandes Inválidos y Huérfanos* de fallecidos por accidente de trabajo o enfermedad profesional⁹⁰².

La norma incluía la enfermedad profesional en el cuadro general de riesgos del Seguro de Accidentes de Trabajo, **eliminando el sistema de reparto de cargas por sectores o grupos de empresas para instituirse un sistema de compensación nacional**. De esta forma, la carga indemnizatoria de determinadas actividades quedaba repartida en el conjunto de la economía y en la misma Caja que los accidentes de trabajo. Esta modificación se produjo por la presión de las patronales cuya actividad era de mayor riesgo, cuyos *grupos* eran sistemáticamente deficitarios. **En lugar de aumentar su cuota o de aplicar medidas de seguridad, se optó por el reparto del riesgo**. En la práctica el Decreto venía a resolver también, mediante el reparto de las cargas de aseguramiento entre todas las ramas de la producción -incluidas las que no incluían riesgo de enfermedad profesional- la resistencia patronal y de las aseguradoras privadas a la implantación generalizada del seguro de enfermedades profesionales, que estaba en el origen de su escasa implantación real.

El Decreto de 1961 ofrecía una **nueva definición de enfermedad profesional** como “la producida por elementos o sustancias y en industrias u operaciones incluidas en el cuadro anexo de este Decreto, que ocasionen incapacidad permanente o progresiva para el ejercicio normal de la profesión, o la muerte” (art. 2) y prohibía la exclusión de la enfermedad profesional de las pólizas de aseguramiento. Se establecía para ello un Fondo Compensador de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales (art. 7) encargado de todos los gastos derivados del reconocimiento de la enfermedad profesional, incluidos los gastos de los reconocimientos médicos preventivos, y salvo la incapacidad temporal, a atender directamente por la entidad aseguradora (art. 8). El Fondo se dotaba de una Junta Administrativa en la que tenían cabida las entidades aseguradoras privadas (art. 12) y de una organización sanitaria propia⁹⁰³ y en su ámbito se creaba la *Obra Social de*

⁹⁰² BOE núm. 128 de 30 de mayo de 1961, p. 8138-46.

⁹⁰³ Regulada en el capítulo II del Reglamento que se publicaría mediante Orden de 9 de mayo de 1962, BOE núm. 128 de 29 de mayo de 1962, p. 7268-79.

Grandes Inválidos y de Huérfanos de fallecidos por accidente de trabajo o enfermedad profesional (art. 31)

En relación con la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, la norma, aparte de dotar de un importante papel al Fondo compensador (art. 18) -que retenía las funciones de diagnóstico, calificación de las incapacidades y rehabilitación- establecía mecanismos de cooperación entre la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo, las Mutualidades patronales y las Compañías de seguros con las empresas, coordinando la actividad de los Servicios Médicos de Empresa y los técnicos de seguridad de las entidades aseguradoras.

Finalmente, se obligaba a las empresas que hubieran de cubrir puestos de trabajo con riesgo de enfermedad profesional (art. 20) a **practicar un reconocimiento médico** (que podía ser de carácter psicológico) **de sus respectivos obreros previamente a la admisión de los mismos**⁹⁰⁴, así como los reconocimientos periódicos que el Ministerio ordenare, periódicos y gratuitos. Las entidades aseguradoras quedaban obligadas a conocer el certificado del reconocimiento médico antes de formalizar el Seguro de Accidentes de Trabajo, así como a conocer los resultados de los reconocimientos periódicos. El incumplimiento por parte de las empresas de su obligación era motivo de sanción a propuesta de la Inspección de Servicios Sanitarios y se encargaba (art. 23) al Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo (INMST) de la comprobación de la eficiencia de los reconocimientos y medidas de prevención.

Este conjunto de medidas estaba destinado, de un lado, a comprobar que los trabajadores de nuevo ingreso no sufrían la enfermedad a cuyo riesgo se someterían, aunque no como medida preventiva, sino como **elemento de convicción económico** de que la entidad aseguradora cubría a un trabajador sano. Y de otro, a la **detección precoz** y, por tanto, esta sí de carácter preventivo, de la aparición de la enfermedad. El art. 40.1 del Reglamento prescribía que el resultado de los reconocimientos debía ser anotado en la **Cartilla sanitaria** de la que debían disponer todos los trabajadores empleados en empresa con riesgo de enfermedad profesional, no pudiendo las empresas contratar a ningún trabajador no considerado “apto para el trabajo a que se les destina” en el reconocimiento previo, con lo que en la práctica se convertía en un **instrumento de selección de los trabajadores en función de su capacidad física** y no con criterios preventivos. De esta forma, reforzando el contenido del Decreto, **el reconocimiento médico previo responde más a los criterios de compañía privada de aseguramiento que a cualquier otra consideración de seguridad y salud de los trabajadores.**

El reconocimiento de la enfermedad profesional sería competencia (art. 24) de los Servicios Médicos de la Caja Nacional del Seguro de AT, a través de su Organización

⁹⁰⁴ El art. 38.4 del Reglamento permitía que en casos excepcionales el plazo se extendiera al periodo de prueba, con lo que implícitamente se reconocía la legitimidad de la ruptura de la relación de trabajo por causa del resultado del reconocimiento.

Sanitaria, encargada de la inspección de los reconocimientos médicos y del diagnóstico, y con acceso a las instalaciones y servicios del INMST. La escala de **calificación** incluía:

a) Periodo de **observación**, si es necesario para el diagnóstico y por tiempo máximo de seis meses (art. 44 del Reglamento).

b) **Traslado** de puesto de trabajo, cuando existan síntomas cuya progresión pueda ser evitada a juicio del médico, siendo las empresas responsables de la reparación económica si la enfermedad progresara y no hubieran cumplido el dictamen médico (art. 25), sin perjuicio de la posibilidad de impugnación del dictamen médico por parte de la empresa. Se garantizaban las retribuciones fijas del trabajador correspondientes a su puesto de origen (art. 45.4 del Reglamento).

c) **Baja** en la Empresa o industria, en el caso de que no sea posible su recolocación, con informe de la Inspección de Trabajo, e inscripción preferente en la Oficina de Colocación, percibiendo salario íntegro (no al cincuenta por ciento como hasta entonces) de la empresa por doce meses y otros seis con cargo al Fondo compensador. Estos trabajadores deberán ser sometidos a reconocimientos anuales posteriores a cargo del Fondo (art. 50 del Reglamento).

d) **Incapacidad temporal** por afección recuperable, y por plazo máximo de dieciocho meses, siempre que necesite tratamiento médico. La prestación indemnizatoria es del 75% del salario, a cargo de la entidad aseguradora, y compatible con las del Seguro de enfermedad o con las de Accidente de Trabajo (art. 52 del Reglamento).

e) **Lesiones, mutilaciones o deformidades definitivas** que sin llegar a constituir incapacidad permanente supongan una merma de la integridad física del trabajador, cuyas indemnizaciones son a cargo del Fondo compensador.

f) **Incapacidad permanente parcial o total** para la profesión habitual.

g) **Incapacidad permanente absoluta** para todo trabajo y, en su caso, Gran Invalidez (cuando no pueda realizar los actos más esenciales de la vida, según el art. 58 del Reglamento).

h) **Muerte**, indemnizable en forma de pensión, manteniendo la obligatoriedad de la autopsia (art. 59 del Reglamento).

Las resoluciones de calificación admitían recurso administrativo ante la Delegación provincial del INP, siendo resueltas por la Junta Administrativa del Seguro (art. 72 y 77 del Reglamento), cabiendo recurso de reposición ante la propia Junta, que deberá solicitar informe del Tribunal Médico Central, constituido bajo la presidencia del Director General de Jurisdicción del Trabajo y regulado en el art. 83 del Reglamento. Una

vez agotada la vía administrativa, cabía demanda ante Magistratura de Trabajo mediante el procedimiento regulado en los art. 88 a 100 de la misma norma.

Las Compañías aseguradoras y Mutualidades se obligaban a aportar anualmente al Fondo las cantidades determinadas por la Dirección General de Previsión (art. 25 del Reglamento) y se reiteraba la obligación de las empresas del cumplimiento de las normas preventivas, a vigilar por la Inspección de Trabajo, con la salvedad de las competencias a este respecto de las Jefaturas de Minas (art. 34 y 35 del Reglamento). El Fondo compensador actuaba también como garante de las prestaciones en caso de patronos no asegurados, ejerciendo los derechos y las acciones reconocidos al trabajador ante la Magistratura de Trabajo (art. 68 del Reglamento).

Por último, se regulaba la extensión del régimen de rehabilitación previsto para los accidentes de trabajo a los trabajadores que padecieran enfermedad profesional (art. 28) y, en cuanto a las prestaciones de la *Obra Social*, no constituían en realidad un derecho de los grandes inválidos ni de sus familias, sino que sus beneficios tenían un carácter explícitamente **discrecional** (art. 33). Tales beneficios tomaban la forma de complementos de pensión no determinados para viudas y huérfanos, así como preferencias para la educación, dote para las huérfanas que se casen o tomen estado religioso antes de los veintiún años y la concesión por el Fondo compensador de forma siempre discrecional de “donativos económicos o en especie” en los casos de apremiante necesidad, debida a situaciones personales particularmente graves.

Se volvía explícitamente a las **prácticas discrecionales, no exigibles y, en consecuencia, clientelares**. Pero, lo más importante, y más allá de las deficiencias en el cumplimiento de la norma, la **gestión del seguro de enfermedades profesionales**, quedaba, junto con de accidentes de trabajo, **en manos fundamentalmente privadas**.

C. El seguro de silicosis, paradigma de la propaganda del “régimen”

Un análisis especial merece el tratamiento de la silicosis como enfermedad profesional. La silicosis es una enfermedad pulmonar que se contrae por la inhalación del polvo de sílice. Por su gravedad y por su extensión, pero también por el tipo de trabajo al que fundamentalmente afectaba, la minería (sobre todo del plomo, hierro y carbón, cuyo mineral se hallaba a menudo mezclado con vetas de sílice), y la especial tradición de organización y lucha de los mineros, fue tomada por el *régimen* como símbolo de las iniciativas protectoras, intentando demostrar así su preocupación por la mejora de las condiciones de trabajo.

Y se hacía en un momento en el que la producción de carbón era vital para la política económica del *régimen*. La explotación asturiana en forma de *pozos mineros* en la época producía más polvo que la anterior en forma de galerías de montaña o,

naturalmente, que a cielo abierto. Por eso exigía mayores medidas de seguridad, como ventilación potente o inyección de agua. Sin embargo, los empresarios hulleros, que tradicionalmente habían basado sus beneficios en el empleo masivo del factor trabajo y no en la inversión productiva, no encontraron tras la guerra civil ningún argumento para cambiar de criterio, con los consiguientes efectos sobre la salud de los trabajadores. La diferente actitud de la patronal minera y de los poderes públicos británicos explica, por ejemplo, la mucha menor incidencia de la enfermedad en las minas de ese país⁹⁰⁵.

Es sabida la importancia primordial que el tiempo de exposición tiene en las enfermedades profesionales, en particular en la silicosis, por lo que la reducción de la jornada de trabajo en las labores de interior fue una constante reivindicación obrera. Desde 1919 la jornada en las labores de interior era de siete horas diarias. Pues bien, ya en 1936, recién comenzada la guerra civil, se dispuso por el gobierno de Burgos el Decreto núm. 113 de 20 de diciembre de 1936, convenientemente aclarado por Orden de 9 de febrero de 1937, el aumento de la **jornada a cuarenta y dos horas** semanales para los trabajos subterráneos en las minas de carbón, permitiendo además la realización de una hora extraordinaria diaria y restituyendo la jornada más larga también para los trabajadores de exterior, que quedaba establecida en cuarenta y ocho horas semanales. Estas medidas se tomaban en plena **militarización de los mineros asturianos, sometidos al Código de Justicia Militar**⁹⁰⁶.

Por Orden de 6 de septiembre de 1945, se prolongaría la jornada en seis horas semanales, naturalmente sin compensación de salario. Este incremento dejó de surtir efecto meses después, por Orden de 24 de diciembre del mismo año⁹⁰⁷. Y a las alturas de 1953, todavía se disponía mediante Decreto de 4 de diciembre⁹⁰⁸ que podían **compensarse en metálico las vacaciones** a que los mineros del carbón tenían derecho. Las consecuencias en la salud de los trabajadores, sometidos a estas largas jornadas eran funestas, lo que incrementaría espectacularmente la incidencia de la silicosis. El *régimen* se vio obligado a abordar, aunque solo fuera de forma propagandística, el problema.

⁹⁰⁵ I. DIAZ MARTÍNEZ y C. GARCIA FERNÁNDEZ, “Enfermedad profesional, redes de solidaridad y acción colectiva en la minería asturiana durante el franquismo”, *Sociología del Trabajo*, N° 59, Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 2007, p. 112-14.

⁹⁰⁶ Los trabajadores eran clase de tropa, mientras los vigilantes y guardias jurados, eran considerados cabos, los capataces a sargentos, los ingenieros de pozo o mina asimilados a tenientes y los ingenieros de grupo a capitanes. Los condenados por su participación en el ejército republicano y acogidos a la redención de penas por el trabajo sufrían la coerción más extrema dentro de la mina y también fuera en las “Colonias” en que vivían vigilados por la Guardia Civil y la Policía Armada, con el sueldo del 10 por ciento de un trabajador no penado, R. GARCÍA PIÑEIRO, “La minería del carbón en Asturias: un siglo de relaciones laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Universidad Complutense, Madrid, 1993, p. 73.

⁹⁰⁷ Decreto 113 de veinte de diciembre de 1936, *BOE* núm. 64 de 22 de diciembre de 1936, p. 456; *BOE* núm. 113 de 10 de febrero de 1937, p. 370; *BOE* núm. 265 de 22 de septiembre de 1945, p. 1890 y *BOE* núm. 360 de 26 de diciembre de 1945, p. 3734, respectivamente.

⁹⁰⁸ *BOE* núm. 34 de 3 de febrero de 1954, p. 641.

Así, mediante Orden de 7 de marzo de 1941⁹⁰⁹, ésta sí reconociendo como antecedente el texto legal de 13 de julio de 1936, (del que dice que “no tuvo vida real”) se establecían por vez primera normas preventivas e indemnizatorias para la **silicosis como enfermedad profesional**. En cuanto a las preventivas, se incluían medidas de ventilación forzada, cierre hermético y aspiración en las máquinas, uso obligatorio de máscaras respiratorias o pantallas, instalaciones higiénicas especiales y reconocimientos médicos obligatorios antes del ingreso y con periodicidad anual, cuyo resultado debía constar en la *cartilla profesional* del trabajador. Para las indemnizaciones por incapacidad, la norma remite, según su grado, a las determinadas en el Reglamento de Accidentes en la Industria y hace recaer la **responsabilidad en el último de los patronos que le haya contratado**. Esta obligación, por cierto, junto con el conocimiento por parte del patrono de la historia profesional (y médica) que constaba en la *cartilla*, se constituía claramente en elemento **disuasorio** (o discriminatorio) **para el empleo** de trabajadores con algún problema de salud, aunque no incapacitados.

Inmediatamente después, por Decreto de 3 de septiembre de 1941⁹¹⁰, se había creado el **seguro de silicosis**. Aunque se recordaba que la jurisprudencia venía considerando que el concepto de accidente de trabajo incluye a la enfermedad profesional, se encuadraba el nuevo seguro en un marco específico y separado. No se desaprovechaba en su preámbulo la ocasión de tildar injustamente de imprecisa, vaga y de generalidad incompatible con la eficacia la **Ley de bases de 1936**. La realidad, por el contrario, es que esta Ley había sido la **primera norma** –incluso antes que la OIT⁹¹¹– **en incluir la silicosis**, sin vaguedad alguna, por presión de sindicato minero de UGT, tras una ardua discusión científica, y tras vencer presiones de las empresas mineras⁹¹², **en su anexo de enfermedades profesionales reconocidas**. Así, la elección emblemática de la silicosis como única enfermedad profesional a regular mediante seguro obligatorio, supuso en la práctica una **coartada para paralizar el reconocimiento del resto de enfermedades profesionales**, que no se vieron reguladas hasta 1947.

En cuanto a su contenido, se limitaba a remitir a la Ley y el reglamento de accidentes de trabajo de 1932 los mecanismos de reparación y a establecer el régimen de reparto de cobertura de capitales entre las empresas del sector para las prestaciones, que serviría de modelo para el Decreto de 10 de enero de 1947⁹¹³. El tratamiento a los

⁹⁰⁹ BOE núm. 77 de 18 de marzo de 1941, p. 1873-75. La Orden fue expresamente derogada por el Decreto de 10 de enero de 1947 al establecerse el aseguramiento obligatorio.

⁹¹⁰ BOE núm. 7 de 7 de enero de 1942, p. 112-14.

⁹¹¹ El Convenio nº 18, aprobado en 1925 y ratificado por España el 29 de septiembre de 1932 no incluía aun la silicosis como enfermedad profesional. Sí lo hizo el Convenio nº 42, aprobado en 1934, pero que no entraría en vigor hasta 17 de junio de 1936. No fue ratificado por España hasta el 24 de junio de 1958.

⁹¹² A. MENÉNDEZ NAVARRO, “De líneas rectas y renglones torcidos: el reconocimiento de la neumoconiosis de los mineros del carbón en España (1930-1944)”, *La salud laboral en el siglo XX y XXI: De la negación al derecho a la salud y la enfermedad*, Escuela Nacional Sindical (Medellín, Colombia), Ed. Óscar Gallo, Eugenio Castaño, 2016, p. 42.

⁹¹³ El sistema fue modificado por Decreto de 23 de diciembre de 1944, por presiones patronales, sustituyendo el *reparto de cobertura de capitales* por el de *reparto de rentas o pensiones*. Con esta medida,

trabajadores, según los resultados de los reconocimientos médicos, era similar al que posteriormente se aplicaría con carácter general para las enfermedades profesionales y que más arriba se ha descrito.

Sin embargo, el **Reglamento para la aplicación del seguro**, que habría de esperar un año más⁹¹⁴, **no incluía la minería del carbón** ni la del hierro (art. 2), sino sólo las empresas mineras de plomo, oro, industria cerámica y “cualquier otra industria que se determine por Orden Ministerial”. Así, el seguro obligatorio de silicosis para la minería del carbón (no para la del hierro) no entraría en vigor **hasta 1 de enero de 1944**⁹¹⁵. El retraso se achacaba, a pesar de reconocer en el preámbulo de la norma que se conocía perfectamente la incidencia de la silicosis en estos trabajos, a los estudios a realizar en el entretanto en las cuencas mineras carboníferas asturianas para “comprobar la existencia de la enfermedad”, lo que se sabía con certeza desde hacía mucho tiempo como se demuestra en el aludido papel de los mineros del carbón en la redacción de la ley de bases de 1936. La causa real era la **oposición patronal minera a esa inclusión por causas puramente económicas**, que acabaría aceptando tras permitirle repercutir su coste en los precios del carbón. La implantación del seguro sería utilizada profusamente como elemento propagandístico por el gobierno, incluida la visita triunfal a las cuencas mineras del ministro Girón⁹¹⁶.

Por lo demás, la Orden obligaba (art. 5) a la realización de reconocimientos médicos iniciales a todos los trabajadores en el plazo de tres meses y disponía, entre otras, la aplicación de las previsiones reglamentarias de sustitución de personal enfermo por silicosis también a la minería del carbón, el respeto del salario en caso de traslado a otro

las empresas evitaban la capitalización a depositar en la Caja Nacional y se obligaban sólo al abono paulatino de las rentas anuales correspondientes, *BOE* núm. 10 de octubre de 1945, p. 346-47.

⁹¹⁴ Orden de 14 de noviembre de 1942, *BOE* de 20 de noviembre de 1942, p. 9404-07.

⁹¹⁵ Orden de 26 de enero de 1944, *BOE* núm. 33 de 2 de febrero de 1944, p. 938-40.

⁹¹⁶ Girón, con su conocida facundia, reconocía en sus discursos que los salarios de los mineros eran insuficientes y al tiempo defendía el incremento de la jornada como una gran conquista pues se habían conseguido ventajas económicas en compensación (no el pago de las horas extras como tales). Es decir, que para cobrar menos de lo justo, había que trabajar más de lo justo, y además, contentos. El texto del pronunciado en Mieres el 18 de junio de 1944, según dice el periodista con “la multitud saludando brazo en alto y con entusiastas vítores al camarada Girón” se halla en “El Ministro de Trabajo en Asturias”, es una buena muestra de su estilo, *ABC*, 20 de junio de 1944, p. 23-25, consultado el 21 de agosto de 2017 en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1944/06/20/025.html>. Sobre las muestras de agradecimiento de los sindicatos oficiales al dictador y al entonces Delegado nacional de Sindicatos, Fermín Sanz Orrio -que después sustituiría a Girón el Ministerio de Trabajo- es interesante ver cómo se reflejaban también en la prensa del momento. Se trataba de un listado de firmas entregado al delegado de sindicatos de Asturias de la que se hacía eco la prensa a grandes titulares. A decir del periodista se trataba de una petición “espontánea, absolutamente voluntaria, sin que hay mediado para ello la más leve indicación. En el fondo de la mina, en los talleres, en las galerías, firmaron los mineros de la cuenca de Langreo. A lápiz, con los dedos noblemente sucios de carbón, sin requilorios protocolarios, con santa y sana espontaneidad, los mineros firmaron los pliegos dirigidos al delegado provincial de sindicatos”. ¿Cabe mayor manipulación propagandística? ¿es posible más cinismo conociendo las condiciones de trabajo de los mineros y su proverbial rechazo de la dictadura?, “Los mineros de Asturias expresan su gratitud al Jefe del Estado y al Ministro de Trabajo a través de la Delegación de sindicatos”, *ABC*, 16 de noviembre de 1943, p. 15-16, consultada el 21 de agosto de 2017 en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1943/11/16/015.html>.

puesto de trabajo por silicosis (art. 7) y la retroactividad de los beneficios indemnizatorios (art. 8).

Cuestión distinta sería su aplicación práctica. Para organizar los estudios previos en las cuencas se había promulgado la Orden de 19 de junio de 1943⁹¹⁷ que disponía la **práctica de reconocimientos médicos al diez por ciento de los trabajadores** de la cuenca carbonífera asturiana en orden a conocer el estado sanitario relacionado con la silicosis y a la que no se refería el Reglamento. Cuando con ocasión de estos reconocimientos se habían encontrado indicios de padecer la enfermedad, los trabajadores habían causado **baja temporal por enfermedad en aplicación del reglamento del seguro**, con la percepción de la correspondiente prestación económica⁹¹⁸. El mismo Reglamento permitía, como se ha visto, la sustitución de dichos trabajadores por los empresarios por el tiempo necesario.

Pues bien, no habiendo sido sustituidos a principios de enero de 1944, arguyendo que la razón era el retraso en los dictámenes médicos -aunque es de suponer que por presiones de los patronos, que necesitaban mano de obra experimentada a su disposición-, se dictó la Orden de 26 de enero de 1944⁹¹⁹ que **reintegraba a sus trabajos a todos los “productores que cesaron en su trabajo por padecer silicosis”** a sus empresas. Es decir, que pese a la comprobación de que los trabajadores padecían la enfermedad, y que ésta se debía a las condiciones de trabajo, la producción era el criterio primordial. En consecuencia, hubieron de **volver a trabajar a costa de su salud**. Estos solos hechos permitirían desvirtuar la pretensión propagandística con que se había regulado el seguro, ya que inmediatamente después de su publicación y antes de su puesta en práctica, ya se daba cobertura legal a su incumplimiento.

Posteriormente, y debido seguramente a la acumulación de casos por resolver, por Orden de 4 de marzo de 1944⁹²⁰, se facultaba a la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo para que, a los efectos de la determinación jurisdiccional de los supuestos de enfermedad profesional, pudiera ampliar el dictamen de su Inspector Médico provincial con la *cooperación de especialistas* designados por ella (art. 1). Y para su designación debía tenerse en cuenta, no sólo la especialidad médica, sino también su relación con la actividad sindical en la industria a que se refieran los casos de silicosis. De esta manera, los **informes médicos en nombre del Seguro, a pesar de las apariencias, se podían realizar por facultativos no funcionarios, normalmente ligados a las estructuras empresariales** (sindicales) del sector, con las consecuencias evidentes en el

⁹¹⁷ BOE núm. 175 de 24 de junio de 1943, p. 6130.

⁹¹⁸ Los resultados del estudio arrojaron una muy notable incidencia de la enfermedad entre los barrenistas y picadores: en torno al 36% de los trabajadores examinados padecían la enfermedad y en torno al 70% de los que llevaban más de 30 años trabajando, A. MENÉNDEZ NAVARRO, “De líneas rectas y renglones torcidos: el reconocimiento...”, cit., p. 51.

⁹¹⁹ BOE núm. 30, de 30 de enero de 1944, p. 808.

⁹²⁰ BOE núm. 69 de 10 de marzo de 1946, p. 1877.

reconocimiento de la enfermedad. Finalmente, el seguro de silicosis quedaría incluido en el Seguro de enfermedades profesionales a partir de 1947.

El resultado fue que el **grado de cumplimiento de la norma fue muy bajo**. Los reconocimientos médicos se desarrollaron de forma lenta y dispar. Mientras que el plazo de los reconocimientos era de tres meses, un año después solo había sido reconocido “uno de cada ocho obreros afiliados al seguro”. Sólo se había “diagnosticado el 3,03%” de los reconocidos, porcentaje muy inferior al encontrado en los reconocimientos iniciales en las cuencas asturianas, debiendo encontrarse la causa real en las presiones patronales por mantener mano de obra productiva y ahorrar las indemnizaciones. La “retroactividad solo posibilitó 128 solicitudes”, cifra ínfima. Durante el quinquenio siguiente, hasta 1950, sólo 3.570 mineros del carbón obtuvieron compensación por silicosis, o sea, el 4,6% de los afiliados, porcentaje sensiblemente inferior a los detectados en el estudio mencionado. Las demandas presentadas ante la Magistratura de Trabajo fueron numerosas y así se mantuvieron en los decenios posteriores⁹²¹. Todavía en 1949⁹²² se seguían ampliando los plazos para la presentación de solicitudes de indemnización retroactiva a los trabajadores que hubieran cesado antes de 7 de enero de 1942. Además del reconocimiento médico correspondiente, debían acreditar la permanencia en trabajos “de gran riesgo pulvígeno por más de cinco años, o diez si habían fallecido”.

El fondo de garantía de la Caja Nacional del seguro de accidentes de trabajo se hacía cargo del 25% del coste indemnizatorio, y la de subsidios familiares, del restante 75%. **Las responsabilidades de las empresas que provocaban el riesgo se habían repartido así entre el conjunto de la economía nacional**. Las pensiones concedidas eran además escasas. Oscilaban entre el 55 y 75% del salario, pero no estaban sometidas a actualizaciones, lo que forzaba a muchos trabajadores a ocultar o disimular su enfermedad por razones económicas.

Las condiciones de exposición a la silicosis de los mineros no mejoraron realmente hasta la tardía introducción de medidas preventivas. En la minería del carbón⁹²³ sólo empezaron a ponerse en práctica tras la nacionalización de la minería privada al cesar su expectativa de beneficio y la creación de HUNOSA en 1967, no solo por la ampliación de la lucha de los trabajadores en torno a la **Comisión de Silicóticos** (creada por los mineros al margen del sindicato vertical en 1963) o en las huelgas de los años 1964 y 1968, sino por las nuevas condiciones que permitían la “socialización” del coste una vez

⁹²¹ Los datos están tomados de A. MENÉNDEZ NAVARRO, “De líneas rectas y renglones torcidos: el reconocimiento de la neumoconiosis de los mineros del carbón en España (1930-1944)”, *id.* p. 56.

⁹²² Orden de 14 de octubre de 1949, *BOE* núm. 292 de 19 de octubre de 1949, p. 4425-26.

⁹²³ Sobre las condiciones de trabajo en las minas asturianas y las acciones de los mineros, M. AROCA MOHEDANO, “Mineros y clandestinidad socialista en Asturias”, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, t. 20, UNED, Madrid, 2008, p. 270-72.

nacionalizada y el afloramiento de las enfermedades ocultas mediante reconocimientos médicos menos mediatizados por los intereses patronales⁹²⁴.

Aparte de los mineros del carbón, la silicosis afectaba a otras especialidades mineras. Se traerá otro ejemplo de lucha de los trabajadores frente a la desidia oficial. Por Orden de 19 de septiembre de 1945 se había iniciado un ampulosamente llamado *plan de lucha de prevención contra la silicosis*, que aparte de ceñirse exclusivamente a las minas de plomo de Linares-La Carolina, se limitaba a exigir a los trabajadores el empleo de mascarillas y a disponer medios en evitación del polvo silíceo. **Quince años después**, la Orden de 17 de enero de 1959⁹²⁵ disponía que **en el plazo más breve posible se tomaran las mismas medidas que figuraban en la disposición anterior**. Durante los años sesenta seguían produciéndose movilizaciones de los mineros del plomo contra la desidia patronal y oficial⁹²⁶.

2.-Una visión institucional ajena a la protección de los trabajadores

A. *El Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, un organismo público al servicio de las empresas y de las aseguradoras, pero no de los trabajadores*

El Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo (INMHST) se creaba por Decreto de 7 de julio de 1944⁹²⁷, dependiendo, como se dice en su preámbulo, del Ministerio de Trabajo, y “en colaboración con la Sanidad Pública y con las empresas industriales y aseguradoras” (privadas). Su finalidad era el estudio e investigación en relación con la Fisiología, Patología, Higiene y Seguridad en el Trabajo para lograr, según declaraba, a la par que una “efectiva elevación en la producción nacional”, algo más importante cual es un mejoramiento en las condiciones de trabajo. Veremos que la realidad no fue exactamente así.

⁹²⁴ I. DÍAZ MARTÍNEZ y C. GARCIA FERNÁNDEZ, “Enfermedad profesional...”, cit. p. 115. La plasmación legal de los avances conseguidos por las movilizaciones de los mineros asturianos sería la Orden de 29 de septiembre de 1966, *BOE* núm. 236 de 3 de octubre de 1966, p. 12468-70.

⁹²⁵ *BOE* núm. 275 de 2 de octubre de 1945, p. 2077-78 y núm. 18 de 21 de enero de 1959, p. 1185-87 respectivamente.

⁹²⁶ Un vívido ejemplo se contiene en la descripción de las protestas de los mineros murcianos de La Unión en 1968, denunciando la lamentable situación de los enfermos de silicosis que se describe en un Informe de Comisiones Obreras al pueblo de Murcia, que se transcribe, sobre la situación laboral en La Unión y en testimonios de trabajadores de la época sobre los obstáculos al diagnóstico médico o las maniobras de las empresas. F. ESCUDERO ANDÚJAR, *Dictadura y oposición al franquismo en Murcia: de las cárceles de posguerra a las primeras elecciones*, Editora Regional, Universidad de Murcia, 2007, p. 288-90.

⁹²⁷ *BOE* núm. 208 de 26 de julio de 1944, p. 5707-09. El año anterior se había celebrado en Bilbao el Primer Congreso Nacional de Medicina del Trabajo, una de cuyas conclusiones era que procedía la creación del Instituto de Higiene, Seguridad y Belleza (sic) del Trabajo, L. FERNANDEZ CONRADI y A. BARTOLOMÉ PINEDA, *Historia de la Medicina del Trabajo en España (1800-200)*, cit. p. 546.

En el mismo texto se avanzan dos conceptos importantes. El primero, que muchos de los accidentes dependen de **incorrecciones en la organización del trabajo**, por lo que es necesario relacionar los factores fisiológicos y psicológicos del sujeto (sic) y los procesos de trabajo. Y en segundo lugar un, a juicio del legislador, “nuevo” concepto de prevención de accidentes consistente, no sólo en la “invención de mecanismos protectores que se interpongan entre el trabajador y el peligro, sino la **modificación de la maquinaria** para que resulte inocua o poco peligrosa”. Es evidente que este concepto no era ni mucho menos tan nuevo. Quizá sí lo fuera para el legislador, pero no, desde luego para cualquier interesado o mínimamente informado en el asunto. Como decía Marv all por 1907:

“Ya que no sea posible evitar todo peligro en el trabajo industrial  higienizarlo en absoluto, es un deber estudiar las condiciones de seguridad  higiene más aceptables, y realizar todas las mejoras que los adelantos de las ciencias hagan practicables”⁹²⁸.

Son dos principios tomados de la experiencia de la época, pero en todo caso de naturaleza preventiva. Cuestión distinta, aparte de la acostumbrada retórica que justificaba la norma en que “la inquietud por lo social y el mejoramiento del trabajador en todos sus aspectos es realidad tangible en nuestro Movimiento”, fue la **exigua aplicación real** de estos principios en la legislación y en la práctica de las empresas. En su Reglamento de desarrollo⁹²⁹ se incorporaban (art. 7) para el personal del Instituto algunas de las facultades de los inspectores de trabajo en ejercicio de su función (libre acceso a los centros de trabajo, obtención de datos y muestras) y facilidades para que los trabajadores el personal fuera examinado por los médicos, con la obligación de sigilo profesional y absoluta reserva.

Las funciones encomendadas al Instituto se ampliaron por Decreto de 19 de octubre de 1945⁹³⁰ para constituirlo en Centro consultivo y asesor del Ministerio de Trabajo en todos los problemas sanitarios inherentes al Seguro de Enfermedad y Maternidad, incluyendo, incomprensiblemente, funciones en principio ajenas, como el plan de instalaciones y cuestiones relativas a personal. Pero la clave estaría en la incorporación a su Patronato de representantes de los **Colegios de Médicos y Farmacéuticos**, la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad y **las entidades colaboradoras privadas** (aseguradoras). De esta forma, como no sería una excepción, la **organización corporativa médica y la sanidad privada entraban a formar parte de la dirección de una institución pública**.

Para desarrollar esta norma se publicó un año más tarde un nuevo Reglamento⁹³¹. En su preámbulo se asignaban al Instituto funciones coadyuvantes de vigilancia de cumplimiento normativo (asignadas éstas a la Inspección), que en el articulado se centraban en la inspección y tutela sanitaria de las entidades que practican el Seguro de

⁹²⁸ J. MARV MAYER, *Museos de higiene y seguridad en el trabajo...*, id., p. 6.

⁹²⁹ Orden de 23 de diciembre de 1944, *BOE* núm. 7 de 7 de enero de 1944, p. 221-26.

⁹³⁰ *BOE* núm. 308 de 4 de noviembre de 1945, p. 2763-64.

⁹³¹ Orden de 26 de octubre de 1946, *BOE* núm. 305 de 1 de noviembre de 1946, p. 8005-09.

Accidentes de Trabajo, sirviéndose para ello de la Sección Médica de la Inspección de Trabajo (art. 1). Por lo demás su contenido era similar al del anterior Reglamento de 1944, con la adaptación correspondiente a las novedades del Decreto de 1945⁹³². Por Decreto de 3 de febrero de 1950⁹³³ y argumentando razones de coordinación con los seguros sociales **se integró el Instituto en el INP**, manteniendo sin embargo su autonomía la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo (ENMT), que había sido creada por Decreto de 16 de enero de 1948 con función docente e investigadora, con dependencia administrativa del INMHST y funcional de la Universidad con el carácter de Escuela de Postgraduados⁹³⁴.

Años después se reorganizó el Instituto, mediante Decreto 242/1959 de 6 de febrero⁹³⁵, incorporando ya al INP la ENMT y repartiendo sus funciones en tres organismos: a) El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo –INMST- (se había prescindido de la Higiene) y su Clínica de Enfermedades Profesionales; b) La ENMT y c) La Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME). El nuevo Reglamento del INMST se publicaría mediante Orden de 1 de octubre de 1959⁹³⁶. Definía al Instituto como Centro Superior de Estudios, Investigación y Asesoramiento e incorporaba entre sus fines (art. 2) el estudio de los **métodos para “aumentar el rendimiento individual y disminuir el absentismo”**, curiosa función que se analiza más adelante.

Aparte de otras actividades de asesoramiento o dictamen a organismos públicos, entre los que curiosamente no se hallaba al Inspección de Trabajo (art. 3), se incluía la posibilidad de **realizar para las empresas o compañías de seguros** –no para los trabajadores- **estudios toxicológicos** de materias primas, productos sustitutivos, investigación para **valorar riesgos** profesionales, **informes sobre capacidad laboral** del lesionado y normas de recuperación e **informes sobre diagnósticos** y tratamientos de enfermedades profesionales. Se convertía así el Instituto en organismo **público** (y en principio gratuito) **de asesoramiento y estudio al servicio de las empresas privadas y aseguradoras**, cuyo contenido en muchos casos afectaba directamente a derechos de los trabajadores, no sólo en relación con sus condiciones de trabajo, sino también de sus prestaciones. Sin embargo, **la intervención de los trabajadores y sus representantes no estaba prevista**.

⁹³² Sin embargo, no derogaba el anterior Reglamento de 1944, lo que dio lugar a la publicación de la Orden de 20 de diciembre de 1946, que lo hizo, *BOE* núm. 11, de 11 de enero de 1947, p. 344.

⁹³³ *BOE* núm. 42 de 11 de febrero de 1950, p. 620-21.

⁹³⁴ *BOE* núm. 36 de 5 de febrero de 1948, p. 532-33.

⁹³⁵ *BOE* núm. 46 de 23 de febrero de 1959, p. 3104-07. Según la corrección de erratas aparecida en *BOE* núm. 52 de 2 de marzo de 1959, la fecha de la disposición es de 6 de febrero de 1959 y no la del 19 de febrero que aparecía inicialmente.

⁹³⁶ *BOE* núm. 285 de 28 de noviembre de 1959, p. 1597-2000.

B. La propaganda de seguridad en el trabajo: infantilización y atribución de la culpa a los trabajadores

Mediante Orden de 31 de julio de 1944⁹³⁷ se dictaban normas sobre la intervención del Ministerio de Trabajo en cuanto a la propaganda escrita y gráfica relativa a la prevención de accidentes y a la utilización de material de protección personal. En su art. 1º prescribía la obligación de autorización previa del Ministerio para el material gráfico preparado por las Compañías de Seguros y las Mutualidades de Accidentes de Trabajo, teniendo en cuenta, como se dice en el preámbulo, que han de ser confeccionados por personal competente y “de acuerdo con la especial idiosincrasia del trabajador a que van dirigidos”, sin explicar, claro está, en qué pueda consistir esa especial *idiosincrasia*, pero refiriéndose seguramente a su bajo nivel cultural.

En todo caso, si se observa la propaganda de la época (y también buena parte de la que se publicó posteriormente), se comprueba la proliferación de dibujos tipo cómic o caricatura, en la que se da a entender que **el trabajador es persona infantilizada, ignorante o muy poco instruida**. Pero lo más importante es que en la inmensa mayoría de los casos los lemas o advertencias hacen **recaer la responsabilidad del accidente en el propio trabajador**: “estad atentos y protegidos en vuestro trabajo”; “si haces esto... no te pasará esto”; “como pez en el agua... te encontrarás si sigues las normas de seguridad en el trabajo”; “hacer el oso... es olvidar las normas de seguridad en el trabajo”; “sonreír al peligro... no es evitarlo”; “la lentitud en el trabajo es consecuencia del mal estado de tus herramientas: ¡cuidalas!”; “así me gustas, Baldomero... protegido y todo entero”; “¡cuidado!”; “domina la máquina, no sea que se vuelva contra ti”; “no sobrecargues el andamio”; “es preferible limpiar el suelo... que utilizar la muleta”⁹³⁸. Así pues, **el cumplimiento de las normas de seguridad es cosa de los trabajadores y las consecuencias son sólo para ellos, por lo que más vale que extremen su cuidado**. En ningún caso son derechos a exigir y el empresario no aparece por ninguna parte. Desgraciadamente, este mismo criterio, como se comprobará más adelante, ha tenido amplio predicamento a lo largo del tiempo como sustento de la propaganda oficial en materia de seguridad y salud en el trabajo⁹³⁹.

⁹³⁷ BOE núm. 245 de 1 de septiembre de 1944, p. 6573-74.

⁹³⁸ Reproducciones de carteles del periodo 1940-1970 consultadas en *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, F. CASTELLANOS MANTECÓN y A. SARACÍBAR AUTÚA (Dir. y coord.), Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, Madrid, 2007, p. 152, 161-3, 164-5, 174-5, 187, 196-7.

⁹³⁹ Veinte años más tarde ya aparecían críticas a los carteles que se editaban. J. DANTIN GALLEG0, “Bases para la divulgación preventiva en Medicina del Trabajo. Comunicación al XIV Congreso Internacional de Medicina del Trabajo”, *Medicina y Seguridad del Trabajo*, nº 24, INMST, Madrid, 1964, ya señalaba como cualidades deseables de los carteles, entre otras, “Evitar inverosimilitud, desagrado, tristeza, burla o pedantismo. En especial, no hacer chacota de las víctimas” o “no inculpar o rebajar a las víctimas”. Evidentemente, estos criterios no serían los aplicados.

C. Los Servicios Médicos de Empresa, de espaldas a la normativa internacional vigente, al servicio de la producción y no de la salud de los trabajadores

La primera norma franquista relativa a la medicina del trabajo es la Ley de bases de la Sanidad de 25 de noviembre de 1944⁹⁴⁰ que regulaba la función pública sanitaria. De entrada, se confirmaba la **vuelta de las competencias sanitarias al ámbito del Ministerio de Gobernación**. Esta perspectiva gubernativa adquiriría **toda su expresión coactiva, no exenta de los fines de mejora de la raza**, en el título preliminar:

“Para el logro de la salud y el fortalecimiento de los ciudadanos, así como el mejoramiento físico del pueblo español, el Estado podrá imponer obligaciones y limitaciones especiales. Por tanto (...) podrá ordenarse con carácter obligatorio las vacunaciones; el empleo de medios preventivos, el reconocimiento individual, el aislamiento, la hospitalización, la vigilancia y otras medidas sanitarias de prevención y de tratamiento; la incautación de medicamentos y otros medios de acción sanitaria, la requisa temporal de locales y elementos de transporte, la utilización de servicios y prestaciones; la imposición de obras y trabajos en terrenos insalubres y la adscripción de actividades industriales y mercantiles a fines sanitarios”.

Pero además, el legislador **no entendía que la función sanitaria pública se refiriera a la garantía universal de la salud de los ciudadanos, que quedaba al cuidado individual de cada uno**. Solo se refería a ámbitos de salud pública, interior y exterior, y su única novedad consistía en la forma en que reorganizaba los servicios centrales de inspección de la sanidad provincial o local y de la asistencia privada. Interesa observar que en su base vigesimoquinta, daba cabida a la Higiene del trabajo, encargando a la Dirección General de Sanidad de la colaboración con el Ministerio de Trabajo en todo lo que relacione con la Higiene y Medicina del trabajo para “obtener el máximo rendimiento del productor sin detrimento para su salud” y la aplicación de medidas de carácter científico que le preserven de accidentes. Nuevamente **se relacionaba legalmente la Medicina del trabajo con el rendimiento individual de los trabajadores, integrándola como disciplina en el ámbito gubernativo y no en el laboral**.

Por Decreto de 21 de agosto de 1956⁹⁴¹ se creaban los **Servicios Médicos de Empresa** (SME), obligándose a las empresas de más de quinientos trabajadores fijos a disponer de un médico de empresa, dos hasta mil quinientos y aumentando su número en uno por cada quinientos más (art. 1), y confirmando provisionalmente como tales a los anteriormente existentes en las empresas. La confirmación definitiva o la autorización para ejercer tal cargo venían condicionadas a la superación del curso específico a organizar por el INMST dirigido a licenciados en Medicina. Su ejercicio era incompatible

⁹⁴⁰ *BOE* núm. 331 de 26 de noviembre de 1944, p. 8908-356.

⁹⁴¹ *BOE* núm. 287 de 13 de octubre de 1956, p. 6497-98. El Reglamento sería publicado mediante Orden de 22 de diciembre de 1956, *BOE* núm. 361 de 26 de diciembre de 1956, p. 8103-06.

con el ejercicio de cualquier otro cargo remunerado, se integraba al Médico de empresa en los Jurados de empresa y se le atribuían las siguientes funciones (art. 6):

a) **Reconocimientos periódicos de la empresa** para vigilar las buenas condiciones de ventilación, iluminación, temperatura y humedad; prevención de daños por ruido y vibraciones, o gases y vapores tóxicos; requerimientos psicofisiológicos de los puestos de trabajo; disposiciones higiénicas de los locales y de los servicios higiénicos generales y asesoramiento a la Dirección en relación con las cuestiones relacionadas con la salud de los trabajadores. Es decir, que en la práctica debía actuar, además de como sanitario, como el experto en seguridad e higiene de la empresa.

b) **Reconocimientos médicos previos y periódicos a los trabajadores**, especialmente a los que realizara tareas tóxicas, penosas o peligrosas y diagnosis de enfermedades contagiosas y de las relacionadas con el trabajo y a realizar tras las ausencias de más de quince días o a petición de los propios obreros para determinar alteraciones de salud o capacidad o descenso en el rendimiento habitual.

c) **Atención de primera cura a accidentados y asistencia de urgencia a enfermos** durante el horario de trabajo; diagnóstico -no tratamiento- de las enfermedades debidas al trabajo en su primer estado; prevención de intoxicaciones; formación y divulgación para crear un “verdadero sentido de la prevención” entre los trabajadores⁹⁴²; estudio de cada accidente -medida esta importante y positiva, al menos sobre el papel- y recomendaciones de prevención.

Pero además de estas funciones se agregaba otra que nada tiene que ver con los objetivos de la medicina del trabajo, sino más bien con la puesta de la **medicina al servicio exclusivo de los intereses económicos del empresario: el aumento del rendimiento individual**. Se explicitaban los siguientes medios para obtener tal fin (at. 6, apartado V):

- La **elección de los obreros y empleados más aptos** para cada puesto de trabajo, aplicando el negativo principio de adaptación de la persona al puesto y no al revés.
- La **vigilancia de la adaptación** de los obreros al trabajo que realizaban, en la misma línea de instrumentalización del saber médico.
- La realización del **estudio biológico de la metódica** del trabajo para conseguir un aumento del rendimiento individual.
- La **conservación e incremento de la salud y la capacidad** fisiológica de los obreros mediante los deportes y la educación física.

⁹⁴² De nuevo parece que el *sentido de la prevención* ha de crearse entre los trabajadores, únicos responsables de su propia seguridad: hay que “ser prevenidos”, no es el empresario quien ha de prevenir. Más adelante se hablará de la “cultura preventiva”, concepto con harta frecuencia igualmente tergiversado.

A esta concepción había contribuido ideológica y prácticamente la extensión en España de las doctrinas *tayloristas*. La autodenominada Organización Científica del Trabajo (OCT), so capa de una pretendida *racionalización* del trabajo, imponía en las fábricas modelos de compartimentación de tareas y de medida del rendimiento que solo atendían a la mayor actividad de los trabajadores y no a las mejoras organizativas o a la inversión productiva, tan escasa por cierto en la España de la época⁹⁴³.

De esta manera, obligados los trabajadores a seguir el ritmo que la empresa impusiera a las máquinas o a las cadenas de producción, se produjo una **extraordinaria intensificación de los ritmos de trabajo**, una extensión de la **desprofesionalización de los trabajadores** y, consecuentemente, un absoluto **control empresarial de la actividad**⁹⁴⁴.

Pues bien, la OTC también atribuía un creciente protagonismo causal al **factor humano en los accidentes de trabajo en detrimento de los factores derivados de las malas condiciones de trabajo**, por lo que los médicos de empresa, puestos al servicio de estas teorías, dedicaban sus esfuerzos a contribuir a los mejores resultados de rendimiento. Ello suponía abandonar los criterios con los que se había creado la *Inspección Médica del Trabajo*⁹⁴⁵ creada por la República (Decreto de 23 de agosto de 1934), centrada en la garantía del derecho a la salud de los trabajadores, y que había sido suprimida en 1939. El resultado de ello es que los muchos años de mala práctica han permitido que estas concepciones de contribución al rendimiento hayan persistido –y no precisamente de forma residual- en las estructuras la medicina del trabajo y en la mentalidad de muchos médicos.

De esta forma se legitimaba la mediatización por parte de los patronos del SME, que veía desvirtuada su función preventiva y de vigilancia de la salud de los trabajadores al ser sustituido por la obsesión del rendimiento económico y convirtiendo al **médico en instrumento de la regulación autoritaria del proceso productivo**⁹⁴⁶. La ligazón y

⁹⁴³ Sobre las especificidades de la introducción de las técnicas tayloristas de OCT, en el desarrollo industrial del franquismo, analizando los dos patrones de disciplinamiento de la fuerza de trabajo del régimen, militarismo y paternalismo, J. BABIANO MORA, “Las peculiaridades del fordismo español”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 3. Ed. Complutense, Madrid, 1993, p. 78-94.

⁹⁴⁴ J. BABIANO MORA, “*Emigrantes, cronómetros y huelgas*”, Ed. Siglo XXI de España, SA y Fundación 1º de Mayo, Madrid, 1995, p. 98-99. Sobre la desprofesionalización producida por el taylorismo, B. CORIAT, “El taller y el cronómetro”, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 23-24.

⁹⁴⁵ A. MENÉNDEZ NAVARRO, “Hospitales de empresa: los primeros pasos de la Medicina del Trabajo”, en *Trabajo y salud: desde la protección a la prevención*, INSHT, Ed. Fundación Francisco Largo Caballero y Fraternidad –MUPRESA, Madrid, 2010, p. 344-45.

⁹⁴⁶ Todavía en 1996 el médico de una gran empresa multinacional de Vizcaya redactaba el siguiente informe, que guardo en mi archivo y que transcribo textualmente, sobre una lesión de trabajo producida por movimientos repetitivos y sobreesfuerzos que sufría una trabajadora: “Dª XXX, nacida el 11 de julio de 1955 presenta una patología de carácter crónico e invalidante que desaconseja cualquier tipo de trabajo en movimiento o bipedestación ya que la evolución de la misma conlleva una pérdida de masa ósea, que además no está siendo valorada. Por ello, aceptando la premisa anterior (sic), este Servicio Médico pone en conocimiento de la interesada que, aunque realice tareas en principio ‘menos gravosas’, es responsabilidad de su decisión cualquier deterioro que con el paso del tiempo surja sobre su salud. Dejar por último claro que en el afán de búsqueda de una solución justa, no es consuelo ninguno no poder prevenir lesiones que

dependencia del empresario se manifestaba crudamente en el Reglamento, que prescribía, por ejemplo:

a) Los **locales** del servicio médico se debían hallar en las **proximidades de la Jefatura de Personal**, con la que constantemente había de relacionarse (art. 22).

b) Tanto en los casos de que el médico **advirtiera la existencia de una enfermedad profesional o no**, debía ponerlo en **conocimiento del jefe de Personal** (art. 35), en clara violación del derecho de intimidad del trabajador, derecho que se consideraba inexistente. O, más concretamente, se disponía que el médico debía guardar secreto profesional de los datos recogidos, salvo los relacionados, precisamente, con la salud del personal (art. 44)⁹⁴⁷.

c) El médico debía **determinar los requerimientos físicos de cada tarea** (art. 41), función que evidentemente no es médica sino de quien diseña los procedimientos de trabajo. El objeto no era otro que la elección de los **trabajadores físicamente más adecuados** al puesto, nunca de la adaptación del puesto a las necesidades o características del trabajador.

d) El médico debía llevar también la **vigilancia de las altas y bajas por enfermedad común** del personal, actuando como *Inspectores privados del Seguro de Enfermedad* a efectos del control del **absentismo** (art. 55) y venía obligado a estudiar con el Jefe de Producción y el jefe de talleres las **curvas de rendimiento de los productores y las medidas para aumentarlo** (art. 54). No cabe mayor expresión contaminación de las funciones y de sometimiento de la medicina del trabajo a los intereses empresariales.

e) Finalmente, la previsión explícita de las **faltas y sanciones** para los médicos, incluido el despido, a aplicar por el empresario o por el INMST, era claramente disuasoria de cualquier veleidad de autonomía técnica del facultativo (art. 66 y 67). Privados de toda garantía de independencia y amenazados por quien les emplea y por las entidades externas, sus decisiones o dictámenes estaban expuestos a la **intervención patronal en función de los intereses productivos y no de la salud de los trabajadores**.

El Reglamento instauraba también la obligación del **reconocimiento previo obligatorio para todos los obreros** (art. 36), con el fin de diagnosticar la existencia de enfermedades contagiosas, *valorar la capacidad* del aspirante para el trabajo en general,

con el paso de los años serán mayores y que a buen seguro a la propia enferma no le han de beneficiar". Se reconoce la lesión de la trabajadora, se asegura tranquilamente que tal lesión no está siendo valorada, se la amenaza con el empeoramiento de la lesión y se la responsabiliza textualmente de los trabajos que realice y del impacto en su salud. Ni una palabra a la empresa. ¡Allá ella! Toda una lección sobre lo que no ha de hacer un médico del trabajo.

⁹⁴⁷ El Reglamento de 1959 se encargaba en su art. 42 de precisar que el secreto profesional se refería a los "secretos industriales" y no a los datos de salud. Su vulneración podía acarrearle, aparte de las responsabilidades civiles o penales, el cese definitivo y la exclusión de las relaciones oficiales de personal Facultativo de los SME, es decir, la imposibilidad de ejercer como médico del trabajo.

determinar su *aptitud para la tarea* a realizar y precisar si el reconocido presenta disposiciones para enfermedades por la tarea a desarrollar. Es decir, que el reconocimiento **dejaba de tener un carácter preventivo a favor de la salud del trabajador, para convertirse en un instrumento de selección de personal y de posible discriminación en el acceso al empleo**⁹⁴⁸.

El ya mencionado Decreto 242/1959, de reorganización e integración del INMST en el INP, integraba también la OSME, en la forma de una Sección dentro del Departamento de Medicina del Trabajo (art. 27), con competencias de inspección y vigilancia, así como de intervención en los nombramientos de los médicos de empresa. Por Orden de 8 de abril de 1959⁹⁴⁹, que desarrolla el Decreto 242/1959 en relación con la OSME, se encuadraba ésta con carácter de Servicio Central entre los órganos sanitario-sociales del INP y se añadía a las funciones del art. 27 otras como la supervisión de las medidas recomendadas por los SME a los Directores de los establecimientos y disposición de los recursos técnicos auxiliares que precisen, de acuerdo con el INMST.

Esta supervisión carecía de carácter coercitivo y se realizaba en paralelo a las obligaciones de la OSME de colaborar con la Dirección General de Trabajo, bajo su dependencia y para auxiliar a la Inspección de Trabajo (lo que había sido olvidado en el Decreto). Téngase en cuenta que, a pesar de esta dependencia funcional, **los SME no estaban sometidos, significativamente, a la vigilancia de la Inspección de Trabajo, sino de la OSME**. Es decir, no se concebían como servicios relacionados con la prevención, sino con el **sistema de prestaciones (INP) y con la organización de la empresa**.

Una vez realizada esta integración administrativa, por Decreto 1036/1959 de 10 de junio⁹⁵⁰ se procedería a la reorganización de los SME, de forma que se mantenía la obligación solo para las empresas de más de mil trabajadores fijos⁹⁵¹, mientras que las de entre cien y mil debían mancomunar el servicio, utilizando estas últimas mediante concierto las instalaciones y organización de la Sanidad Nacional. De esta manera, en la práctica, **la inmensa mayoría de los trabajadores quedaba al margen de la cobertura de los SME**. El Decreto introducía otras novedades, entre las que son de destacar:

⁹⁴⁸ El Reglamento de 1959 aclararía en su art. 45 que “el hallazgo de algún defecto físico o enfermedad no contagiosa no es causa para que el Servicio Médico considere no apto a un *productor* que aspire a ingresar en la empresa”. Es decir, *sensu contrario*, que el hallazgo de enfermedad contagiosa, tuviera o no que ver con las condiciones de trabajo posteriores, sí era un impedimento para el ingreso. También estipulaba en su art. 46 la obligación de extensión a cada *productor* de una “cartilla sanitaria” que debían constar los “datos esenciales obtenidos en los interrogatorios y exploraciones”. Tal cartilla permitía evitar reconocimientos a los trabajadores contratados en empresas de mucho movimiento de personal y por periodo de menos de treinta días, previa consulta de la cartilla (art. 47).

⁹⁴⁹ *BOE* núm. 93 de 18 de abril de 1959, p. 5806-07.

⁹⁵⁰ *BOE* núm. 148 de 22 de junio de 1959, p. 8873-75. La norma derogaba el Decreto y la Orden de 1956.

⁹⁵¹ Una nueva muestra de la eficacia de las presiones patronales sectoriales es la Resolución de la Dirección General de Ordenación del Trabajo de 16 de diciembre de 1961, por la que se excluía del cómputo a los trabajadores fijos discontinuos de las industrias de conservas y salazones de pescado, con lo que, en la práctica, tales industrias quedaban exentas de la obligación, *BOE* núm. 29 de 2 de febrero de 1962, p. 1643.

a) El encargo al INMST de **elaboración de normas técnicas** en materia de higiene en el trabajo (art. 6), que corresponderá “observar a las empresas”, con lo que se convierten en normas de obligado cumplimiento. Esta introducción del papel del Instituto en las normas de carácter técnico tendrá posteriormente un importante desarrollo. En la actualidad corresponde esta competencia al INSHT.

b) La colaboración de los SME **con los servicios de Salud Pública** en campañas de vacunaciones y en campañas de educación preventiva, así como de profilaxis de enfermedades comunes y lucha contra las contaminaciones atmosféricas y neutralización de residuos industriales nocivos, con lo que aparecían por vez primera conceptos de carácter medioambiental. Esta vinculación de los SME con la Salud Pública, que es comprensible en términos de eficacia, entraña el problema conceptual de incidir en la **confusión** nunca abandonada entre el papel de la medicina del trabajo y la salud pública.

c) La introducción como función específica de los SME, también al servicio del incremento pretendido del rendimiento individual de los trabajadores, de la **selección, según la capacidad física**, de los que pudieran realizar labores nocturnas, trabajos extraordinarios y a primas o con incentivo. Nuevamente se pervertían las funciones. Contrariamente a lo previsto en el Decreto, el papel de los médicos no debe ser facilitar al empresario las listas de trabajadores que puedan hacer estos trabajos, sino indicarle en qué puestos de trabajo o actividades ha de realizar modificaciones de carácter preventivo que permitan evitar los riesgos y, en todo caso, advertir de los trabajadores especialmente sensibles a efectos de la adaptación de su puesto de trabajo. Para que la legislación contuviese estos criterios habría que esperar todavía varios decenios. En este mismo sentido, la norma añadía la clasificación de tareas que podían realizar mujeres, menores y disminuidos física y psíquicamente. Aparte de la insistencia en la consideración de mujeres y menores como *medias fuerzas*, la ausencia de criterios preventivos está también presente en este caso.

Acto seguido vería la luz el Reglamento correspondiente mediante Orden de 21 de noviembre de 1959⁹⁵², que desarrollaba las funciones de inspección y orientación técnica de la OSME e incorporaba, ahora ya sí, la función de auxilio a la Inspección de Trabajo (art. 17a). También encargaba a la ENMT la formación y otorgamiento del diploma de aptitud de los médicos, ayudantes técnicos sanitarios y enfermeras del trabajo. Al propio tiempo regulaba con detalle las funciones de los SME. Sus propuestas preventivas, elaboradas en conjunto con los técnicos de seguridad de las empresas, se debían elevar a la Dirección y a la OSME (art. 41), aunque nada se decía en relación con la obligación del empresario de ponerlas en práctica.

⁹⁵² BOE núm. 284 de 27 de noviembre de 1959, p. 15150-58.

La norma recogía también la incompatibilidad del desempeño del puesto de médico de empresa con las de médico asistencial de las entidades aseguradoras, salvo el caso de que la empresa estuviera autorizada como entidad colaboradora⁹⁵³ (art. 93). El médico estaba sujeto también al secreto profesional en relación con los métodos de producción, por lo que tampoco podían conocerse por los trabajadores de la empresa los fundamentos técnicos de sus propuestas. Así, **nada limitaba el poder de dirección del empresario en relación con su decisión de poner en práctica o no las medidas preventivas que pudiera proponer el SME.**

Una novedad importante en relación con las competencias de los SME y muy relacionada asimismo con su papel al servicio de los intereses productivos de la empresa era la previsión de su art. 53 de que “para evitar pérdidas de jornadas de trabajo”, los SME podían ser autorizados para **atender a los aquejados de enfermedad común** “dentro del régimen y disciplina del Seguro Obligatorio de Enfermedad”. La autorización permitía a los médicos de empresa disponer en recetas del Seguro los medicamentos necesarios y extender volantes para los especialistas. Los ATS aplicarían los inyectables en régimen similar. Es decir, se convertían en la práctica en médicos o ATS del SOE y actuaban como tales durante una hora diaria *fuera de la jornada ordinaria de trabajo*. La mezcla y confusión de sus dos actividades, la relacionada con la contingencia común y con la profesional, dará lugar a múltiples problemas referidos al tratamiento asistencial y económico en pugna entre el SOE y el Seguro de Accidentes de Trabajo, que perdurarán hasta muchos años después.

Vista la experiencia, y tras la autorización a las veintitrés primeras empresas, el Ministerio de Trabajo decidió dar todas las facilidades para la extensión de este servicio mediante Orden de 28 de marzo de 1962⁹⁵⁴ que daba nueva redacción al art. 53 mencionado, incluyéndose en la autorización a conceder la primera asistencia médico farmacéutica, el envío al médico de familia o la asistencia en el centro cuando la baja no fuera necesaria. Es decir que el criterio de la necesidad de la baja médica quedaba al cuidado del médico de empresa y no del médico del sistema de salud. Cierto es que se precisaba que el trabajador conservaba el derecho a ser atendido por el médico de familia del SOE, pero es clara la dificultad práctica de tal exigencia a la empresa por parte del trabajador enfermo. Además, se preveía que el SME ejerciera una suerte de **inspección médica privada**, ya que, por indicación de la empresa, podían visitar a los *productores* en situación de baja prolongada y ponerse de acuerdo con el médico de familia en relación con la duración de la baja. Si hubiera discrepancia, el médico de empresa lo debía poner en conocimiento de la Inspección de Servicios Sanitarios, para su resolución.

En definitiva, el SME se convertía en realidad, aparte de su limitada cobertura apenas asistencial, más que en una garantía preventiva para los trabajadores como se

⁹⁵³ Ciertas empresas estaban autorizadas a prestar por ellas mismas la asistencia sanitaria a los trabajadores, correspondiente al Seguro Obligatorio de Enfermedad.

⁹⁵⁴ *BOE* núm. 80 de 3 de abril de 1962, p. 4479-80.

declaraba, en un **instrumento de la empresa al servicio de sus políticas de personal y de producción en todo lo referente a la salud del trabajador**, tuviera o no relación con el trabajo, pero sí con la producción, el rendimiento o el absentismo. Nuevamente la contradicción entre la propaganda y los hechos era palmaria. En realidad, durante muchos años, los médicos de empresa fueron, en ausencia de técnicos de seguridad y de prevención organizada en las empresas, los únicos encargados de labores preventivas. Más allá de los comportamientos individuales en el ejercicio de sus responsabilidades, en muchos casos irreprochables, lo cierto es que el marco en el que los médicos realizaron su trabajo **no podía permitir resultados apreciables en el terreno preventivo, pues sus tareas cotidianas estaban proyectadas en otra dirección**⁹⁵⁵.

Pues bien, todos estos criterios de actuación estaban en **frontal oposición a la normativa internacional** existente en el momento, la Recomendación núm. 112 adoptada en 1959 por la OIT sobre los servicios de medicina del trabajo⁹⁵⁶. Este instrumento prescribía que tal servicio debería estar destinado exclusivamente a **asegurar la protección de los trabajadores** contra todo riesgo del trabajo, a contribuir a la adaptación física y mental de los trabajadores, en particular por la **adecuación del trabajo a los trabajadores** -y no al contrario- y por su colocación en puestos de trabajo correspondientes a sus aptitudes, contribuyendo al establecimiento y mantenimiento del nivel más elevado posible de **bienestar físico y mental** de los trabajadores.

Es decir, la OIT asignaba a los médicos de empresa una **función esencialmente preventiva**, no debiendo encargarse de la justificación o no de las ausencias por enfermedad, sino, por el contrario, de estudiar en qué medida las condiciones de trabajo pueden ser motivo de la enfermedad a efectos preventivos o de readaptación. Sus funciones habían de ser de vigilancia en la empresa de los “factores que puedan afectar a la salud de los trabajadores”, “el estudio de los puestos de trabajo desde los puntos de vista higiénico, fisiológico y psicológico”, **y no de rendimiento**, “para la mejor disposición de los puestos de trabajo”. Es decir, para la adaptación del puesto a la persona y no al revés, vigilando “la adecuación del trabajo a los trabajadores, y en particular a los trabajadores incapacitados”. Para todo ello, los médicos de trabajo “deberían gozar de independencia profesional y moral completa respecto del empleador y de los trabajadores”, asegurada por la legislación nacional, dotándose de un estatuto, “especialmente en lo que se refiere a sus condiciones de contratación y de despido”. Como puede comprobarse, la legislación española había sido confeccionada de espaldas a esta

⁹⁵⁵ Aunque de forma suave, así se viene a reconocer por sus propios protagonistas, aunque ponen el acento en la descoordinación administrativa, el abandono de las pequeñas empresas o el fracaso de los servicios mancomunados, A. BARTOLOMÉ PINEDA, “Criterios básicos de los Servicios Médicos de Empresa”, *Actas del 1º Congreso Nacional de Medicina del Trabajo*, Instituto Nacional de la Salud, Madrid, 1987, Tomo I, p. 117.

⁹⁵⁶ De nuevo los recelos patronales habían impedido que tomara la forma de Convenio, pero su contenido, aun como Recomendación, es bien significativo y claramente precursor de la normativa preventiva posterior. El texto de la Recomendación puede encontrarse en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_I D:312450:NO. Consultado el 20.03.17.

Recomendación. Y así seguiría hasta la promulgación en 1997 del Reglamento de los Servicios de Prevención.

3.-Actualización normativa sin avances significativos

A. *El Texto Refundido de la Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo de 1956: pocos avances y ampliación de la intervención privada en el sistema de aseguramiento*

Mediante Ley de 22 de diciembre de 1955⁹⁵⁷ se habían asimilado para los accidentes de trabajo de los asalariados agrícolas las mismas prestaciones que regían para los trabajadores de la industria, con cargo al Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo, a partir de 1 de enero de 1956, con las únicas novedades del reconocimiento, respecto de la vigente legislación republicana, de la reparación de lesiones no incapacitantes para el trabajo pero que dejara como secuela mutilación o deformidad (art. 6) y de la eliminación del mínimo de seis obreros de la explotación. En su art. 5 se preveía la redacción de un nuevo Texto Refundido incluyendo el de 8 de octubre de 1932.

Así, por Decreto de 22 de junio de 1956 se aprobaba el TR de la legislación de accidentes de trabajo y el reglamento para su aplicación⁹⁵⁸, **siguiendo en realidad el texto de la LAT de octubre de 1932**⁹⁵⁹, con unas cuantas salvedades:

a) Se eliminaba el listado de trabajos incluidos, por lo que *todas las actividades por cuenta ajena* quedaban incluidas en su ámbito de aplicación (art. 7) y se incluía en su ámbito, por considerarse trabajadores, a los aprendices y alumnos del Frente de Juventudes y Escuelas de formación Profesional y a los penados en régimen de redención de penas por el trabajo, así como los socios de cooperativas industriales y a los vocales natos y electivos de las Mutualidades (art. 9 del Reglamento).

b) Se establecía la obligatoriedad de aseguramiento, incluida la incapacidad temporal y la asistencia sanitaria, de **todos los riesgos en la misma entidad aseguradora**, sea la Caja Nacional del Seguro de accidentes de trabajo, el INP, una mutualidad patronal autorizada o una compañía de seguros especialmente facultada (art. 30), obligándose estas dos últimas a reasegurar estos riesgos en el Servicio de Reaseguro de la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo (art. 31). Se permitía sin embargo la **colaboración autorizada de empresas en asistencia sanitaria y prestación económica**

⁹⁵⁷ BOE núm. 359 de 25 de diciembre de 1955, p. 7825.

⁹⁵⁸ BOE núm. 197 de 15 de julio de 1956, p. 4614-34.

⁹⁵⁹ Curiosamente, ha desaparecido en esta ocasión toda proclama grandilocuente en el preámbulo y toda referencia al término *productor*, que es sustituido siempre por el más respetuoso de *trabajador*.

de incapacidad laboral transitoria (ILT), lo que consolidaba la tendencia a la **privatización del sistema**⁹⁶⁰.

c) Se permitía a las Mutualidades Patronales y a las compañías aseguradoras descontar como **retribución** de producción, cobro y administración hasta el 15% del valor de las primas (art. 88).

d) Se establecían obligaciones de **rehabilitación** en las instalaciones de las mutualidades, de las aseguradoras o en las de la Caja Nacional previo el concierto correspondiente (art. 142). La rehabilitación de inválidos del trabajo había sido objeto de la Recomendación nº 99 de la OIT, adoptada en 1955, bajo los principios de adaptación y readaptación profesionales. Las nuevas obligaciones que TR estipulaba al efecto iban en esa dirección⁹⁶¹.

e) Se añadían las compañías aseguradoras a las entidades (ya lo eran la Caja Nacional y las Mutualidades patronales) que podían hacer uso del procedimiento de **apremio** para el caso de empresarios morosos en el pago de las primas. Con ello se asimilaba a públicas a las entidades privadas, pero solo en cuanto a sus atribuciones, no en cuanto a sus obligaciones.

f) En la misma línea de consolidación del ámbito de gestión privada, la **Inspección de Trabajo** mantenía su competencia sobre las obligaciones de los empresarios⁹⁶², mientras que la inspección sobre las entidades aseguradoras se reservaba para la Inspección Técnica de Previsión Social y la correspondiente a las declaraciones de incapacidad a la Caja Nacional (art. 190-92).

Mediante Decreto de 18 de junio de 1942⁹⁶³ se había eliminado la posibilidad de que las entidades públicas, así como los empresarios concesionarios o contratistas de obras o servicios públicos pudieran contratar el seguro con entidades privadas, debiendo hacerlo obligatoriamente con la Caja Nacional. Esta obligación se mantenía en el nuevo TR (art. 74), constituyendo una medida muy razonable desde el punto de vista de los

⁹⁶⁰ Decreto 931/1959 de 4 de junio por el que se refunden normas y extendiendo la participación de las empresas en la Administración Delegada de los Seguros Sociales de Enfermedad, Vejez e Invalidez y Subsidios Familiares, *BOE* núm. 136 de 8 de junio de 1959, p. 8168-72.

⁹⁶¹ Como consecuencia de esta regulación se reorganizó y amplió la Clínica Nacional del Trabajo y se crearon otros centros especializados, aunque las políticas rehabilitadoras no se desarrollaron hasta finales de la década de los sesenta. Vid. M. I. PORRAS GALLO, "La medicina y los seguros en el abordaje del problema de los inválidos del trabajo en España en primera mitad del siglo XX", *Història, Ciències, Saùde-Manguinhos*, nº 13(2), abr.-jun. 2006, p. 405.

⁹⁶² Mediante Orden de 22 de junio 1956, *BOE* núm. 197 de 15 de julio de 1956, p. 4643, de la misma fecha que el TR, se habilitaba a la Inspección de Trabajo a extender actas de liquidación de primas de seguro de accidentes de trabajo, previos plazos de aviso al empresario no asegurado o que no abone las primas que le correspondieran.

⁹⁶³ *BOE* núm. 255 de 12 de septiembre de 1942, p. 7054-55.

interese públicos, por lo que no dejó de provocar las protestas de las compañías privadas. Muchos años más tarde se revertiría esta medida en favor de las Mutuas.

Como novedad muy importante, se establecía en el artículo 92 del Reglamento la posibilidad de que los **patronos asociados en una Mutua pudieran percibir en forma de extorno los excedentes de la aplicación de las primas**. Esta forma de percepción simulada de beneficios y las consecuencias de su permanencia en la normativa serán motivo de controversia durante decenios.

A. Los trabajos prohibidos a mujeres y menores: de nuevo entre la protección y la discriminación

Por Decreto de 26 de julio de 1957⁹⁶⁴ se actualizaba la lista de industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos o insalubres, derogando el Decreto de 1908. La norma se promulgaba, según su preámbulo, en virtud del “alto concepto que en general al español merecía la mujer”, y para adaptar los topes de edad a las estimadas como efectivas mayorías de edad, desde el punto de vista laboral, “en el conjunto armónico del Derecho del Trabajo patrio”, es decir dieciocho años para los hombres y veintiuno para las mujeres. Así, quedaba prohibido, siempre bajo el control, o en su caso la autorización, de la Inspección de Trabajo:

a) A los varones *menores de dieciocho años* y a las mujeres *de cualquier edad* los trabajos en actividades e industrias que se anexaban, así como en particular, el manejo, engrase, limpieza, examen o reparación de las máquinas o mecanismos en marcha de naturaleza peligrosa, salvo que se evitara el peligro mediante los “oportunos dispositivos de seguridad”; los trabajos a más de cuatro metros de altura, salvo que se hallen “debidamente protegidos”; los de excesivo esfuerzo físico o ser perjudiciales para sus circunstancias personales y los de transporte o arrastre de cargas que superen los niveles que se listaban en el propio art. 1.

b) A los *varones menores de dieciocho años* y a las *mujeres de menos de veintiuno* el trabajo en las actividades e industrias que también se anexaban y a todo trabajo análogo.

Salvo las actualizaciones, se mantenía por tanto **el mismo criterio restrictivo en relación con el trabajo de la mujer** que la normativa anterior. Pero, además, las salvedades referidas a su autorización si las máquinas contaban con los “oportunos dispositivos de seguridad” o los trabajos en altura estaban “debidamente protegidos”, aparte de su indefinición, parecen indicar, inexplicablemente, que para los varones o mayores de edad, puede no disponerse de la adecuada protección. La CE 1978 derogaría implícitamente el Decreto en lo referido al trabajo femenino, aunque no lo fue formalmente hasta la Ley 15/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). Sin embargo, el Decreto continúa vigente en lo referido al trabajo de menores.

⁹⁶⁴ BOE núm. 217, de 26 de agosto de 1957, p. 785-97.

Mediante Decreto 1156/1960 de 2 de junio⁹⁶⁵ se **prohibirían todos los trabajos nocturnos** (de ocho de la tarde a siete de la mañana) por cuenta ajena a los **menores de dieciocho años**, en cumplimiento de lo previsto en el Convenio nº 6 de la OIT, que había sido ratificado por España casi treinta años antes, el 29 de septiembre de 1932. La norma sigue también actualmente en vigor.

Poco después vería la luz una norma de interés, la Ley 56/1961 de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer⁹⁶⁶. La Ley pretendía eliminar las restricciones y discriminaciones para la mujer basadas en “situaciones sociológicas que pertenecen al pasado”, reconociendo en general los mismos derechos que al hombre. En cuanto a los *políticos*, tan restringidos como es sabido para unos como para otras, se refería únicamente a la posibilidad de elección o designación para cargo público. Los *profesionales* se referían a la participación en oposiciones a la administración pública, pero excluía no sólo las fuerzas e institutos armados, sino también los cargos de magistrados jueces y fiscales, salvo la jurisdicción *tutelar de menores* y la *laboral* (considerando el resto, por tanto, como inadecuadas para las mujeres). Esta excepción no sería derogada hasta la Ley 96/1966, de 28 de diciembre, que explicaba en su Preámbulo que:

“Tal excepción no se había debido a la idea de una falta de capacidad o responsabilidad de la mujer para desempeñar tales cargos, sino más bien a una protección de sus sentimientos ante determinadas actuaciones que el cumplimiento del deber haría ineludibles. Los motivos de la protección que la Ley quiso dispensar a los sentimientos de la mujer deben estimarse superados por la propia realidad social y porque la mujer que se sienta llamada al ejercicio de la función judicial habrá de encontrar en ella ocasiones de satisfacer su vocación, que la compensarán de las aflicciones que pueda depararle”⁹⁶⁷.

Constituye realmente un récord que esos motivos de protección de sentimientos se superaran en sólo cuatro años.

Ya es sabido que el Fuero del Trabajo (declaración II) anunciaba su intención de “liberar a la mujer casada del taller y de la fábrica”. Sin embargo, los tiempos cambiaban y las perspectivas de crecimiento económico hacían necesaria la incorporación de la mujer a las tareas fabriles. Por eso se justificaba el cambio de criterio por causa de que los salarios no habían crecido lo suficiente para permitir “al cabeza de familia el mantenimiento con lo procedente de su sólo trabajo y esfuerzo de un nivel digno de vida para su familia”. Es decir, no sólo se venía a reconocer, lo que era completamente cierto, que los salarios eran del todo precarios, sino que además, se explicitaba el carácter subsidiario del trabajo femenino. Naturalmente, la Ley no modificaba el requisito del consentimiento marital para el trabajo de la mujer casada, que había sido ratificado en la

⁹⁶⁵ BOE núm. 150 de 23 de junio de 1960, p. 8609-10.

⁹⁶⁶ BOE núm. 175 de 24 de julio de 1961, p. 1104-05.

⁹⁶⁷ BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1966, p. 16392.

reforma operada en el Código Civil en 1958 a causa de la firma del Concordato con el Vaticano, ya que, como se reiteraba en el preámbulo:

“Por exigencias de la sociedad matrimonial, existe una potestad de dirección que la naturaleza, la Religión y la Historia atribuyen al marido, dentro de un régimen en el que se recoge fielmente el sentido de la tradición católica que ha inspirado siempre y debe inspirar en lo sucesivo las relaciones entre los cónyuges”⁹⁶⁸.

Por Decreto 258/1962 de 1 de febrero⁹⁶⁹ se aplicaba la Ley 59/1961 a la esfera laboral equiparando los derechos de este orden de los trabajadores de uno y otro sexo. La norma ratificaba el contenido del Decreto de trabajos prohibidos y se centraba en la igualdad salarial, pero lo hacía proclamando, “no una igualdad material entre los trabajadores de ambos sexos, propósito que más que demagógico resultaría utópico, sino suprimir situaciones injustas para la mujer”. Es decir, que una vez más, se decía en realidad lo contrario de lo que parecía: como no se trata de igualdad material, tampoco se trata de igualdad en el salario. Aprovechaba el Decreto para facilitar, eso sí, la posible preferencia de la mujer por permanecer en el hogar después del matrimonio, por la que se inclinaba con claridad al afirmar que esa función hogareña, “cuando las circunstancias de la familia lo permitan [es de suponer que económicas] es la versión más noble y trascendente del trabajo femenino”.

Para ello se ordenaba que la mujer debía disfrutar del mismo salario que el hombre a rendimiento igual. Acto seguido se explicaba que los convenios y reglamentaciones de trabajo debían adecuar la retribución al “diferente valor o calidad del trabajo femenino” (art. 3) y que los salarios de los “trabajos específicamente femeninos” continuarían con el régimen establecido sin sufrir variación (art. 4). Es decir, se indicaba cómo vulnerar el principio de no discriminación. Se estipulaba además, que la mujer, al contraer matrimonio, podía optar entre continuar el trabajo, recibir una indemnización o solicitar la excedencia voluntaria. De nuevo se insiste en la línea de favorecer mediante la vieja compensación económica de *nupcialidad* el retorno de la mujer a su lugar una vez casada: el hogar familiar.

La inoperancia de esta norma a efectos de evitar las discriminaciones quedaría reconocida ocho años más tarde, al ser derogada y sustituida por Decreto 2310/1970 de 20 de agosto⁹⁷⁰, que regulaba de nuevo los derechos laborales de la mujer trabajadora en aplicación de la misma Ley de 22 de julio de 1961. Se reconocía, como siempre eufemísticamente, que en la aplicación del anterior Decreto habían surgido “complejas

⁹⁶⁸ Ley de 24 de abril de 1958 por la que se modifican determinados artículos del Código Civil, *BOE* núm. 99 de 25 de abril de 1958, p. 732.

⁹⁶⁹ *BOE* núm. 41, de 16 de febrero de 1962, páginas 2345-47.

⁹⁷⁰ *BOE* núm. 202 de 24 de agosto de 1970, p. 13756-57. El 6 de noviembre de 1967 España había suscrito el Convenio núm. 100 de la OIT, de 1951, sobre *igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina* por un trabajo de igual valor http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_I D:312245:NO

situaciones y variadas experiencias” que exigían la nueva regulación del principio de igualdad para darle “mayor efectividad”. No se abandonaban en todo caso los principios ideológicos y políticos del *régimen* que, como de costumbre, debían quedar bien fijados: el propósito de la norma era “armonizar el trabajo por cuenta ajena de la mujer con el cumplimiento de sus deberes familiares, singularmente de esposa y madre”. Se introducían en su texto novedades significativas como la prohibición expresa de preceptos legales o cláusulas convencionales que implicaran diferencia en las categorías profesionales, condiciones de trabajo y remuneraciones de trabajadores por razón de sexo (art. 1). Este precepto muestra por sí solo la ineficacia de la norma anterior, aunque no evitaría, por supuesto, los elementos de discriminación *indirecta*, que subsistirían por mucho tiempo aún. También se incluía la posibilidad de que la mujer compareciera en procedimientos laborales sin autorización o asistencia del marido (art. 2), explicitándose además que el cambio en el estado civil de la trabajadora no alteraba su relación laboral (art. 3). Se mantenía sin embargo la exigencia de autorización marital para el trabajo y la opción de indemnización por abandono del trabajo al casar, tasándose esta en un mínimo de una mensualidad por año de servicio con el máximo de seis. Las limitaciones legales a la igualdad de trato de las mujeres en el trabajo desaparecerían ya en el postfranquismo, con la Ley de Relaciones Laborales de 1976.

4.-El Comité de Seguridad e Higiene en el Trabajo, un órgano técnico de la empresa y no un ámbito de participación de los trabajadores

En algunas reglamentaciones de trabajo se preveían y en algunas grandes empresas se habían constituido, a consecuencia de una campaña del Ministerio de Trabajo, los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo (CSHT), pero será mediante orden de 21 de septiembre de 1944 cuando se crearán estos comités con carácter general⁹⁷¹. Se subrayará en primer lugar que **no se trataba de ámbitos de participación** de los trabajadores, sino de órganos especializados de las grandes empresas para los asuntos relacionados con la seguridad e higiene. Se declaraba obligatoria su constitución en las empresas de más de 500 trabajadores y de más de 250 en los sectores de siderometalurgia y construcción (art. 1), pudiendo el Ministerio de Trabajo, previo informe de la Inspección de Trabajo, obligar a su creación en empresas de más de 100 trabajadores de las actividades señaladas que empleen a mujeres o niños⁹⁷² o con riesgo manifiesto de accidentes o insalubridad (art. 2). Sus funciones consistían (art. 4) en:

a) **Vigilar el cumplimiento** de la legislación de seguridad y cuidar de la adopción de las medidas de protección de la salud y la vida de los *productores*.

b) **Investigar los accidentes** y enfermedades profesionales, informando en casos importantes sobre las causas determinantes y las medidas a adoptar para evitarlos.

⁹⁷¹ BOE núm. 274 de 30 de septiembre de 1944, p. 7260-61. Su preámbulo hace referencia a la campaña del Ministerio comenzada en 1941.

⁹⁷² No se olvide que en ese momento la edad mínima para trabajar era de 14 años.

- c) Llevar **estadísticas** de accidentes.
- e) Ocuparse de la organización de la **lucha contra incendios**.
- f) Cuidar de los **servicios higiénicos y sanitarios** y de los **reconocimientos médicos**.
- f) La **enseñanza, divulgación y propaganda** en la materia.

Su composición incluía obligatoriamente (art. 6) al Director –u otro alto cargo en su representación–, como Presidente; un ingeniero de seguridad, vicepresidente; un médico del trabajo; un secretario, empleado de personal o asuntos sociales de la empresa; dos vocales de categoría contraamaestre u oficial, designados por la Dirección en ternas formuladas por la Organización Sindical y, finalmente, el Jefe del “Grupo de empresa” de la *Casa Sindical de Educación y Descanso*⁹⁷³. Es evidente que la presencia de los dos vocales no podía considerarse como representación de los trabajadores (lo cierto es que la norma tampoco lo consideraba así) tanto por las exigencias de categoría como por la forma de designación. En realidad, como se ha señalado antes, los comités de seguridad e higiene actuaban exclusivamente como **órganos de la empresa**, hasta el extremo de que en algunos casos, las reglamentaciones de trabajo les asignaban la función de propuesta de sanciones a los trabajadores⁹⁷⁴.

Tras la creación de los jurados de empresa, éstos asumieron explícitamente las funciones encomendadas al CSHT⁹⁷⁵, entre ellas el estudio y propuesta de medidas en orden a la prevención de accidentes, seguridad, higiene y comodidad (sic) en el trabajo. De esta manera, los CSHT dejaron de funcionar de forma autónoma en todas las empresas con Jurado elegido, que en realidad no lo fueron en la extensión prevista. Ya en las postrimerías del franquismo, y tras la publicación del Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se adecuaría la composición y funciones de los CSHT mediante Decreto 432/1971 de 11 de marzo⁹⁷⁶. Se avanzaba en su preámbulo de la **exclusión de las competencias de seguridad a los jurados de empresa**:

“A fin de evitar que los Jurados de Empresa, en el ejercicio de las funciones que les fueron asignadas, puedan, con un sentido puramente discrecional, arbitrar fórmulas de carácter alternativo, que lleguen incluso a dificultar la aplicación de un tratamiento adecuado”

⁹⁷³ La *Obra Sindical de Educación y Descanso* se creó en 1939 con el nombre de *Alegría y Descanso*, a imitación de las instituciones creadas en Alemania o Italia con los mismos fines y dedicada a fomentar actividades de ocio y deporte entre los trabajadores. Tuvo un papel de encuadramiento político e ideológico, como un brazo más del sindicato vertical, que se ponía de manifiesto en su participación en las demostraciones sindicales celebradas el 1 de mayo desde 1958. El Grupo de Empresa, con financiación de las empresas, se encargaba, allí donde estaba constituido, de las mismas funciones a nivel de empresa.

⁹⁷⁴ Así, por ejemplo, en el art. 76 de la Reglamentación de trabajo de la Compañía Metropolitana de Madrid, SA, Orden de 10 de febrero de 1943, *BOE* núm. 45 de 14 de febrero de 1943, p. 1517.

⁹⁷⁵ Inicialmente solo en las empresas de más de mil trabajadores fijos, según disponía la Orden Ministerial de 9 de febrero de 1954, *BOE* núm. 50 de 19 de febrero de 1954, p. 943.

⁹⁷⁶ Decreto 432/1971, de 11 de marzo, por el que se regulan la constitución, composición y funciones de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *BOE* núm. 64, de 16 de marzo de 1971, p. 4302-03.

Así pues, debía constituirse un CSHT aparte del jurado, lo que en realidad suponía un **paso atrás en el control y participación** de los trabajadores, al extraer del ya precario órgano de representación de los trabajadores que era el jurado las competencias de seguridad para devolverlas a un organismo de “naturaleza técnica” absolutamente controlado por la empresa. Esta era precisamente la calificación que el CSHT recibiría en la posterior Orden de 9 de diciembre de 1975, que regulaba las relaciones entre el Jurado de Empresa y el CSHT⁹⁷⁷, obligando a este a dar información periódica al Jurado de sus actividades y de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus causas y permitiendo el jurado la proposición de medidas de prevención. La razón de ser de esta última norma era precisamente permitir un cierto retorno de competencias (al menos de información) en la materia al jurado, órgano del que nunca debieron salir y al que no volvían, por cierto, completas. El propio preámbulo de la Orden lo reconocía así cuatro años después de la decisión de la exclusión práctica del Jurado, al proclamar que era materia que “por su significación esencialmente humana (sic) y su trascendencia socioeconómica debe ser conocida a todos los efectos por el jurado de empresa”. Por cierto que, como se evidencia todavía a las alturas de 1975 y muerto el dictador, **la seguridad en el trabajo era un problema humano o socioeconómico y no un derecho de los trabajadores.**

El Decreto 432/1971 ampliaba a los centros de trabajo de **más de cien trabajadores** la obligación de constituir CSHT y señalaba como funciones genéricas promover en el seno de la empresa la observancia de las disposiciones en materia de seguridad e higiene (sin concretar a quien correspondía tal observancia, si al empresario o a los trabajadores) y estudiar y proponer medidas en orden a la prevención. En cuanto a su composición, incorporaba novedades de forma que se integraba por un presidente, que ya no era obligatoriamente el empresario, pero sí una persona por él designada; el técnico de mayor grado en materia de seguridad⁹⁷⁸ y el jefe del SME, de entre los que el empresario designaba al vicepresidente; el ATS más calificado de la plantilla, el jefe de la brigada de seguridad y un secretario designado también por el empresario. Los miembros en representación de los trabajadores, en número de entre tres y cinco según el tamaño de la empresa, se elegían por mayoría del Jurado de empresa. Esta composición **permitía en todo caso a la empresa tener controlado al CSHT** en las escasas competencias reales con que contaba, y ello en los casos en que el Jurado fuera representativo de los trabajadores, lo que no siempre sucedía. Caso contrario, el control del empresario era absoluto. No es extraño que en estas condiciones los CSHT fueran **órganos en la práctica inoperantes durante todo el franquismo.**

⁹⁷⁷ BOE núm. 297 de 11 de diciembre de 1975, p. 25758.

⁹⁷⁸ No existía obligación legal de que las empresas contaran con técnicos de seguridad, sin bien en la mayoría de las grandes existían algunos.

CAPÍTULO IX

LOS SEGUROS SOCIALES, UN INTENTO DE LEGITIMACIÓN DEL “RÉGIMEN”

“El obrero, como todo ser económicamente débil, es para nosotros, aparte de un hermano un compatriota digno de nuestro afán, un mecanismo vivo que ha costado construir y adiestrar, y que lo mismo que el empresario tiene en cuenta la conservación, el desgaste y la amortización de su maquinaria, así necesita cubrir al trabajador de todo riesgo: de la vejez, de la inutilidad y de la muerte”. Francisco Franco⁹⁷⁹.

1.-Propaganda franquista y realidad en torno a los seguros sociales

Es casi un lugar común la creencia de que el franquismo practicó en el terreno laboral un intervencionismo protector en lo referido a la estabilidad en el empleo y al desarrollo de la protección social. Parece claro, sin embargo, que en lo que se refiere a las dos primeras décadas de la dictadura no puede hablarse desde luego de esta acción protectora. La sangría de la guerra y de la emigración política posterior, junto con el enorme peso de un sector agrario subempleado, la debilidad de la actividad industrial y el desplazamiento de las mujeres a las labores del hogar escondían una situación de paro encubierto que se evidenciaría con la masiva emigración interior y exterior a partir de mediada la década de los cincuenta. Y en la etapa del “desarrollismo”, si bien se dieron pasos en la unificación de un sistema de seguridad social, no llegó a ser nunca universal ni autosuficiente económicamente.

A las duras condiciones de trabajo de la posguerra no se añadió durante más de veinte años, ningún avance de consideración en relación con el sistema de seguros sociales ni, como hemos visto, en la legislación de seguridad y salud en el trabajo. Mucho menos en cuanto a las condiciones reales de trabajo. La propaganda y la profusión de normas escondían nuevamente una triste realidad: la **destrucción** -o en el mejor de los casos, la ignorancia o la paralización- de la **legislación republicana y la aplastante insuficiencia de las prestaciones sociales** consecuencia de la abstención del Estado en su financiación.

⁹⁷⁹ De su discurso pronunciado el 1 de octubre de 1943 en Madrid, CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*, Organización Sindical Española, Madrid, 1959, p. 899.

Se tomará como ejemplo el seguro de paro. El *régimen* abolió en 1944 la Caja Nacional contra el Paro forzoso⁹⁸⁰ creada por la República mediante Decreto de 25 de mayo de 1931, tras haberla vaciado de fondos. Y ya antes había obstaculizado la inscripción de las mujeres en las oficinas de Colocación por Orden de 17 de noviembre de 1939, en cuya exposición se reiteraba la visión de régimen sobre el **trabajo femenino como subalterno** y con limitado derecho a reclamar empleo o incluso a ser considerada desempleada:

“En la época actual son muchas las mujeres que, en busca de una independencia económica, se inscriben en las Oficinas de Colocación, pero no tienen a su cargo obligación alguna y, aun en la mayoría de los casos, son carga de una economía familiar”⁹⁸¹.

Por eso establecía condiciones estrictas para la inscripción, a saber, que exclusivamente podían hacerlo las mujeres cabeza de familia con hijos que no aportaran salario equivalente a un jornal medio; las separadas por sentencia, prisión, condena, ausencia o invalidez del marido y carecieran de todo ingreso y las solteras sin medio de vida familiar o tuviera estudios o capacitación profesional, **excluyendo por tanto a todas las no cualificadas, que eran la inmensa mayoría** (art. 1 de la Orden). La reclusión de las mujeres en el hogar familiar permitía además descargar en ellas la mayoría de funciones de asistencia a las que debería haber hecho frente el Estado. Al mismo tiempo, cuando la demanda de trabajo se incrementó a partir de los años 50, posibilitó que se cubriera, manteniendo los bajos salarios, con el recurso a las horas extraordinarias de los varones, tan extendidas en aquellos años.

Por otro lado, las concepciones conservadoras tradicionales que asimilaban paro a vagancia se reforzaban con el discurso oficial y la propaganda del *régimen*: si había plena ocupación, no hacía falta prestación de desempleo. Poco a poco sin embargo, el *régimen* fue abocado a la creación de sistemas de seguro parciales⁹⁸² y no fue hasta la Ley de 22 de julio de 1961 cuando se creó el Seguro Nacional de Desempleo.

Tras la II Guerra Mundial, en los países europeos –tanto vencedores como vencidos- se abre paso la implantación de **sistemas públicos de seguridad social**, desarrollando las ideas progresistas de anteguerra, en el marco de una concepción de Estado social exigido por las organizaciones de izquierda que habían adquirido un nuevo vigor en tiempos de paz. El concepto *seguridad social* había nacido de la *Social Security*

⁹⁸⁰ Ley de 25 de noviembre de 1944, *BOE* núm. 332 de 27 de noviembre de 1944, p. 8964.

⁹⁸¹ *BOE* núm. 323 de 19 de noviembre de 1939, p. 6507-08.

⁹⁸² Los despidos colectivos y las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo necesitaban autorización de la autoridad laboral, pero eso no significa que no se produjeran sin mayores problemas cuando las empresas lo creían conveniente por su situación económica o por cambios tecnológicos y, naturalmente sin intervención alguna de los trabajadores. El Decreto de 26 de enero de 1944, *BOE* núm. 38 de 7 de febrero de 1944, p. 1087-89, regulaba los requisitos y el procedimiento de la autorización.

Act (1935) impulsada por el presidente norteamericano F. Roosevelt⁹⁸³ y se generalizó en la década de los cuarenta. El retraso en los EE. UU. de la intervención del Estado respondía a una tradición ideológica y política de individualismo, aún vigente, dentro de la que además jugaba un papel importante la hegemonía de las visiones puritanas de valoración religiosa del éxito material.

Sólo las consecuencias de la Gran Depresión permitieron cambiar la perspectiva, dando entrada a la idea ya asentada en Europa desde hacía décadas: **la pobreza o la situación de necesidad no se debían al fracaso personal o a la holgazanería sino a las circunstancias sociales, por lo que debía ser combatida con medidas públicas.** En todo caso, el sistema puesto en funcionamiento en EE. UU, en paralelo al reconocimiento de derechos laborales como la negociación colectiva y la prohibición de la discriminación de los afiliados a los sindicatos, fue limitado. No sería, por ejemplo, hasta 1964, con el gobierno de Lyndon Johnson cuando se pusieran las bases de la asistencia sanitaria pública limitada a ciertos colectivos. Son conocidas las dificultades para la implantación, aun hoy, de un auténtico sistema sanitario público y universal⁹⁸⁴.

Pues bien, el concepto *seguridad social*, que había constituido también la base sobre la que se desarrolló el *Informe Beveridge*, tomaría dimensión internacional en el art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”

William Beveridge terminó de redactar el Informe que lleva su nombre el 20 de noviembre de 1942 a petición del gobierno británico, en plena guerra. Partía, en sus puntos 7 a 9⁹⁸⁵ de tres principios básicos:

- a) la necesidad de **superar los intereses privados** creados con anterioridad.
- b) la organización del seguro social debía ser considerada tan sólo como **parte de toda una política de progreso social**, en cuanto representa la lucha contra la *necesidad*. Sin embargo, consideraba la necesidad como solo uno de los cinco grandes retos.

⁹⁸³ La Ley se redactó, en el marco del New Deal, a iniciativa de su Secretaria de Trabajo FRANCES PERKINS e incluía un sistema de pensiones de vejez, subsidio de desempleo, y ayuda a los necesitados y los discapacitados. En 1938, el Congreso promulgaría, también sobre un proyecto suyo, la *Fair Labour Standards Act*, que establecía el salario mínimo, la jornada de cuarenta horas y la prohibición del trabajo infantil. F. PERKINS sobresalió también como experta en seguridad industrial.

⁹⁸⁴ El porcentaje del PIB que destina EEUU a prestaciones sociales es muy inferior al de los países europeos (en torno a la mitad). Aunque los datos se ofrecen por zonas económicas, puede verse una aproximación en *World Social Security Report 2010/11*, OIT, Ginebra, 2010, p. 81. En cuanto al sistema sanitario, es sabido que los limitados avances de la administración Obama están puestos en cuestión por las incesantes presiones de los estamentos médicos y las aseguradoras privadas.

⁹⁸⁵ Se ha examinado para el análisis que sigue *Modern History Sourcebook: Sir William Beveridge: Social and Allied Services (The Beveridge Report)*, 1942, cuyo resumen ejecutivo está disponible en <http://sourcebooks.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.asp>

Además, había que luchar contra otros cuatro: *enfermedad, ignorancia, miseria y ocio*. De esta forma, se da a la *seguridad* un sentido de lucha contra todos estos males, para el progreso humano y de forma compatible con la libertad, el espíritu de iniciativa y el sentido de responsabilidad (punto 456).

c) la Seguridad Social debía ser creada en **colaboración del individuo y el Estado**, debiendo éste garantizar los mínimos y permitir la acción individual para superarlos.

La concepción global definiría el contenido del *Estado social*, que incorpora a la intervención del Estado materias como **la sanidad, la enseñanza, la asistencia social y la cultura**. Intervenía en la discusión sobre el papel exclusivo o no de esta intervención pública -en algunos países el sistema conservaba una base solo fiscal- pronunciándose por que la organización y financiación públicas no impidiera superar los mínimos establecidos mediante la iniciativa personal e individual, descansando por tanto en las aportaciones del Estado y en las contribuciones individuales.

Pero además, era necesario partir de que el estado de necesidad deriva de la interrupción o desaparición de la posibilidad de ganar un salario, lo que hacía necesario **adaptar las prestaciones**⁹⁸⁶ (puntos 11 y 12) a los niveles de vida dignos y establecer un sistema no contributivo en paralelo al contributivo. Los principios fundamentales de un Sistema de Seguridad Social capaz de abordar estos problemas eran: *igualdad* en las tarifas de los subsidios de subsistencia y en las cuotas; *unificación* de responsabilidad administrativa; *suficiencia* y *extensión* del subsidio. De esta forma se combinaba la acción del plan de Seguridad Social con la asistencia nacional y los seguros voluntarios, de forma que los beneficios del seguro se materializaran a cambio de cuotas pagadas y no constituyeran una concesión graciosa del Estado (punto 21). Es decir, que fueren **realmente un derecho de los trabajadores**. Al tiempo, la función del Estado, que había de contribuir también a la financiación, no debía consistir simplemente en esa aportación, sino en desarrollar *políticas activas* de empleo y de prevención, conservando la asistencia directa a quienes no estuvieran cubiertos por el seguro.

Puede observarse que estos criterios básicos no son sino una continuidad de los postulados sobre la **protección social que en España se habían puesto en práctica en la República**: sistema unificado, obligatorio, de gestión pública y con suficiente cobertura. Las novedades principales consistían en la aplicación del principio de *suficiencia* de las prestaciones y en la extensión a ámbitos como la sanidad (separando ésta del resto del seguro) y enseñanza públicas, universales y gratuitas con financiación de origen fiscal. Y en lo referente en particular a las prestaciones por **accidente de trabajo**, se adoptaba también el principio de que no bastaba con el aseguramiento obligatorio, sino que también había que **tender a la unificación del sistema**

⁹⁸⁶ El Informe reconocía, por ejemplo, la insuficiencia de las prestaciones de vejez, pero sobre todo de las indemnizaciones por accidente de trabajo (punto 12)

considerando los riesgos de las diferentes industrias no de una forma parcializada, sino mancomunada (punto 25), en el marco también de la **unificación del sistema**.

El plan sería aplicado por los laboristas tras la guerra⁹⁸⁷ y supuso un punto de referencia en la reconstrucción de sistemas similares en los países europeos. Así, en los países escandinavos, sobre todo en Suecia, donde ya existía un cierto desarrollo del Estado social moderno basado en la igualdad, la solidaridad y la cooperación, el sistema se sostenía con fuertes aportaciones públicas. En Francia y en Italia el proceso fue más complicado al romperse muy pronto las coaliciones de gobierno de la posguerra. Lo mismo sucedió en Alemania, donde al principio se produjeron fuertes resistencias derivadas de su especial situación social y económica en la posguerra. Su crecimiento económico permitió no obstante que en 1957, con la reforma de pensiones, se iniciara un camino que enlazaba en lo político con la República de Weimar. El modelo alemán, igual que los escandinavos, se diferenciaba del británico en que garantizaba las actualizaciones de las prestaciones de forma que participaran en el crecimiento económico general. Se consolidaba así en Europa una concepción en “estrecha vinculación a la política económica, financiera y social, así como el concepto de contrato generacional”⁹⁸⁸.

En España, no solo por su aislamiento, sino sobre todo por las características del *régimen*, estas ideas no se podían abrir paso. El **Estado social no tiene virtualidad alguna en ausencia de libertades políticas y sindicales**. Es la democracia que se impuso a los fascismos la que podía construir, y construyó, un sistema público de enseñanza, sanidad y protección social, incorporado política y jurídicamente como un derecho de los trabajadores: ese es el contenido del Estado social como **instrumento de redistribución y de igualdad y basado en políticas fiscales justas y adecuadas y leyes laborales democráticas**. Los trabajadores españoles, despojados de su fuerza, de sus derechos y de su organización, no podían imponer al *régimen* tales políticas.

A pesar de ello, el franquismo utilizó los seguros sociales como un intento de legitimación y de ampliación de su base social, al tiempo que como un elemento más de control y coerción de los trabajadores⁹⁸⁹. El criterio universalizador del Estado social ni se planteó en un régimen en el que las políticas fiscales progresivas estaban del todo ausentes. De esta manera se asiste en España durante el largo periodo autárquico, de un lado, a la recuperación de formas de **beneficencia caritativa y paternalista** ya superadas y de otro, a la **precaria sustitución de un verdadero sistema de protección y seguridad social diseñado en la República por sucedáneos como las mutualidades laborales**, volviendo al superado régimen de seguros sociales dispersos, y a continuos retrasos en la aplicación de normas preexistentes.

⁹⁸⁷ Mediante una serie de leyes, a saber: la *Family Allowances Act* de 1945, la *National Insurance Act* de 1946, la *National Insurance Industrial Injuries Act* de 1946, la *National Health Act* del mismo año y la *National Assistance Act* de 1948.

⁹⁸⁸ G. A. RITTER, “Seguridad Social y relaciones laborales en Europa desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, Vol. 8, Salamanca, 2010, p. 173-74.

⁹⁸⁹ F. COMÍN COMÍN, “Las fases históricas de la Seguridad Social en España (1900-2000)”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, Bilbao, 2010, p. 71.

La característica más sobresaliente en este periodo es la distancia entre las declaraciones de la propaganda oficial y las realizaciones reales en términos de prestaciones a los trabajadores. No será hasta bien avanzada la etapa de crecimiento económico posterior cuando, desbordado por la situación, el *régimen* aborde la ordenación y unificación del sistema con treinta años de retraso y sin vocación universalizadora. Pero -lo más importante a retener- lo hace construyendo un **sistema estructuralmente deficitario**, debido a que el Estado tenía una contribución testimonial⁹⁹⁰. Sólo la recuperación de la democracia permitiría el saneamiento y la reordenación de un sistema de seguridad social más próximo al de los países de nuestro entorno europeo.

2.-Las Mutualidades laborales, un sucedáneo del sistema de previsión social

La disolución y la incautación de los bienes de las organizaciones sindicales o mutualistas vinculadas a la izquierda habían dejado a muchos trabajadores sin su protección, ya que el *régimen* no reconocía las cotizaciones satisfechas. Pero además, optó por la destrucción de los avances realizados en la organización de un sistema de seguridad social público iniciada por la República, sustituyéndolo, en una vuelta atrás, por las **asociaciones mutuales obligatorias y sometidas a su control**. De esa forma, obligaba a los trabajadores a formar parte de un sistema en el que, pese a sus contribuciones, no podían ejercer poder de vigilancia ni de decisión alguno.

Por Ley de 6 de diciembre de 1941⁹⁹¹ se establecía la tutela por parte del Ministerio de Trabajo de las mutualidades o montepíos, definidos como entidades sin ánimo de lucro con actividad de previsión social o benéfica para la protección a sus asociados de acontecimientos de carácter fortuito y previsible, mediante las aportaciones de los socios y de personas o entidades protectoras. Se establecía esta tutela administrativa con el fin de evitar defraudaciones y quebrantos a los asociados ya que estas entidades, a pesar de ser de carácter privado, habían sido excluidas de la Ley de 14 de mayo de 1908, reguladora de los seguros, por su especial carácter no lucrativo. La norma no afectaba a las entidades de aseguramiento de accidentes de trabajo, que sí estaban reguladas y que se excluían explícitamente. En todo caso, estas entidades mutuales, que habían de incluir en su denominación el término “de previsión”, no constituían necesariamente instrumentos de prestación laboral, aunque también, ya que **no se relacionaban con la condición de trabajadores de sus afiliados**. Así, entre ellas se contaban las mutualidades

⁹⁹⁰ La *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) ya proclamaba en su art. 22 que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene *derecho a la seguridad social*, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. Este carácter de derecho universal no se reconocerá en la seguridad social durante todo el franquismo.

⁹⁹¹ *BOE* núm. 350 de 16 de diciembre de 1941, p. 9825-27.

médicas dedicadas a la prestación de asistencia sanitaria, creadas o no en torno a los gremios, pero que, a esas alturas, convertidas en la práctica en entidades privadas, admitían a cualquier mutualista

El reglamento de aplicación de la Ley, publicado mediante Decreto de 26 de mayo de 1943⁹⁹² permitía (art. 3) que las mutualidades fueran creadas por particulares, por toda clase de entidades y empresas y por la Organización Sindical, reservándose un número proporcional de miembros del órgano de dirección las personas o entidades con un 25% ó más de las aportaciones. De esta forma, se garantizaba el control de los empresarios en los órganos de gobierno. Pero además, el art. 17 exigía que los nombramientos de los miembros de la Junta directiva se comunicarían a la Dirección general de Previsión y a la Obra Sindical de Previsión Social⁹⁹³, con expresión de sus circunstancias personales, a efectos de ejercer su derecho a veto en el caso de que en el aspecto político-social los candidatos no fueran afectos al *régimen*. Así, si **el control económico quedaba en manos de los empresarios, el control político se ejercía desde el gobierno**, para evitar que se reprodujesen las organizaciones de trabajadores ya disueltas.

A falta de un sistema de previsión social público y obligatorio, y tomando como modelo a estas instituciones, el *régimen* acudió, como de costumbre, a un sucedáneo: en cada empresa o sector se organizaría una mutualidad que cubriera algunas contingencias con aportaciones empresariales, como forma además de dar cumplimiento al principio programático falangista del “reparto de beneficios”. Este sucedáneo⁹⁹⁴ se convertiría paradójicamente en elemento de propaganda de las políticas sociales del *régimen*, cuando en realidad **su objetivo era escamotear el derecho de los trabajadores a un sistema público de seguridad social**.

Así, la Ley de Reglamentaciones de Trabajo obligaba a que éstas incluyeran la constitución de mutualidades o montepíos en su ámbito, entidades específicamente laborales y no generales, para la jubilación y otros auxilios, tomando como modelo el mutualismo general. Naturalmente, estas entidades eran privadas y su gestión estaba encomendada a las empresas, que debían dedicar un porcentaje de los salarios a su constitución y mantenimiento. El Estado se reservaba, sin embargo, su vigilancia y tutela. De esta forma **se subvertía el original concepto mutual que, de ser eminentemente voluntario, pasaba a ser de adscripción obligatoria y de ser controlado y dirigido**

⁹⁹² BOE núm. 161 de 10 de junio de 1943, p. 5623-28.

⁹⁹³ La Obra Sindical de Previsión Social se creó por Circular de 11 de agosto de 1941, con la misión de “colaborar con espíritu falangista y desde el plano sindical a la realización efectiva y justa de los amplios cometidos que tienen asignados el INP y fomentar y dirigir las Mutualidades de sindicatos y empresas”, especialmente en el sector agrícola. Sin embargo, ya desde su inicio, pugnó con el INP desde el sindicato vertical por el control político y económico de las Mutualidades.

⁹⁹⁴ También se las ha calificado, de forma más benévola y para evidenciar la contradicción con su carácter mutualista puramente formal, como “modalidad especial de los seguros sociales”. M. D. DE LA CALLE VELASCO, “Mutualidades Laborales en el régimen de Franco”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, Bilbao, 2010, p. 209.

por los mutualistas, lo era por el sindicato oficial y las instancias administrativas del Estado.

Para ello se dispuso, después de que hubieran comenzado a crearse en sectores y empresas, y mediante dos Órdenes de 24 de octubre de 1946⁹⁹⁵, la creación de los mecanismos de control administrativo y del Servicio de Montepíos y Mutualidades laborales, dentro de la Dirección General de Previsión, quedando a cargo su vigilancia de la Inspección de Trabajo y de la Inspección Técnica de Previsión en sus respectivos ámbitos. Por Orden de 11 de enero de 1947⁹⁹⁶ se dictaban las normas para la contribución obligatoria de empresarios y trabajadores a los fondos de Montepíos y Mutualidades y se reservaba exclusivamente a la Inspección de Trabajo la vigilancia de las obligaciones de afiliación y cotización, con la capacidad de sancionar y de extender actas de liquidación a las empresas infractoras. Y por Orden de 7 de julio de 1948⁹⁹⁷ se regulaban los procedimientos de ingreso de las cotizaciones en las Cajas de Ahorro y las partes del salario sometidas a cotización, así como los salarios reguladores de las prestaciones.

De esta forma, estas mutualidades se convertían en **entidades de afiliación obligatoria**, si bien de forma dispersa, heterogénea y no universal para los trabajadores por cuenta ajena. Este sistema de aseguramiento continuaba en todo caso representando un sustitutivo del sistema público y obligatorio en el que el **Estado se limitaba a vigilar pero que no le suponía mayor responsabilidad**. La compatibilidad entre las prestaciones mutuales y las públicas convertía a las primeras en complementarias de las segundas, aunque en realidad jugaron durante mucho tiempo un **papel sustitutivo o subsidiario de un régimen incompleto y aún bien precario de previsión social**.

Habría que esperar hasta 1954 para que mediante Decreto de 10 de agosto de 1954⁹⁹⁸, las mutualidades derivadas de la reglamentación de trabajo se reconocieran formalmente como **instituciones de Previsión Laboral**, reforzando las competencias del Ministerio de Trabajo en su creación y funcionamiento y estableciendo un tope de cotización. Su mayor virtualidad era que acababa con la disparidad de coberturas y de prestaciones básicas de los centenares de mutualidades de empresa o sectoriales en ese momento existentes.

Por Orden de 10 de septiembre del mismo año se aprobaba el Reglamento General del mutualismo laboral⁹⁹⁹ que quedaba ya definido como sistema de Previsión Social obligatorio, estableciendo prolijamente los derechos de los trabajadores mutualistas así como las prestaciones mínimas obligatorias y las potestativas, así como las condiciones generales de su percepción. Las obligatorias eran (sección tercera del capítulo III):

⁹⁹⁵ BOE núm. 304 de 31 de octubre de 1946, p. 7970-71.

⁹⁹⁶ BOE núm. 17 de 17 de enero de 1948, p. 433-34.

⁹⁹⁷ Orden sobre afiliación, cotización, salarios computables, bases de prestación y ordenación de fondos de reserva en las Entidades de Previsión Laboral, BOE núm. 198 de 16 de julio de 1948, p. 3234-36.

⁹⁹⁸ BOE núm. 256 de 13 de septiembre de 1954, p. 6179.

⁹⁹⁹ BOE núm. 260 de 17 de septiembre de 1954, p. 6230-6250.

jubilación, invalidez, larga enfermedad, viudedad, orfandad, a favor de familiares supervivientes, defunción, nupcialidad, natalidad y asistencia sanitaria. Como se ve, las típicas de un sistema de seguros sociales, al que se pretendía complementar. **No se entraba en colisión sin embargo con las aseguradoras privadas** puesto que no se incluían las derivadas de accidente de trabajo ni enfermedad profesional.

En cuanto a las **prestaciones extrarreglamentarias o potestativas** (sección cuarta del mismo capítulo), se referían a prórroga de larga enfermedad, créditos a trabajadores o formación para los hijos. Se otorgaban de forma graciable, por lo que los trabajadores no generaban derecho a ellas. Tenían pues el carácter de asistenciales y se otorgaban con criterios muy posiblemente **clientelares de carácter ideológico o de afinidad**. Estamos nuevamente ante una vuelta atrás en la concepción benéfico-caritativa y arbitraria como instrumento de control de los trabajadores, sólo que ahora con los fondos de los que eran legalmente beneficiarios.

Su art. 22 regulaba la situación de los que sufrieran *accidente de trabajo o enfermedad profesional*, para quienes se conservaba su situación de mutualistas en situación de incapacidad temporal y permanente parcial y total (con el derecho a la prestación, en su caso, de “paro involuntario” que el art. 17 de la norma regulaba). No así en la situación de incapacidad permanente absoluta, si bien conservaban el derecho a jubilación o a paro involuntario si no alcanzaban los sesenta años de edad (a cambio de las prestaciones de invalidez y larga enfermedad) o bien el derecho a percibir un subsidio de doce mensualidades del salario regulador (a cambio de quedar desligados totalmente de la Mutualidad). Esta regulación era también la **típica de una sociedad privada de seguros y en absoluto de un régimen público de previsión social**.

Finalmente, el Reglamento (sección tercera del capítulo V) regulaba los órganos de gobierno de las mutualidades, en los que, por parte de los trabajadores se incluían vocales a elegir en las Juntas Sindicales (no directamente por los trabajadores mutualistas), con lo que el control real se depositaba en la jerarquía sindical y en los representantes empresariales. El Director, máximo cargo de representación era designado por el Ministro de Trabajo y el capítulo IX creaba el Servicio de Mutualidades Laborales en el seno del ministerio de Trabajo, que ejercía, entre otras muchas, las funciones de inspección, control, propuesta normativa, resolución en materia de inversiones y devoluciones de cuotas, así como la jefatura de personal de las Mutualidades. De esta forma, se aseguraba, de un lado, que los **trabajadores no pudieran tener el control** efectivo de su funcionamiento y, de otro, la **jerarquización e intervención gubernativa**. Poco a poco, la tutela del Ministerio de Trabajo se iría imponiendo en la práctica a la de la OSE.

En realidad, las Mutualidades constituyeron un método **asistemático de privatización burocráticamente controlada de los seguros sociales**. Su cobertura seguía siendo enormemente insuficiente, tanto por su ámbito, al quedar excluidos un gran

número de trabajadores, como por la cuantía de las prestaciones, ya que las tarifas de cotización estaban alejadas de los salarios reales y además, no se aplicó revisión alguna hasta 1954. Las deficiencias del sistema de Inspección permitían además altos niveles de fraude y dificultaba la obtención de las prestaciones por los trabajadores cuyos patronos no estaban al corriente de pago.

El sistema de financiación era no solo insuficiente sino también desproporcionado¹⁰⁰⁰. Además, ninguna norma regulaba lo que debía entenderse por salario a efectos de cotización a los seguros sociales hasta los inicios de la década de los sesenta, con lo que el control de las cotizaciones era muy difícil.

Finalmente, por Decreto de 21 de septiembre de 1960¹⁰⁰¹ se ordenaría el salario, con la consiguiente repercusión en la determinación de las bases de cotización. Lo definía como “la remuneración en dinero o en especie que percibe el trabajador por cuenta ajena (...) como contraprestación directa y por razón exclusiva del esfuerzo que realiza y del resultado que con él obtiene”. Excluía de tal definición, no sólo los conceptos indemnizatorios -lo que hasta cierto punto tenía sentido, ya que se referían a gastos realizados por el trabajador por cuenta de la empresa- sino también otros que en realidad formaban parte del salario como el plus familiar, los pluses de carestía de vida, la participación en beneficios de la empresa y las cantidades libremente concedidas por la empresa. La importancia de estas exclusiones es que no solo afectaban a las posibles indemnizaciones por despido, a los pluses que giraban en porcentaje sobre el salario o al valor de las horas extraordinarias, sino que tampoco podían ser consideradas esas cantidades en la **base de cotización**. Pero es más, el propio Decreto excluía también de las bases conceptos que sí consideraba salario, como las percepciones de carácter variable, eventual o transitorio como las primas o las horas extraordinarias, salvo las que tuvieran cobertura de disposición general o convenio colectivo. Es decir, que en la práctica, **las cotizaciones se realizaban sobre bases inferiores a los salarios reales de los trabajadores, con el consiguiente ahorro de las empresas y la correspondiente merma de las prestaciones**.

Pese a todo, las Mutualidades constituyeron, en esas deplorables condiciones, el núcleo principal del sistema de previsión social de los trabajadores por cuenta ajena, conviviendo con el insuficiente sistema de seguros sociales y como una manifestación más del abismo entre las declaraciones y la realidad del *régimen*. No eran tampoco una

¹⁰⁰⁰ Las cotizaciones en 1956 eran del 8% de los salarios, el 5% abonadas por los empresarios y el 3% por los trabajadores. En algunos casos en que se incrementaba la cotización empresarial, una parte se consideraba como *participación en beneficios* de los trabajadores. Hasta que la STS de 7 de abril de 1954 reconoció que esta participación en beneficios era realmente salario, por lo que debían estos tributar por las cantidades correspondientes. De esta forma el porcentaje correspondiente era en realidad aportado por los trabajadores, que superaban así la contribución de los empresarios. P. GONZÁLEZ MURILLO, *La política social franquista: el Ministerio de José Antonio Girón de Velasco (1941-1957)*, Tesis doctoral, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense, Madrid, 1997, p. 859.

¹⁰⁰¹ Decreto 1844/1960 de 21 de septiembre, por el que se ordena la retribución del trabajo por cuenta ajena, *BOE* núm. 241 de 11 de octubre de 1960, p. 14134-35.

materialización del intervencionismo público democrático sino de **intervención autoritaria, haciendo dejación de su responsabilidad pública, depositando el control económico de la previsión social en manos privadas** -empresarios y jefes del *régimen*- e instrumentalizando el sistema para el **control político de los trabajadores**. Habría que esperar al final de la década de los sesenta para que empezara a diseñarse un sistema de seguridad social a semejanza del de los países de nuestro entorno. Tras la Ley General de Seguridad Social, las Mutualidades languidieron como sistema complementario hasta su supresión en 1978 como parte integrante del sistema. Sin embargo, aún hoy quedan restos corporativos para ciertos profesionales colegiados como alternativa al régimen general de seguridad social de trabajadores autónomos, rigiéndose por la normativa del seguro privado¹⁰⁰².

3.-Regresión y retraso en la aplicación de las normas republicanas de asistencia y previsión social

A. Caridad, beneficencia y clientelismo. El Auxilio Social

La regresión ideológica del franquismo afectó también de forma inmediata a los mecanismos de asistencia social. Si la II República los había integrado política y administrativamente como obligación y competencia públicas (Decreto de 25 de noviembre de 1936), ya en plena guerra civil se adoptarían por el gobierno rebelde las **antiguas formas de asistencia caritativas**. En 1937 se había organizado por miembros de la Falange el *Auxilio de Invierno* imitando el modelo del *Winterhilfswerk* de la Alemania nazi. Ambos tenían la misma inspiración caritativa y se basaban en cuestaciones públicas con un cierto grado de coacción. Por Orden de 2 de febrero de 1937¹⁰⁰³ del Gobernador General en Valladolid se daba marchamo oficial a una cuestación de tal Auxilio para todas las “provincias liberadas” con donativo mínimo voluntario de 0,30 ptas., colocándose un emblema de forma que “quien lo ostente no deberá ser molestado más por ninguna de las postulantes”. Debía ser llevada a cabo “con carácter completamente gratuito por las señoritas afiliadas a Falange Española de las JONS”.

Pronto tomaría el nombre de *Auxilio Social* y se integraría en la Sección Femenina de Falange. Tras la guerra, lo haría en el partido único FET y de las JONS¹⁰⁰⁴ como “expresión de los afanes sociales que laten en las entrañas del Movimiento Nacional” y dedicado, como se dice cínicamente en el preámbulo, al “urgente alivio de los estragos – hambre, dolor y desamparo- que tras de sí dejaban, como trágica estela, las turbas

¹⁰⁰² En la actualidad se rigen por el Reglamento de mutualidades de previsión social, aprobado por Real Decreto 1430/2002 de 27 de diciembre, *BOE* núm. 15 de 17 de enero de 2003, p. 2205-19.

¹⁰⁰³ *BOE* núm. 107 de 4 de febrero de 1937, p. 308-09.

¹⁰⁰⁴ Decreto de 17 de mayo de 1940 por el que se dictan nuevas normas a Auxilio Social, *BOE* núm. 150 del 29 de mayo de 1940, p. 3634-37.

antinacionales”. De esta forma, se integraba en el Movimiento y en el Estado como órgano de actuación social y benéfica, siendo su objeto la asistencia benéfica a indigentes, huérfanos pobres -especialmente de guerra-, embarazadas y parturientas o convalecientes y en situaciones extraordinarias (inundaciones, pérdidas de cosecha, guerra). Además debía contribuir, recordando también en esto las prácticas antiguas, a la elaboración de censos de personas asistibles¹⁰⁰⁵. Así pues, **los indigentes y los afectados por la guerra volvían a ser objeto de caridad. Y a serlo una vez censados, para recuperar las viejas prácticas discriminatorias y clientelares, ahora mucho más hirientes.**

La contribución a Auxilio Social, que en los inicios consistía en una aportación denominada “ficha azul”, era en la práctica obligatoria¹⁰⁰⁶ y confirmaba su carácter de deber moral y patriótico en normas como la que declaraba obligatoria la adquisición de sus emblemas por las personas que, en los días de las postulaciones quincenales de la *Obra* acudieran a espectáculos públicos, restaurantes y establecimientos análogos¹⁰⁰⁷.

La iglesia, que al principio recelaba de una institución gubernamental que le disputaba su tradicional ámbito de actuación, consiguió incorporarse con dos representantes de la jerarquía eclesiástica, al Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales¹⁰⁰⁸, órgano asesor del Ministro del Interior, con la función de “tender, en plazo breve y de modo totalitario” una red de obras sociales, al entender que los problemas benéficos se situaban en zonas donde “convergen cuestiones de orden moral, religioso, sanitario, social y jurídico”. Es decir, **se relacionaba íntimamente el fenómeno de la pobreza y de la asistencia social con la irreligiosidad**. El apoyo masivo de la iglesia a la rebelión, a la que denominó *cruzada* desde su inicio, daba en seguida su impronta *nacionalcatólica* al régimen¹⁰⁰⁹. Las instituciones de Auxilio Social, desde comedores a centros (*hogares*) de acogida de menores o mujeres, centros de enseñanza o sanitarios, tenían un régimen disciplinario estricto y cumplieron una función de **adoctrinamiento político y religioso obligatorio** de amplias proporciones. Se trataba de hacer desaparecer también las ideas de los vencidos y de sustituirlas por el fascismo y la religión católica. Pero lo más grave es que **la asistencia social dejaba de ser un derecho y volvía a ser objeto de beneficencia**. De esta forma, iglesia y estado colaboran estrechamente en la

¹⁰⁰⁵ Conviene recordar que por Ley de 15 de julio de 1954, *BOE* núm. 198 de 17 de julio de 1954, p. 4862, se modificaba la Ley de vagos y maleantes de 1934, adicionando, como tales, aparte de a los homosexuales, a los que “de cualquier manera perturben con su conducta la paz social o la tranquilidad pública”, dando pie a tal consideración también para quienes se manifestaran opuestos al régimen, que quedaban registrados como tales en el Ministerio de Justicia, según se había ordenado el 25 de febrero de 1937.

¹⁰⁰⁶ Por Orden de 15 de octubre de 1942 se disponía que la competencia sancionatoria por injustificadas abstenciones de la “ficha azul” correspondían a la Dirección General de Beneficencia, *BOE* núm. 297, de 24 de octubre de 1942, p. 8504.

¹⁰⁰⁷ *BOE* núm. 147 de 27 de mayo de 1947, p. 3728-29.

¹⁰⁰⁸ Decreto de 28 de mayo de 1938, *BOE* núm. 586 de 31 de mayo de 1938, p. 7611-13. El Consejo se reordenaría por Decreto de 20 de junio de 1958, *BOE* núm. 161 de 7 de julio de 1958, p. 1223-24, que mantenía la misma inspiración y a “dos representantes de los Reverendísimos Metropolitanos” en su seno.

¹⁰⁰⁹ Curiosamente, el mismo día en que se publicaba la creación de dos juzgados especiales de ámbito nacional en materia de responsabilidades políticas, el ministro Girón ponía el Ministerio de Trabajo bajo la advocación de San José, *BOE* núm. 10 de 10 de enero de 1945, p. 326-27 y 372-73.

recuperación del proyecto recristianizador de la Restauración, en el que instituciones como *Acción Católica*, a través de las “campañas de caridad”, o posteriormente *Cáritas Diocesana*, creada como organización internacional por el Vaticano en 1951, **se integran en el “nuevo orden” y lo legitiman**¹⁰¹⁰.

Pocos años más tarde se produciría otro ejemplo de coincidencia de intereses con la introducción en 1955 por el papa Pío XII de la festividad de San José Artesano en día 1 de mayo, para contrarrestar la vinculación de tal fecha, jornada de fiesta y de reivindicación de las organizaciones obreras desde finales del siglo XIX, al “marxismo internacional”. Pues bien, el *régimen* se apresuraba a asociar a España “por solidaridad con el proletariado universal, obediente a la voz del Sumo Pontífice, a esta fiesta religiosa”, considerando “oportuno declarar fiesta total, abonable y no recuperable, el 1 de mayo de cada año”¹⁰¹¹. En adelante, el *régimen* convertiría esta festividad en acto oficial de **autohomenaje y exaltación del dictador**¹⁰¹², intentando sustituir –y pervertir– de esta forma su significado originario.

Esta concepción paternalista y subsidiaria perviviría durante mucho tiempo. En 1960 se promulgaba la Ley de creación de Fondos Nacionales¹⁰¹³. Estos fondos, que pretendían atender necesidades elementales como la enseñanza, la protección a los desempleados por efecto de las crisis o las pensiones no contributivas, se sufragaban con un recargo en el impuesto de Derechos Reales, del que se deducían aportaciones para fines benéfico-sociales privados (art. 9). Ya en el preámbulo, aparte de las invocaciones de rigor a los postulados de la justicia social y al Alzamiento Nacional, cuyo designio no era otro que “implantar un orden social más justo, que acabara con las discordias que han ensangrentado durante más de un siglo la historia de España”, se definía a la perfección la forma de intervención pública en la asistencia social:

“El Estado no desconoce ni suplanta a la sociedad, sino que **promueve, fomenta y ayuda** la actividad de las agrupaciones infrasoberanas, interviniendo subsidiariamente para encauzar, dirigir y fortalecer su **acción espontánea**, de manera que, en la medida posible, determinadas **atenciones exigidas por el bien general sean cubiertas autónomamente por ella**”.

Efectivamente, los objetivos de los fondos eran (art. 7) el otorgamiento de dotaciones para residencias de menores y ancianos, guarderías infantiles, comedores de madres lactantes y otros fines similares cumplidos por las Instituciones que el Gobierno

¹⁰¹⁰ F. MONTERO GARCÍA, “Asistencia social, catolicismo y franquismo: la actuación de la Acción Católica en la posguerra”, *Pobreza, marginación, delincuencia y políticas sociales bajo el franquismo*, C. AGUSTÍ I ROCA, J. GELONCH SOLÉ, C. MIR CURCÓ, (coord.), Universitat de Lleida, 2005, p. 134.

¹⁰¹¹ Orden de 25 de abril de 1956, *BOE* núm. 118 de 27 de abril, p. 2757.

¹⁰¹² M. D. de la CALLE VELASCO, “El Primero de mayo y su transformación en San José Artesano” *Ayer*, núm. 51, 2003, p. 87–113.

¹⁰¹³ Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro, *BOE* núm. 176 de 23 de julio de 1960, p. 10285-89.

y la ayuda al sostenimiento de las Instituciones de la Beneficencia general y particular. Exactamente la **concepción decimonónica**.

B. El Seguro Obligatorio de Enfermedad y la irrupción de la sanidad privada en la previsión pública

Aunque la implantación de este seguro no afectó a las prestaciones por accidente o enfermedad profesional, que siguieron manteniendo su régimen separado, nos detenemos brevemente en su análisis por cuanto fue el único seguro de entidad puesto en marcha en los primeros veinticinco años de franquismo, constituyendo uno de los instrumentos más característicos de la propaganda del *régimen* y de su “Revolución Nacionalsindicalista”.

Pero antes haremos referencia al intento de creación de un **seguro específico y obligatorio de tuberculosis**, que ejemplifica muy bien las actitudes del primer franquismo en relación con el fenómeno de la enfermedad. Es bien sabido que la tuberculosis era considerada ya desde principios del siglo XX como una “enfermedad social”, asociada al hacinamiento en las viviendas y a las malas condiciones de vida, de alimentación y de trabajo de las clases obreras, que la sociedad industrial y la escasa cobertura sanitaria del Estado habían llevado al límite. Bien es verdad que un sector de la medicina, más ligado a los higienistas, achacaba el crecimiento de la enfermedad a las conductas de “cuestionable moralidad” como el alcoholismo, el onanismo o la asistencia a prostíbulos, con la consecuente orientación de la política sanitaria al “control social”¹⁰¹⁴, pero lo cierto es que en todos los países se crearon instituciones de lucha contra la tuberculosis, imponiéndose progresivamente el **criterio sanitario de la profilaxis y de la necesidad de actuar en las condiciones sociales y económicas** que permitían su desarrollo.

En España se había creado mediante Real Decreto de 6 de febrero de 1906¹⁰¹⁵ una amplia Comisión permanente contra la tuberculosis –ya considerada en su exposición como **enfermedad social**- para el estudio de cuantas medidas propusiera la Asociación Antituberculosa Española, en el seno del Ministerio de Gobernación y aneja a las Inspecciones generales de Sanidad. Un año más tarde se constituiría -bajo la presidencia de la reina regente el Real Patronato de Dispensarios e Instituciones Antituberculosas encargándose a la “Junta de Damas” del dispensario de Madrid la “alta inspección y tutela” sobre los demás dispensarios¹⁰¹⁶.

¹⁰¹⁴ M. del C. PALAO IBÁÑEZ, “Una perspectiva social de la tuberculosis en España 1900-1939”, *Scientific Meeting Health and Towns in Spain, 1880-1940*, Barcelona, 2010, p. 2, consultado el 20 de agosto de 2017 en . http://www.proyectonisal.org/dmdocuments/palao_ibanez.pdf

¹⁰¹⁵ *Gaceta de Madrid* núm. 43 de 12 de febrero de 1906, p. 567

¹⁰¹⁶ Real Decreto de 27 de diciembre de 1907, *Gaceta de Madrid*, núm. 362, de 28 de diciembre de 1907, p. 1170-71.

A pesar de su relación con la administración sanitaria, el Patronato no dejaba de tener un carácter **estrictamente benéfico**, ejerciendo una peculiar tutela e inspección sustitutiva de la pública a cargo de una junta de damas no precisamente experta en asuntos sanitarios. La dictadura de Primo de Rivera se apresuró a sustituir en 1924 esta institución por un nuevo Real Patronato de la Lucha Antituberculosa de España, también bajo la presidencia de la a la sazón reina y sin modificar su carácter. Bien significativa es la composición del patronato, en el que volvían a integrarse las damas de la nobleza. Su sección técnica dimitiría en bloque poco después, en virtud del ostracismo a que era sometida¹⁰¹⁷.

Sólo con la **República** se cambiaría radicalmente el criterio, al disolver la junta del Patronato y hacer pasar toda la organización de la lucha antituberculosa y todos sus servicios e infraestructura a depender técnica y administrativamente de la Dirección General de Sanidad¹⁰¹⁸. Con ello **se apartaba del control privado y se afirmaba la responsabilidad pública** en el control de la enfermedad. Estas medidas, junto con el apoyo presupuestario, permitieron organizar la lucha contra la enfermedad y mejorar sus resultados.

Al estallar la guerra civil, el **bando rebelde** se aprestaría a dar marcha atrás a los avances experimentados en los años anteriores, volviendo a la creación de una institución que, aunque tutelada por el Estado, era **ajena a la administración pública**: el Patronato Nacional Antituberculoso¹⁰¹⁹. Se recuperaba así “la estructura y el sentido benéfico” que había intentado eliminar la República¹⁰²⁰. En un alarde típico del momento, se proclamaba que no habría un solo enfermo que no tuviera plaza en un sanatorio y, ratificando su inspiración paternalista y benefactora, se afirmaba que “la España sana habrá de sacrificarse por la España enferma, debiendo las clases acomodadas, que no sufren tan graves contingencias, sacrificarse por las necesitadas”. No se trataba para el *régimen*, pues, del derecho a la salud ni de la responsabilidad del Estado en su protección: se trataba más bien de una cuestión de “sacrificio” de las clases pudientes que, naturalmente, no se iba jamás a producir.

Pronto se abrió la discusión sobre la conveniencia de poner en marcha un **seguro específico** para la tuberculosis, discusión, por cierto, que había estado ya zanjada en la República al optarse por el modelo unificado. Las diferencias de criterio afloradas tras la guerra civil permitían también visibilizar las diferencias entre las facciones del *régimen*¹⁰²¹. Mientras que los falangistas, que controlaban el Ministerio de Trabajo,

¹⁰¹⁷ Real Decreto de 4 de junio de 1924, *Gaceta de Madrid*, núm. 157 de 5 de junio de 1924, p. 1170-72. Su composición, en Real Orden de la misma fecha, p. 1178-79. . La disolución de la sección técnica, por Decreto de 3 de febrero de 1926, *Gaceta de Madrid* núm. 37 de 6 de febrero de 1926, p. 670-71.

¹⁰¹⁸ Decreto de 22 de abril de 1931, *Gaceta de Madrid* núm. 114 de 24 de abril de 1931, p. 301.

¹⁰¹⁹ Decreto 110 de 20 de diciembre de 1936, *BOE* núm. 64 de 22 de diciembre de 1936, p. 454-55.

¹⁰²⁰ J. MOLERO MESA, “Enfermedad y previsión social en España durante el primer franquismo (1936-1951). El frustrado seguro obligatorio contra la tuberculosis”, *Dynamis. Acta Hispaniae ad Madecinae Scientiarumque. Historiam Illustrandam*, Vol. IV, p. 203.

¹⁰²¹ La Ley de bases del Patronato, de 5 de agosto de 1939, *BOE* núm. 226 de 14 de agosto de 1939, p. 4439-45, le otorgaba la naturaleza de Instituto de Derecho Público, dependiente del Ministerio de

sostenían que debía integrarse en el INP, los católicos y las corporaciones médicas, instalados en la Dirección General de Sanidad, eran más partidarios de un seguro específico en el marco del Patronato.

Tras tanta discusión, la cuestión acabó zanjándose cuando se creó creación del Seguro Obligatorio de Enfermedad, pero ha de resaltarse que ambas facciones coincidían en algo fundamental: la **visión de autoinculpación de los trabajadores y de los propios enfermos por sus conductas** en relación con su salud. Las campañas de propaganda, el adoctrinamiento a las mujeres en el Servicio Social, incluso la repetición de los objetivos de mejora de la raza, pretendía en último extremo que el proletariado “interiorizara el ideal de vida burgués”, “despojando a la enfermedad de sus connotaciones políticas” y sociales¹⁰²². Exactamente con el mismo fondo que la propaganda de accidentes de trabajo cuyo análisis hemos apuntado más arriba.

Por lo demás, las políticas sanitarias del franquismo asumieron en la práctica – aparte la retórica en contra- los principios organizativos, asistenciales y de higiene pública de los años veinte y treinta, en especial de la época republicana. Sin embargo, **la salud pública nunca fue considerada una función del Estado**, perdiendo su capacidad real de acción y quedando burocratizada, corporativizada y pervertida en finalidades recaudatorias, como se pone de manifiesto en las inspecciones de establecimientos¹⁰²³.

El Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE) se creaba mediante Ley de 14 de diciembre de 1942¹⁰²⁴. En su preámbulo se achacaba su retraso, con nuevo tic totalitario, a “las luchas imperantes entre los diversos partidos políticos”, en clara alusión a la etapa republicana. Lo cierto es no obstante que la ratificación por España de los Convenios nº 24 y 25 de 1927 sobre seguro de enfermedad en la industria y en la agricultura, se había producido, como tantos otros, con la Segunda República, en este caso el 29 de septiembre de 1932. Además, ya en esas fechas se había ordenado por Largo Caballero, como se ha visto más arriba, el estudio de unificación de los seguros sociales, entre ellos el de enfermedad. Y mediante Orden de 13 de julio de 1935¹⁰²⁵ se había constituido una Comisión para, en el plazo de cinco meses, regularlo y definir su posible relación con los Servicios de la Sanidad Nacional.

Meses más tarde, mediante Orden de 27 de diciembre del mismo año de 1935¹⁰²⁶ se modificaba la composición de la Comisión (inicialmente integrada básicamente por

Gobernación (D. G. de Sanidad) con competencias en los aspectos médico, social, de asistencia y de previsión, fuera por tanto del ámbito del Ministerio de Trabajo y del INP.

¹⁰²² J. MOLERO MESA, “Enfermedad y previsión social...”, cit. p. 207. Sobre el discurso culpabilizando a las clases populares en la enfermedad, ver también I. JIMENEZ LUCENA, M. J. RUIZ SOMAVILLA y J. CASTELLANOS GUERRERO, “Un discurso sanitario para un proyecto político. La educación sanitaria en los medios de comunicación de masas durante el primer franquismo”, *Asclepio*, Vol. LIV, nº 1, 2002, p. 201-218.

¹⁰²³ ESTEBAN RODRÍGUEZ OCAÑA y FERRÁN MARTÍNEZ NAVARRO, *Salud pública en España. De la Edad Media al siglo XXI*, Ed. Escuela Andaluza de Salud Pública, 2011, p. 107

¹⁰²⁴ BOE núm. 361 de 27 de diciembre de 1942, p. 10592-7.

¹⁰²⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 200 de 19 de julio de 1935, p. 705.

¹⁰²⁶ *Gaceta de Madrid*, núm. 362 de 28 de diciembre de 1935, p. 266-7

médicos) para incluir actuarios y representantes de empresarios y trabajadores. Al mismo tiempo modificaba su carácter para convertirla en Comisión de coordinación de Sanidad y Seguros Sociales, en el marco de la emprendida unificación de seguros. Pues bien, el 13 de septiembre de 1935 el INP ya disponía de un texto que se convirtió en proyecto de ley, con vocación unificadora. Estas acciones de gobierno habían constituido además el **inicio de la coordinación y colaboración de los seguros sociales y los servicios de sanidad pública**¹⁰²⁷ y del desarrollo de la *medicina social* en España, pese a las **resistencias corporativas de los colectivos médicos y de las compañías privadas de aseguramiento**. Así, por Decreto de 1 de abril de 1936¹⁰²⁸ se plasmaba tal coordinación mediante la creación de un Consejo que “entienda de los problemas comunes de sanidad y seguros sociales”. Como para tantas otras, el inicio de la rebelión militar del 18 de julio de 1936 supuso también la paralización de la tramitación de la ley.

En consecuencia, hasta el momento de la publicación de la Ley del SOE en 1942, la única cobertura pública era, como se ha visto anteriormente, la de beneficencia, siendo el **aseguramiento enteramente privado a través de entidades de socorros mutuos**, iguales de médicos o entidades mutuales, **incluidas las mutuas patronales de accidentes de trabajo** que habían diversificado sus ámbitos de actuación. Salvo las asociaciones benéficas y las mutuas sin ánimo de lucro, el resto debían ser autorizadas en el marco de la Ley del Seguro privado de 1908. El número de autorizaciones había alcanzado las 65 en el año 1940¹⁰²⁹.

Pues bien, el nuevo SOE de 1942 incluía prestaciones sanitarias y económicas para casos de enfermedad o maternidad (esta contingencia estaba ya protegida desde 1923), asimilando asistencialmente la enfermedad común a la protección debida al accidente de trabajo, aunque no todavía a la enfermedad profesional propiamente definida. Consideraba, al uso de la época, la maternidad como una enfermedad, criterio que como veremos se mantendrá aun por mucho tiempo.

¹⁰²⁷ Las vicisitudes de la regulación del seguro de enfermedad, los obstáculos políticos y corporativos, las posiciones de las diferentes representaciones de la Comisión y en particular de los más críticos con el seguro de enfermedad, las corporaciones médicas, e incluso los esfuerzos de la dictadura franquista por ensombrecer el trabajo de la República en este ámbito se pormenorizan en M. G. REDONDO RINCÓN, *El seguro obligatorio de enfermedad en España: responsables técnicos y políticos de su implantación durante el franquismo*, Tesis doctoral presentada en la Facultad de Farmacia de la Universidad Complutense, Madrid, 2012, p. 205-20. Consultada el manuscrito en <http://eprints.ucm.es/18150/1/T34261.pdf>.

¹⁰²⁸ *Gaceta de Madrid*, núm. 93 de 2 de abril de 1936, p. 52-3. En su art. 2 se consideran cuestiones comunes a la Sanidad y a los Seguros Sociales: a) La determinación de los *servicios técnicos* y económicos que recíprocamente puedan y deban prestarse ambas Instituciones; b) La coordinación de sus esfuerzos en la organización y construcción de *obras sanitarias* de gran coste, en la adquisición de instrumental sanitario moderno, en la lucha contra *enfermedades sociales*, educación popular sobre higiene y estadísticas de morbilidad y mortalidad; c) La determinación de los servicios técnicos que deban realizarse, a través de los organismos nacionales representativos de las diversas *profesiones sanitarias* afectadas y de las *entidades aseguradoras*. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1936/093/B00052-00053.pdf>

¹⁰²⁹ J. PONS PONS, “El seguro obligatorio de enfermedad y la gestión de las entidades colaboradoras (1942-1963)”, *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, Bilbao, 2010, p. 229.

Eran sus beneficiarios sólo los trabajadores, al decir de la norma, “económicamente débiles” (con renta máxima determinada), por cuenta propia o ajena, a domicilio o en servicio doméstico y abarcaba la asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria y una prestación del 50% del salario cotizado si la duración de la enfermedad era al menos de siete días y abonable a partir del quinto, con máximo de seis meses. A ello se añadía un subsidio de lactancia y la asistencia sanitaria se extendía a los familiares convivientes. Es decir, nacía el seguro con un **ámbito limitado y no universal para todos los trabajadores**.

El INP se debía de encargar de la organización y administración del seguro, incluida la asistencia sanitaria, a cuyo frente se situaba a la *Obra Sindical 18 de julio*¹⁰³⁰, autorizándose al INP a utilizar la red sanitaria pública. Pero en realidad este supuesto carácter público de la atención sanitaria no era tal, ya que se permitía el concierto de su prestación con las Cajas de empresas, Mutualidades o Igualatorios médicos, es decir, con las instituciones sanitarias privadas. Por Decreto de 2 de marzo de 1944¹⁰³¹ se reconocía la imposibilidad de que el Estado prestara la total asistencia en establecimientos y con personal propios¹⁰³², regulándose el régimen de conciertos por diez años, para dar cabida a las entidades aseguradoras privadas previamente existentes, que “han servido con su experiencia de importante guía a las orientaciones del Nuevo Estado en esta materia”.

De esta forma tomaba **carta de naturaleza la participación del sector privado en el sistema de sanidad pública** español. Existía además una “doble red pública”: la creada en torno a la *Obra Sindical 18 de julio*, dentro del Ministerio de Organización y Acción Sindical, controlada por Falange y, siempre en pugna con ella, la red dependiente del Ministerio de Gobernación, controlada por los estamentos médicos tradicionales¹⁰³³. En consecuencia, se establecía un triple sistema de inspección (art. 44 de la Ley): a) la propia de los servicios sanitarios ejercida dentro de las instituciones por sus facultativos

¹⁰³⁰ La *Obra Sindical 18 de julio* se había creado el 9 de octubre de 1940 por la Delegación Nacional de Sindicatos con el objeto de proporcionar al trabajador “amparo contra el infortunio” en su vertiente sanitaria. Sus instalaciones coexistieron con el resto de la red sanitaria hasta su integración en el la Seguridad Social por Decreto 558/1971 de 1 de abril, *BOE* núm. 78 de la misma fecha, p. 5302-3. Sobre las disputas entre la facción falangista y los viejos grupos de presión sanitarios de la dictadura de Primo de Rivera, ahora integrados en la Dirección General de Sanidad del Ministerio de Gobernación, ver J. SERRALLONGA I URQUIDI, “El cuento de la regularización sanitaria y asistencial en el régimen franquista: una primera etapa convulsa, 1936-1944”, en *Historia social*, n° 59, 2007, p. 77-98.

¹⁰³¹ *BOE* núm. 76 de 16 de marzo de 1944, p. 2207-09. En 1945 se habían autorizado ya conciertos con 228 entidades colaboradoras privadas, que controlaban el 64,7% de los asegurados, F. COMÍN COMÍN, “Las fases históricas...”, *id.*, p. 73.

¹⁰³² En la profesión médica habían hecho también su efecto las prácticas de depuración. Por temprana Orden de 6 de octubre de 1939, *BOE* núm. 280 de 7 de octubre de 1939, se habían establecido normas para la depuración, por los propios Colegios de Médicos, de la conducta político-social de sus miembros, con sanciones de inhabilitación temporal o perpetua.

¹⁰³³ Muy tempranamente, mediante Decreto de 6 de febrero de 1939, *BOE* núm. 41 de 10 de febrero, p. 780-81 se creó el Consejo Superior de Sanidad en el Ministerio de Gobernación. A la estructura central y periférica de la Dirección general de Sanidad se incorporó la “vieja maquinaria sanitaria” reconvertida al Régimen. Se echaba así atrás la tenaz labor reformadora de la República. J. SERRALLONGA I URQUIDI, “El cuento de la regularización...”, *cit.*, p. 96.

propios; b) la del INP, en tanto que se trata de un seguro más; c) la de los órganos oficiales de Sanidad.

En todo caso, el establecimiento del SOE no supuso la universalización del aseguramiento ni de la asistencia sanitaria, ni siquiera para todos los trabajadores, sino **sólo para los considerados de baja renta y con exclusión del trabajo agrario. Tampoco era un sistema público en su vertiente sanitaria** sino que en su mayoría estaba en manos privadas, como muestra el hecho de que las primeras prestaciones sanitarias del seguro de enfermedad no se efectuaron hasta el año 1944¹⁰³⁴, una vez que se habían establecido los conciertos con centenares de entidades privadas, previamente clasificadas como entidades colaboradoras¹⁰³⁵. La asistencia médica especializada no comenzó hasta 1948¹⁰³⁶, siempre dependiente del sector privado.

Pero, además, una de las características del SOE era su **permanente déficit**, producido en primer lugar por la inclusión de la gestión semiprivada en forma de colaboración, lo que obligaba al INP a asegurar a todas las empresas que suponían el mayor gasto de prestaciones, mientras que otras instituciones como las Mutualidades o los servicios sindicales elegían a los asegurados “rentables”. En segundo lugar, por la inexactitud de los cálculos actuariales del INP junto con la generalización del **fraude y la morosidad**, en muchos casos de imposible reclamación por prescripción de la obligación¹⁰³⁷. Y en tercer lugar, por la **insuficiencia de las cuotas** del SOE, con las que además había de sufragarse la construcción de la infraestructura sanitaria pública, que debería haberlo sido con fondos de procedencia fiscal. A pesar de este déficit, se integró en el SOE el Seguro de Maternidad, sin modificación de la cuota, mediante Decreto de 9 de julio de 1948¹⁰³⁸.

Finalmente, en una muestra más de la descoordinación e insuficiencia del SOE, los trabajadores eventuales no quedaban cubiertos, con lo que tras la integración quedaban también sin protección de maternidad las trabajadoras excluidas por ese motivo. En consecuencia se dispuso (D. T. 2ª) que las trabajadoras mayores de dieciséis años y menores de cincuenta **quedaban obligadas** (ellas, no las empresas) **a inscribirse en el SOE** para continuar en sus derechos (en el paternalista lenguaje de la norma, para “seguir disfrutando de los beneficios que les concedía la legislación anterior”). Solo que ahora, la cuota era a su cargo y no del empresario. Todo ello no impedía que la visión oficial del *régimen* fuera, como de costumbre, triunfalista y sin complejos. Así lo proclamaba el

¹⁰³⁴ Mediante Orden de 27 de julio de 1944 se establecía que a partir del 1 de septiembre los trabajadores tendrían derecho a la asistencia del seguro, *BOE* núm. 210 de 18 de julio de 1944, p. 5755.

¹⁰³⁵ A finales de 1945, de los 2.741.165 asegurados, 614.073 lo eran en el INP (sólo el 22,40%) y el resto en entidades colaboradoras privadas, M. G. REDONDO RINCÓN, *El seguro obligatorio de enfermedad en España...*, cit., p. 362.

¹⁰³⁶ M.G. REDONDO RINCÓN, *El seguro obligatorio de enfermedad...*, id., p. 343.

¹⁰³⁷ P. GONZÁLEZ MURILLO, “El franquismo social: propaganda y seguro a través del Instituto Nacional de Previsión (1939-1962)”, *Solidaridad, seguridad y bienestar. Cien Años de protección social en España*, Ministerio de trabajo e Inmigración, Madrid, 2008, p. 108.

¹⁰³⁸ *BOE* núm. 209 de 27 de julio de 1948, p. 3509.

dictador en un discurso pronunciado en el Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo el 18 de julio de 1952:

“Hoy podemos decir con orgullo a los obreros españoles que en todos los aspectos sanitarios tienen unas instalaciones inigualables, que están a la cabeza de las mejores del mundo. Para mí constituye esto una satisfacción inmensa porque comprendo que el cuidado del hombre es la labor principal que hemos de desarrollar”¹⁰³⁹.

Los conciertos con las entidades privadas se renovaron por otros diez años en 1954¹⁰⁴⁰ para darse por terminados a su vencimiento por Orden de 25 de septiembre de 1964¹⁰⁴¹, que disponía las normas para su liquidación tras la aprobación de la Ley de bases de la Seguridad Social, que preveía el paso de la gestión completa del SOE al INP. Sin embargo, la propia Orden anunciaba que las empresas que “con probado espíritu social y adecuada preparación” desearan continuar la colaboración con el INP podrían hacerlo, dando así el “adecuado margen a la empresa privada”. En su art. 8 preveía la firma de nuevos conciertos ante la insuficiencia de los servicios del INP. Es decir, que se permitía al sector privado la continuación en el negocio sanitario mediante los conciertos con el Estado.

Aun así, la Orden fue **fuertemente contestada por las entidades colaboradoras privadas, en especial por la Federación de Mutuas de Cataluña y Baleares**. Entendía tal asociación que tenía títulos sobrados de “tradición, servicio y experiencia” que exigían mantener “el gobierno de esa parcela de la Seguridad Social, a la que prestan el calor humano”, que a su juicio no podía “albergar un organismo monopolístico” como para ellos era el Estado. El Ministerio de Trabajo había contestado atinada y públicamente las posiciones de la mencionada Federación de Mutuas manteniendo que de lo que se trataba era de mantener un “criterio único y solidario” que impidiera la discriminación en las coberturas del SOE. Dado que la cuota era un porcentaje del salario (8,40%) y la asistencia sanitaria a recibir no era de distinto coste según el salario, era claro que se trataba de compensar ingresos y costes entre categorías de trabajadores y entre provincias y regiones. Era evidente que el régimen de conciertos, que por cierto era transitorio según la norma reguladora inicial de 1944, no había resuelto el problema de la asistencia sanitaria de forma general, sino solo en ciertos sectores de trabajadores (los de mayor salario). Finalmente, el Ministerio argumentaba que las mutuas tradicionales no habían nacido con este objetivo sino con otros distintos, que podían seguir cumpliendo sin que el final del concierto tuviera que suponer una amenaza a su supervivencia¹⁰⁴².

Pero las mutuas mantuvieron la impugnación de la Orden, lo que dio lugar a que en diciembre del mismo año la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS aceptara la

¹⁰³⁹ CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*, ibíd., p. 1041.

¹⁰⁴⁰ Decreto de 20 de julio de 1954, *BOE* núm. 241 de 29 de agosto de 1954, p. 5942-3.

¹⁰⁴¹ *BOE* núm. 234 de 29 de septiembre de 1964, p. 12769-70.

¹⁰⁴² Tanto las posiciones de la Federación de Mutuas como la del Ministerio de Trabajo figuran textualmente publicadas en *La Vanguardia*, 23 de diciembre de 1964, p. 55.

solicitud de suspensión de su ejecución, si bien con el depósito de fianza por los demandantes. Finalmente, las entidades colaboradoras del SOE serían liquidadas en aplicación de la Orden¹⁰⁴³. Quedaron sin embargo como “colaboradoras” las grandes empresas autorizadas según las normas establecidas por Orden de 30 de noviembre de 1964¹⁰⁴⁴.

Esta significativa oposición en disputa al Estado -al que los dirigentes de las mutuas privadas, siempre ligados a la patronal sanitaria y a las organizaciones corporativas médicas, se atrevían a tildar de monopolio- tenía sus precedentes en las posiciones del empresariado catalán, siempre tan renuente a la intervención pública y tendrá también su traslación en los años venideros, ya en plena democracia, en la “especial” configuración de la sanidad pública catalana, en la que los conciertos con la sanidad privada destacan en volumen por encima de cualquier otra comunidad autónoma. Los poderes públicos de Cataluña han sido siempre más proclives, parece ser, a apreciar el calor humano de la sanidad privada. El problema es que a veces el cariño no es incompatible con un mayor gasto y una peor atención.

4.-La Ley General de Seguridad Social

El intento unificador de los seguros sociales se había iniciado en 1932 en forma de encargo al INP. Uno de sus principios era la diferenciación jurídica del seguro de accidentes de trabajo -a sufragar sólo por los empresarios- del resto de las contingencias, a las que, aparte de las contribuciones patronal y obrera, debía contribuir el Estado. La unificación pretendida se refería sólo al segundo grupo y se había plasmado en forma de bases en la O. M. de 25 de mayo de 1936, que consagraba la obligatoriedad de un seguro unificado de vejez, maternidad, muerte e invalidez, de cuota única, con asistencia sanitaria mediante servicios públicos y con la necesaria aportación del Estado en forma de complementos. Es decir, un verdadero sistema público de seguros sociales.

El franquismo ignoró también estos avances, sin por ello dejar de proclamar su intención de construir un *seguro total*, eso sí compatible, como “originalidad” del sistema español, consistente en la retrógrada preservación del mutualismo, la beneficencia y la protección familiar. Para el análisis del asunto se creó en 1944¹⁰⁴⁵ una Comisión encargada de redactar un proyecto de ley sobre principios, algunos no muy diferentes de los del decreto republicano (art.2), como eran: el reconocimiento de que la previsión es una función social del Estado, su carácter obligatorio, la consideración conjunta de los riesgos, la inclusión en el sistema de todos los trabajadores por cuenta ajena, la financiación mediante cuotas de empresas, trabajadores y aportaciones del Estado y la gestión mediante un fondo único. Incorporaba sin embargo el proyecto unificador algunas

¹⁰⁴³ J. PONS PONS, “El seguro obligatorio...”, cit., p. 244.

¹⁰⁴⁴ BOE núm. 295 de 9 de diciembre de 1964, p. 16387.

¹⁰⁴⁵ Decreto de 23 de diciembre de 1944, BOE núm. 13 de 13 de enero de 1945, p. 472-74.

diferencias respecto al decreto de 1932 y la OM de 1936, a saber: su extensión a los trabajadores autónomos, la compatibilidad de las prestaciones con las de las mutualidades o montepíos, la inclusión del subsidio familiar y, en lo que más nos interesa, la inclusión indiferenciada del seguro de accidentes de trabajo. Naturalmente, el proyecto quedó en el olvido.

Por Decreto de 29 de diciembre de 1948¹⁰⁴⁶ se realizó un intento de coordinación de los seguros existentes (vejez e invalidez, enfermedad y subsidio familiar), sin que ello afectara al seguro de accidentes de trabajo, que permanecía con su regulación específica. Afectarían los seguros sociales a todos los trabajadores por cuenta ajena con salario inferior a 18.000 ptas. anuales (salvo para el régimen de subsidio familiar, en el que estaban incluidos los de mayor salario) y se fijaba una cuota única del 18% del salario, a distribuir entre un 13% para el empresario y un 5% para el trabajador. La ampliación de la cobertura a los trabajadores autónomos y eventuales agrícolas quedaba nuevamente aplazada. Finalmente, se ampliaba el ámbito de colaboración de empresas en la gestión mediante el pago delegado de las prestaciones, estableciéndose por Decreto de la misma fecha¹⁰⁴⁷ las cantidades que de las cuotas podían detraer las empresas colaboradoras para sus gastos de gestión: entre el 6 y el 15% de las mismas. Esta detracción era económicamente muy significativa, ya que, en la misma norma, se establecía, por ejemplo, una detracción del 3%, muy inferior, para la amortización del Plan Nacional de instalaciones sanitarias del Seguro.

La nueva etapa inaugurada con la apertura al exterior de la economía y el crecimiento industrial y económico había comenzado a traer como consecuencia rápidas modificaciones sociales en nuestro país. Cada vez resultaba más anacrónico y menos apropiado el régimen burocrático de imposición de las condiciones de trabajo en el marco de un sistema sin libertades. Las movilizaciones obreras, con todas las dificultades, se extendían sobre todo en las zonas mineras e industriales. En 1962, cuatro años después de la Ley de Convenios Colectivos, la negociación había tomado fuerza y, en reivindicación de mejoras sobre todo salariales, las huelgas se extendieron por la cuenca minera asturiana y la metalurgia vasca, hasta el punto que el Consejo de Ministros declaró el *estado de excepción*. El cambio de gobierno que se produjo a continuación dio gran protagonismo a los llamados “tecnócratas” del *Opus Dei* en detrimento de los falangistas.

Por esas fechas la **situación financiera del INP era insostenible**, por la **insuficiencia de las cotizaciones** (el Estado no aportaba más que el 0,2% del presupuesto) y por el **descontrol de las prestaciones**, con subidas “políticas” de las del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), crecimiento de las del SOE y un Régimen Especial Agrario, también creado en 1943 con criterios políticos y clientelares¹⁰⁴⁸, que mantenía un creciente déficit.

¹⁰⁴⁶ BOE núm. 18 de 18 de enero de 1949, p. 278-80.

¹⁰⁴⁷ BOE núm. 25 de 25 de enero de 1949, p. 396-97.

¹⁰⁴⁸ F. COMÍN COMÍN, “Las fases históricas...”, cit., p. 72

En esta coyuntura comenzaron las discusiones para la elaboración de una ley de bases para la construcción de un sistema de seguridad social unificado (aunque no universal) y que previera la aportación del Estado a su sostenimiento. No faltaron los problemas y las discusiones en el seno del propio gobierno ni tampoco con las organizaciones médicas colegiales y el sector asegurador privado. Conviene señalar que una parte de los ministros se oponían a un sistema de seguridad social que “acabaría con la acción social benéfica y caritativa”¹⁰⁴⁹. Descartándose una reforma fiscal adecuada a la nueva situación económica, la oposición a la aportación del Estado al sistema consiguió que esta quedara reducida a la mínima expresión. No fue menor la oposición de los estamentos médicos y de las compañías aseguradoras privadas, así como de los empresarios, opuestos a la intervención del Estado. En todo caso, se iniciaba una etapa de cambios importantes en el sistema.

A. La Ley de bases, el texto articulado y la confusión de responsabilidades preventivas

El intento de generalización de la protección social mediante un sistema de seguridad social público en España se inicia con la Ley 193/1963 de 28 de diciembre sobre bases de la seguridad social. El texto articulado de la Ley vería la luz mediante Decreto 907/1966 de 21 de abril¹⁰⁵⁰. Examinaremos sus novedades más importantes, y en particular las referidas a la seguridad y salud en el trabajo.

Los **principios básicos** del sistema, siguiendo la justificación de la Ley de bases, eran los siguientes:

a) **Unidad**, a pesar de la existencia de un régimen general junto a regímenes especiales, para evitar la multiplicidad de normas y la diversidad de organismos. Se incorporaban al sistema los trabajadores por cuenta ajena mayores de 14 años (edad mínima para el trabajo en la época). También los trabajadores autónomos, así como los socios trabajadores de cooperativas, servidores (sic) domésticos, estudiantes y funcionarios. Para estos y otros colectivos se establecerían regímenes especiales (base 3ª.10). Una novedad muy importante es que desaparecían las excepciones existentes para ciertos niveles de salario. Desde el punto de vista administrativo, todo el sistema quedaba bajo la dirección, tutela y vigilancia del Ministerio de Trabajo. La obligatoriedad del sistema era exclusiva, pasando a ser voluntarios los demás regímenes de previsión social (base 2ª.9).

¹⁰⁴⁹ M. E. MARTÍNEZ QUINTEIRO, “El INP, 1962-1977. El nacimiento de la Seguridad Social”, *Solidaridad, seguridad social y bienestar. Cien años de protección social en España*, cit., p. 134.

¹⁰⁵⁰ BOE núm. 312 de 30 de diciembre de 1963, p. 18181-90 y núm. 96, de 22 de abril de 1966, p. 4778-807, respectivamente.

b) **Participación** de los interesados. En cuanto a la gestión, se entendía como tales solo a los empresarios, y se expresaba en la colaboración en materia de pago delegado de prestaciones. Además se preveía la participación de trabajadores y empresarios a través de las Juntas Económicas y Sociales de las entidades sindicales, es decir, a través del sindicato vertical (base 1^a.3).

c) **Supresión del ánimo de lucro** (base 1^a.1) en las actividades aseguradoras de seguridad social, para lo que asignaba la gestión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a entidades mutualistas, terminando con la intervención de entidades privadas, pero persistiendo las mutualidades patronales. La exclusión del seguro privado no estuvo exenta de polémica, dados los intereses de las entidades que hasta la fecha venían realizando un negocio lucrativo con su gestión. Se mantenía sin embargo la figura del extorno como forma de privatización de una parte de las cuotas.

d) **Consideración conjunta de las contingencias** protegidas, para garantizar la máxima igualdad en las prestaciones. Para ello se estableció la afiliación y el alta únicas y se dispusieron tipos y bases únicos de cotización según las categorías profesionales. Finalmente, se sustituyó la noción de riesgo, propia de los seguros privados, por la de *contingencia*, diferenciando las *comunes* de las *profesionales* (derivadas, estas últimas, de accidente de trabajo y enfermedad profesional). A pesar de los elementos unificadores del sistema, se mantuvieron diferencias en las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas para los diferentes tipos de contingencia, manteniéndose la práctica automática para las profesionales y la exigencia de períodos de carencia y menores cuantías para las comunes.

e) La **acción protectora** incluía, con las condiciones que para cada prestación quedaban establecidas o pendientes de desarrollo:

- *Asistencia sanitaria* en caso de maternidad, enfermedad común o profesional y accidentes. Se extendía a los pensionistas y se organizaba (base 6^a) en coordinación con la Sanidad Nacional, pero constituyendo unos servicios médicos de la Seguridad Social, dotados de personal y medios propios. Sin embargo, igual que para el sistema sanitario público hasta el momento existente, se preveían los **conciertos con la sanidad privada**. También se mantenía la participación en su gestión de las organizaciones colegiales. Se establecía la gratuidad de la prestación farmacéutica para contingencias profesionales y el “copago” para las comunes. El texto articulado (art. 83) excluiría, sin embargo, de la asistencia sanitaria a los trabajadores con salarios más altos.

- *Prestaciones económicas* en caso de ILT, invalidez, vejez, desempleo, muerte y supervivencia (bases 7^o a 10^a). Igualmente se excluiría en el texto articulado de estas prestaciones en caso de ILT a los trabajadores con salarios más altos.

- *Protección a la familia* (Base 11^a) que incorporaba una asignación mensual uniforme por hijo, así como prestación de nupcialidad y de natalidad, insistiendo en el mantenimiento de los *premios* nacionales y provinciales de natalidad.

- *Servicios sociales*, entre los que, aparte de otras prestaciones asistenciales, se situaban la *medicina preventiva, la higiene y seguridad en el trabajo y la rehabilitación de inválidos*.

f) Transformación del **régimen financiero**, que se estructura mediante el **reparto con fondos de reserva**, atendiendo a las recomendaciones de la OIT y para garantizar la estabilidad de los tipos de cotización. Este sistema perdura hasta hoy y está demostrada su mayor eficiencia en comparación con los sistemas de *capitalización* propios de las entidades privadas. Se establecía la cotización obligatoria (base 13^a), compartida por empresarios y trabajadores para las contingencias comunes y sólo empresarial para las profesionales. El tipo sería único (salvo, también para las contingencias profesionales) y a fijar por el gobierno. Las bases eran tarifadas según las categorías profesionales y también a fijar por el gobierno de forma que la base mínima de tarifa fuera igual al salario mínimo aprobado. La existencia de estas **bases tarifadas alejaba las prestaciones de los salarios reales**. Para ello, el texto articulado de la Ley preveía un campo para la mejora de las prestaciones en la sección 1^a del capítulo 11, de forma que pudiera aumentarse la base de cotización de forma voluntaria por las empresas o por convenio para acercar (no superar) las bases a los salarios reales, lo que venía a demostrar la incorrección del sistema. La existencia de bases tarifadas producía un ahorro para los empresarios -que no cotizaban por los salarios reales sino por cantidades inferiores- al tiempo que un perjuicio en las prestaciones de los trabajadores. El ahorro empresarial y el perjuicio a los trabajadores eran más acusados cuanto mayores eran los salarios. Posteriormente serían suprimidas, fijando solo topes máximos y mínimos por grupo profesional¹⁰⁵¹.

g) Acentuación de la **participación del Estado**, como instrumento de distribución de la renta, pero limitado en principio a la subvención de los regímenes deficitarios, básicamente el agrario, a los que no se asignaban cotizaciones equiparables al régimen general. En todo caso, era un principio razonable en la medida en que permitiría en el futuro la extensión del sistema más allá de la población asegurada. Cuestión distinta fue su materialización, que fue en realidad insignificante.

Se hará un alto para analizar el papel que la Ley otorgaba a la seguridad social en el **ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo**, al incluirse dentro del área de los *servicios sociales* y como “complemento de prestaciones”, en conexión, eso sí, con los Servicios generales de Seguridad e Higiene en el Trabajo (base 15^a).

¹⁰⁵¹ Resulta a este respecto un ejemplo significativo el texto de un laudo dictado por el Ministerio de Trabajo el 10 de agosto de 1962 que dio fin a la negociación del convenio colectivo de la minería de la pirita de las provincias de Huelva y Sevilla, que concluía que: “Los salarios mínimos de los productores quedan incrementados a partir de primero de julio de 1962 en la cantidad de 30 pesetas para los trabajadores de exterior y 45 pesetas para los de interior, en ambos casos por día de trabajo efectivo, *que no se computarán para Seguros Sociales, Mutualidad Laboral, Plus Familiar ni ninguna retribución ni gratificación de ningún género*”, Orden de 10 de agosto de 1962, BOE núm. 199 de 20 de agosto de 1962, p. 11807-08.

Incomprensiblemente se situaba la seguridad e higiene junto otros servicios sociales como la medicina preventiva, la recuperación de inválidos o la acción formativa, funciones fácilmente integrables entre las públicas. Sin embargo, **las responsabilidades de seguridad e higiene**, que estaban claramente asignadas al empresario por las normas vigentes, **pasaban por voluntad del legislador a la competencia pública, con lo que quedaban desdibujadas las obligaciones empresariales**. Esta concepción, contraria a toda construcción jurídica previa nacional e internacional, impuesta por **norma de rango legal frente a la normativa reglamentaria de seguridad e higiene vigente**, no sólo incorporaba indebidamente en el marco de la seguridad social responsabilidades de origen contractual –y no públicas- sino que introducía nueva confusión entre las competencias de seguridad social, incluidas en ese momento las sanitarias, y las de la autoridad laboral. Esta confusión desaparecería de la norma en el año 1978, pero en la práctica perdurarían sus efectos muchos años más. Los dos primeros aspectos concretos que la base nº 15 asigna como servicios sociales permiten confirmar la incongruente inserción entre éstos de la seguridad e higiene en el trabajo. Así, se consideran como tales *servicios sociales*:

a) La “**prevención de los riesgos** profesionales derivados de los ambientes de trabajo y del trabajador”. Es claro que **las obligaciones preventivas no son de la Seguridad Social, sino del empresario**. Al menos sobre el papel, y con independencia del escaso grado de cumplimiento de la Ordenanza de 1940, estas obligaciones estaban asignadas al jefe de la empresa. Pero la Ley venía implícita e indebidamente a derogar esta obligación. Ni el estado del ambiente de trabajo puede ser responsabilidad de la seguridad social –por tanto, pública-, ni los “riesgos derivados del trabajador” a los que se alude constituyen una expresión afortunada desde el punto de vista preventivo, aunque sí enlaza con la tradicional visión de la medicina de empresa consolidada en el franquismo. Pero en todo caso, tampoco es un asunto de la seguridad social sino del empresario.

b) Las medidas “**sanitarias y de tutela** conducentes a lograr un óptimo estado sanitario”. Si se entiende que estas medidas se refieren al ámbito del trabajo, **esta función era también incompatible** con la legislación de seguridad vigente, ya que la responsabilidad recaía nuevamente en el empresario a través de los SME. Si se entiende, por el contrario que se refiere a medidas sanitarias generales dirigidas al conjunto de la población, dejarían de tener cabida en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, para ser materia de salud pública. En ninguno de los dos casos cabe, pues, su inclusión como servicio social.

La confusión derivada de este tratamiento normativo tendrá después, como se verá, su repercusión en el encuadramiento administrativo, pero sobre todo en la práctica cotidiana de los órganos públicos dedicados a la seguridad e higiene, que más bien supuso la **transferencia de recursos públicos al empresariado**, sin atisbo de “complemento de la prestación” al trabajador, como en teoría debía de haber sucedido.

El **texto articulado**, que preveía la entrada en vigor de la Ley el 1 de enero de 1967, se retrasó durante años, sometido a multitud de vaivenes y negociaciones y terminando por respetar solo en parte los contenidos de la Ley de bases, en especial la renuncia a la participación del Estado en la financiación. Nos fijaremos solamente en los elementos que aquí nos resultan interesantes:

a) Desde el punto de vista de la *reorganización y unificación administrativa* no se dieron pasos importantes, ya que, frente a las previsiones de la Ley de bases, **no se produjo la unificación de gestión en torno al INP**, sino que, por el contrario, **se reforzó el papel de las Mutualidades laborales** (art. 196) que, aparte de conservar las funciones y servicios derivados de las prestaciones de vejez, invalidez permanente, muerte y supervivencia pasaron a gestionar también las prestaciones económicas y asistencia sanitaria de ILT e invalidez profesional derivada de contingencias profesionales. **La asistencia sanitaria se podía prestar mediante conciertos con la sanidad pública, pero también con la privada.** De esta forma se reforzaba la intervención empresarial en la gestión (no se olvide el papel jugado por el sindicato vertical al servicio de los intereses patronales), desviándola del ámbito administrativo y se reforzaba la sanidad privada. Las competencias de gestión del INP quedaban reducidas (art. 195) a la asistencia sanitaria y prestación económica de ILT por maternidad o contingencia común, desempleo, prestaciones familiares y asistencia social. El grueso de su actividad era la derivada de la enfermedad común, y en especial la asistencia sanitaria, provocando la confusión, aun hoy existente entre muchos ciudadanos, entre seguridad social y sistema sanitario público. Finalmente, la gestión de las contingencias profesionales quedó enteramente en manos privadas, como se verá más adelante.

b) Incluía la regulación de la **asistencia sanitaria** en forma de servicio para la prestación de los servicios médicos y farmacéuticos de los beneficiarios, y además, para **verificar su aptitud para el trabajo** (art. 98). De esta forma se confirmaba la concepción con la que se habían creado los SME, que en realidad quedaban incluidos en el sistema sanitario con la confusión consiguiente.

c) Definía la **Seguridad e Higiene en el Trabajo** (art. 26) como el conjunto de normas técnicas y medidas sanitarias, de tutela o de cualquier otra índole, que tengan por objeto:

“Eliminar o reducir los riesgos de los distintos centros y puestos de trabajo, estimular y desarrollar en las personas comprendidas en el campo de aplicación de la presente Ley una **actitud positiva y constructiva** respecto a la prevención de los accidentes y enfermedades que puedan derivarse de su actividad profesional y lograr, individual o colectivamente, un óptimo estado sanitario”.

Es decir, como labor fundamentalmente **ligada a los poderes públicos y no a las obligaciones del empresario**, confirmando la concepción ya examinada de la Ley de bases.

d) Reservaba al Ministerio de Trabajo la regulación de las obligaciones preventivas de las empresas (art. 27), así como la creación de Consejos territoriales de Higiene y Seguridad (con participación empresarial y de los trabajadores a través, como siempre, del sindicato vertical), laboratorios y centros de estudio y publicidad especializados y la realización de campañas de Higiene y Seguridad del Trabajo. A partir de esta previsión serían creados posteriormente los Centros y Gabinetes Provinciales del INHST.

e) Preveía campañas de **medicina preventiva** propias y en coordinación con la Sanidad Nacional (art. 28). Los servicios de rehabilitación para los no incluidos en la Ley se asignaban, como servicios sociales, al Ministerio de Trabajo, en coordinación con la Seguridad Social y en colaboración con la Organización Sindical o con otras Instituciones públicas, de la iglesia o privadas, confirmando la **no universalización de tales derechos y la huida de la Administración pública de sus obligaciones en la materia**.

f) Si bien el sistema financiero general es de reparto, para los accidentes de trabajo se establecía la **capitalización de pensiones** de invalidez o muerte, constituyéndose los capitales correspondientes por las Entidades Gestoras (mutualidades) o Mutuas Patronales en el Servicio Común de la S. Social (art. 52). Asimismo, la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se efectúa con **sujeción a primas**, no con el tipo único de las contingencias comunes, a fijar por el Ministerio de Trabajo según actividad o tarea y pudiendo aplicarse recargos o reducciones con el máximo del diez por ciento. Ambas medidas son muestra de la concepción de aseguradoras privadas de las Mutuas que aun hoy permanece.

g) Definía el **accidente de trabajo** de forma muy similar a la tradicional -toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena-, pero incorporaba los supuestos consolidados legal y jurisprudencialmente, a saber, los producidos:

- Por *imprudencia profesional*, consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo y derivada de la confianza que éste inspira.
- En *conurrencia con culpabilidad* civil o criminal del empresario, de un compañero de trabajo del accidentado o de un tercero, salvo que no guarde relación alguna con el trabajo.
- Al ir o al volver del lugar de trabajo (*in itinere*). Ha de apreciarse en este sentido la diferencia que existe en la definición de accidente de trabajo a efectos de prestación de seguridad social y la imputación de responsabilidad al empresario. La mayoría de los accidentes *in itinere*, reconocidos como accidente de trabajo, no necesariamente tienen como causa un incumplimiento normativo empresarial.

- Con ocasión o como consecuencia del desempeño de cargos electivos de carácter Sindical o de gobierno de las Entidades Gestoras, o de las tareas que, aun siendo distintas a las de su categoría profesional, ejecute el trabajador *en cumplimiento de las órdenes* del empresario o *espontáneamente* en interés del buen funcionamiento de la empresa.
- En *actos de salvamento* y en otros de naturaleza análoga, cuando tengan conexión con el trabajo.
- Las *enfermedades comunes* que contraiga el trabajador con motivo de la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo por causa exclusiva la ejecución del mismo. De esta forma toda enfermedad que tuviera como causa las condiciones de trabajo y excluida de la lista de enfermedades profesionales adquiriría la consideración de accidente de trabajo.

Se introducía además la presunción *iuris tantum* de que las lesiones sufridas durante el tiempo y en el lugar del trabajo son accidentes de trabajo, si bien se mantenían explícitamente excluidos los supuestos de fuerza mayor extraña al trabajo, sin relación alguna con él (exceptuándose la insolación, el rayo y otros fenómenos análogos de la naturaleza) y los debidos a dolo o a imprudencia temeraria del trabajador accidentado. Finalmente se incorporaban a las obligaciones de prestación los casos de contracción de enfermedades intercurrentes que constituyan complicaciones derivadas del proceso patológico determinado por el accidente mismo, adquiridas en el nuevo medio en que se haya situado el paciente para su curación, o las agravadas padecidas con anterioridad por el trabajador. De esta forma se integraba, además, en el texto de la Ley la normativa que regía las prestaciones de accidente de trabajo y enfermedad profesional, hasta entonces reguladas de forma separada.

h) Se definía asimismo la **enfermedad profesional** (art. 85) como la “contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias y en las actividades que se especifiquen en el cuadro anejo a las normas de aplicación y desarrollo de la Ley”. Con ello desaparecía la condición de que debiera provocar incapacidad profesional que figuraba en el Decreto de 10 de enero de 1947.

i) Si bien con carácter general se exigía para el acceso a las prestaciones, aparte de requisitos de carencia y otros, la situación de alta o asimilada en el sistema (art. 92), se consideraba la existencia de **alta de pleno derecho a efectos de accidentes de trabajo**, enfermedades profesionales y desempleo, aunque su empresario hubiere incumplido sus obligaciones. Igualmente, a efectos de asistencia sanitaria por accidente no laboral. Es decir, se producía la *automaticidad* de la prestación en las contingencias profesionales, incluso en el caso de insolvencia del empresario o de la Mutua patronal correspondiente, ya que se mantenía el Fondo de Garantía existente.

j) Se declaraba (art. 97) la **responsabilidad** subsidiaria en cuanto a las obligaciones de seguridad social del propietario de la obra o industria si el contratista fuera el responsable principal. Se mantenía además el **recargo de prestaciones** (art. 147) entre el 30 y el 50% (en la LAT 1932 era siempre el 50%, como en la LAT 1900) para las pensiones o indemnizaciones “cuando la lesión se produzca en máquinas, artefactos, instalaciones o centros y lugares de trabajo que carezcan de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones o en los que no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo o las elementales de salubridad o adecuación al trabajo”. Se mantenía la prohibición del aseguramiento del recargo de la LAT 1932.

k) Se establecían **preceptos específicos en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo**, a saber:

-Obligación de autorización previa (art. 187) para la **apertura de un centro** de trabajo, previo informe de la Inspección de Trabajo relativo al cumplimiento de las disposiciones de Higiene y Seguridad. Esta obligación se mantendría posteriormente, pero sin necesidad de autorización sino de comunicación, para que el informe de la Inspección de Trabajo pudiera realizarse posteriormente. Actualmente ha desaparecido la obligación.

- Posibilidad (art. 188) de **paralización de trabajos** que no cumplan las normas de seguridad por la Inspección de Trabajo, si implicaran *grave riesgo* para los trabajadores que los ejecutan o para terceros. Esta condición sería modificada posteriormente para exigirse que el riesgo fuera *grave e inminente*.

- Con un criterio alejado de lo preventivo, y más bien, en el contexto de la época, restrictivo para el empleo de los trabajadores, se prohibía que las personas que sufrieran “defectos o dolencias físicas, tales como epilepsia, calambres, vértigos, sordera, vista defectuosa o de cualquier otra debilidad o enfermedad de efectos análogos”, fueran empleadas en máquinas o trabajos en los cuales, a causa de dichos defectos o dolencias, puedan, ellas o sus compañeros de trabajo, ponerse en especial peligro (art. 189).

- Preveía la constitución de *Servicios de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, que en la práctica se limitaron a los ya creados Servicios Médicos de empresa.

- Insistía en la obligación, además de los periódicos, del **reconocimiento médico previo** a la admisión de los trabajadores a emplear en todas las empresas que hayan de cubrir puestos de trabajo con riesgos de enfermedades profesionales.

Estas medidas no eran realmente preventivas, sino elaboradas con el **criterio de compañías aseguradoras** de las propias Mutuas patronales, como se confirma con el

contenido del art. 192, según el que éstas quedaban obligadas, antes de tomar a su cargo la protección del personal empleado en industrias con riesgo específico de enfermedad profesional a conocer el certificado del reconocimiento médico previo, así como los resultados de los reconocimientos médicos periódicos. El incumplimiento por parte de la empresa de su obligación la constituía en responsable directa de todas las prestaciones que puedan derivarse de enfermedad profesional. Y el incumplimiento por la Entidad Gestora o Mutua Patronal suponía la obligación de ingresar a favor de los servicios generales de recuperación el importe de las primas o cuotas percibidas, con un recargo que podía llegar al cien por ciento de dicho importe y de una cantidad igual a la que supusieran las responsabilidades a cargo de la empresa. Estas disposiciones permanecen aún vigentes, a pesar de que pueden ser incompatibles con las disposiciones de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

l) La **participación institucional** en las Entidades Gestoras se adjudicaba, naturalmente, a la Organización Sindical vertical (art. 200), lo que **en la práctica**, como se ha señalado, suponía que quedaba **en manos patronales**. Igualmente, se reforzaba el papel de los **Colegios de Médicos** (art. 201), siguiendo los criterios corporativos del *régimen*, al encargarse de la elección de representantes en los órganos de gobierno de dichas Entidades y en la Comisión Central prevista en el art. 114 para declarar y proveer vacantes de personal sanitario.

m) Se ampliaba el campo de “colaboración” de las empresas al permitírseles asumir en **régimen de autoseguro** la prestación económica y la sanitaria de ILT derivada de contingencias profesionales y la gestión de la asistencia sanitaria y económica de la ILT por contingencia común mediante una participación en la cuota y mediante el pago delegado de prestaciones, que podría tener carácter obligatorio. Es claro que, salvo esta última forma de colaboración, las dos restantes permitían que las grandes empresas pudieran quedar al margen de la gestión pública, que quedaba reducida al resto, sin que por tanto contribuyeran solidariamente al sistema precisamente las mayores empresas. Esta compartimentación de la gestión permitía además la impropia utilización de los SME como infraestructura para la atención sanitaria común.

La puesta en práctica de la Ley supuso a pesar de todo un avance innegable en el sistema de protección social en España. Aparte de la demora sufrida en la regulación de los regímenes especiales, se dedicó un **gran esfuerzo al sistema sanitario**, que amplió su cobertura de forma importante. Pero las **insuficiencias en la financiación** del sistema obligaron a tomar pronto medidas correctoras mediante la Ley 24/1972 de 21 de junio, de Financiación y perfeccionamiento de la acción protectora de la seguridad social¹⁰⁵². Estas deficiencias derivaban de la desproporción entre las bases tarifadas y los salarios reales, así como del corto periodo de cálculo de las prestaciones en un periodo en que los salarios nominales sufrían un cierto crecimiento.

¹⁰⁵² BOE núm. 149, de 22 de junio de 1972, p. 11174-77.

Así, se suprimieron bases tarifadas -con un periodo de adaptación de cinco años para alcanzar un tipo único- para aplicarse bases reales, aunque sometidas a topes máximos. También se preveía el incremento de las aportaciones del Estado al sistema. El objetivo era la consiguiente subida de las prestaciones y la previsión por vez primera de su revalorización. Todo ello, según la Exposición de la Ley, permitiría un mayor acercamiento a los criterios generalmente adoptados por los sistemas de Seguridad Social de los países integrados en la Comunidad Económica Europea. Los efectos del acercamiento a Europa, que había cristalizado en el Acuerdo comercial preferencial de octubre 1970, comenzaban a evidenciarse, aunque solo en el terreno declarativo. Significativamente, el recién revisado Fuero de los Españoles, en sus art. 28 y 29¹⁰⁵³, seguía confundiendo amparo, asistencia y derecho a la seguridad social, aparte de insistir otorgar a la iglesia y al sector privado el privilegiado papel en la asistencia benéfica:

“El Estado español garantiza a los trabajadores la **seguridad de amparo en el infortunio** y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social”. “El Estado mantendrá instituciones de asistencia y **amparará y propulsará las creadas por la Iglesia, las Corporaciones y los particulares**”.

En relación con las prestaciones por contingencia profesional se incluían dos mejoras: a) el art. 15 se ampliaba el recargo del art. 147 del texto articulado a todas las prestaciones económicas por contingencias profesionales (es decir, también a la ILT); b) la D. T. 2ª preveía la posible concesión de prestaciones de asistencia sanitaria o en su caso, de asistencia social a los trabajadores declarados en situación de invalidez permanente en el grado de incapacidad total para la profesión habitual a consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional, a los que se hubiese reconocido con anterioridad una cantidad a tanto alzado y no una pensión vitalicia.

Finalmente, y con la intención de recoger en un mismo texto las normas aún dispersas se publicaría el **Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social** (TRLGSS) mediante Decreto 2065/1974 de 30 de mayo¹⁰⁵⁴.

La realidad es que el sistema de seguridad social **continuó con déficits crecientes, debidos a la insuficiencia de los tipos de cotización y de las aportaciones reales del Estado**. La crisis económica de 1973 agravaría los problemas hasta convertir la Seguridad Social en uno de los principales problemas políticos y económicos del tardofranquismo. Solo la reinstauración democrática permitiría encontrar soluciones en el marco de su reestructuración y de la implantación de una reforma fiscal acorde con los tiempos.

¹⁰⁵³ Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, *BOE* núm. 9 de 11 de enero de 1967, p. 466-77, refundida en el mencionado Decreto 779/1967 de Leyes Fundamentales del Reino, *BOE* núm. 95, de 21 de abril de 1967, p. 5250-72.

¹⁰⁵⁴ *BOE* núm. 173, de 20 de julio de 1974, p. 15081-97.

B. Las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, herederas de los objetivos privados de las aseguradoras

Es muy importante resaltar las modificaciones operadas por la Ley de bases en la gestión de las prestaciones por contingencia profesional. La base nº 73 de la Ley 193/1963 atribuía a las *Mutualidades Laborales* la gestión del régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de forma compatible con la atribuida a las *Mutuas Patronales*. De esta forma quedaban **excluidas del sistema las entidades aseguradoras privadas**¹⁰⁵⁵ y solo de forma subsidiaria se admitía a las Mutuas patronales.

Hasta ese momento la gestión de las contingencias profesionales, incluso tras la introducción del aseguramiento obligatorio en 1932, estaba en manos de las compañías de seguros generales y de las mutualidades patronales, si bien una parte de los empresarios podían concertar directamente con la Caja Nacional¹⁰⁵⁶. También las Mutualidades laborales tenían competencias en la asistencia sanitaria y prestación económica de la ILT derivada de ellas, así como en las pensiones de invalidez también por contingencia profesional. Este **sistema básicamente privado** había producido multitud de problemas derivados de su carácter puramente mercantil. Las **dificultades para el reconocimiento de las prestaciones** de ILT o de invalidez, sobre todo por enfermedad profesional, eran continuas, con lo que muchos trabajadores acababan renunciando a reclamarlas por el coste de las acciones judiciales. La **asistencia sanitaria también se redirigía en muchos casos al SOE**, que tampoco tenía la infraestructura suficiente en muchos casos. Las **actividades preventivas a que venían obligadas por ley no se realizaban** o, como mucho, consistían en campañas de propaganda como las que antes se han referido.

Las Mutuas patronales no escapaban de estas prácticas, al estar controladas por los empresarios y aplicarse el denominado *extorno*, es decir, el reparto de los excedentes entre los asociados. En teoría esta práctica debía estar prohibida por cuanto las mutualidades patronales (art. 92 del Reglamento del Texto Refundido de la LAT 1956) no podían dar lugar a beneficios de ninguna clase. Y de hecho así era desde la LAT 1932 y su Reglamento. Sin embargo, acto seguido se había introducido en el mismo artículo del Reglamento de la LAT 1956 -desdiciéndose inexplicablemente de lo anteriormente dispuesto- un nuevo punto por el que se excluían del concepto beneficios “los repartos de excedentes o *extornos* entre sus mutualistas, que se produzcan como consecuencia de la

¹⁰⁵⁵ Que fueron compensadas con la aprobación del seguro obligatorio del automóvil en 1962 a aplicar en 1965 y que se convertiría en uno de los ramos más importantes del seguro. J. PONS PONS, “La gestión patronal del seguro...”, cit., p. 131.

¹⁰⁵⁶ El concierto directo era sobre todo utilizado por las entidades públicas y por las empresas con actividades de mayor riesgo que las compañías privadas o las mutualidades patronales desechaban, pues no estaban obligadas a aceptar asegurados o mutualistas, mientras que la caja nacional sí lo estaba, en virtud de la previsión del art. 111 del Reglamento de 1956. Ver A. BIBILONI AMENGUAL y J. PONS, “El desarrollo de las mutualidades patronales de accidentes de trabajo en España. El mercado balear: entre la competencia y la colusión (1920-1940)”, *Revista de Historia Industrial* Nº 15, 1999, p. 88.

aplicación de primas obligatorias”. O sea, que si bien no eran beneficios a efectos fiscales, sí lo eran a efectos de su reparto. De esta forma, **todo el ahorro conseguido escatimando las prestaciones volvía a manos de los patronos asociados, con lo que se producía en la práctica una reducción de las primas**, lo que en teoría también estaba prohibido por no poder ser estas menores que las aprobadas por la Caja Nacional.

Además, muchas de las Mutuas patronales habían extendido también su actividad a otros ramos del seguro sin cambiar su carácter de mutualidades y en la práctica funcionaban como **compañías de seguros, al tiempo que participaban también mediante conciertos en la atención sanitaria** dispensada por el SOE, al menos mientras fue rentable. En definitiva, la mercantilización del seguro de accidentes había producido, de un lado una **fuerza de negocio muy apreciable**¹⁰⁵⁷ y, de otro, una **absoluta insuficiencia de las prestaciones**. Al mismo tiempo, la Caja Nacional dependiente del INP era crecientemente deficitaria como consecuencia de la acumulación de riesgos de empresas rechazadas por las mutuas.

La solución de tales problemas era la iniciada en la República con la integración en la previsión pública de este aseguramiento, en la línea por cierto, de las recomendaciones unificadoras del *Informe Beveridge* que Gran Bretaña y otros países habían puesto en práctica a esas alturas. Sin embargo no fue así. La Ley de bases de 1963 se limitó a excluir a las entidades aseguradoras privadas, sin concretar el papel de las Mutuas patronales. Tras un periodo de incertidumbre en el que se produjo la discusión sobre si la exclusión debía afectar también a las Mutuas patronales e integrar el seguro en el INP, prevaleció el criterio de continuidad de las Mutuas¹⁰⁵⁸.

El texto articulado de la LGSS las regulaba de forma más precisa. Su art. 202 definía las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo (MPAT) como asociaciones legalmente constituidas con la responsabilidad mancomunada de sus asociados, cuyas operaciones se redujeran a repartir entre sus asociados: a) el coste de las prestaciones por causa de accidentes de trabajo de su personal; b) el coste de las prestaciones por enfermedades profesionales padecidas por su personal en la situación de ILT y en período de observación, mientras que para el resto de las situaciones, soportarían la contribución compensatoria derivada; c) la contribución a los servicios de prevención y recuperación y d) los gastos de administración de la propia Entidad. Se proclamaba nuevamente en el mismo artículo la prohibición de percepción de beneficios económicos de ninguna clase a favor de los asociados, pero acto seguido mantenía la no consideración de tales de los *extornos*, aunque limitándolos (art. 207) al 20% de los excedentes, una vez descontadas las reservas reglamentarias, y debiendo dedicarse el resto a los fines generales de

¹⁰⁵⁷ La cuota de negocio que suponía el seguro de accidentes en las compañías privadas había aumentado constantemente hasta convertirse en el principal ramo, constituyendo en 1960 el 29% del total. J. PONS, “La gestión patronal...”, cit., p. 112.

¹⁰⁵⁸ I. HERNANDEZ DE LARRAMENDI, *Así se hizo MAPFRE. Mi tiempo*, Actas Editorial, Madrid, 2000, p. 291.

prevención¹⁰⁵⁹ y rehabilitación. El art. 203 prescribía además la obligación de dedicarse únicamente a esta actividad, lo que dio lugar a un largo proceso de **separación de actividades** en las mutuas que se habían dedicado a otros negocios, proceso que se extendió hasta la década de los setenta. El reglamento de colaboración de las MPAT¹⁰⁶⁰ confirmaba en su exposición su **carácter privado**, su ausencia de ánimo de lucro y la compatibilidad de la percepción de extornos.

La ambigüedad de la base nº 73 se mantuvo en el texto articulado, asignando a las mutuas patronales el papel de “colaboradoras” con las Mutualidades Laborales. Ello obedecía a la discusión sobre el papel de ambas entidades producida en el seno del gobierno entre los falangistas, ligados a las Mutualidades Laborales, y los opusdeístas, defensores de las MPAT y más ligados al empresariado. Sin embargo, esta ambigüedad era solo aparente. El art. 204 permitía a las empresas la opción, reservando a las Mutualidades la cobertura de las entidades y empresas públicas, así como de los concesionarios y contratistas. La realidad es que la **inmensa mayoría de las empresas privadas se decantaron por las MPAT** -atraídas por el extorno- y más al introducirse la novedad de que estas quedaban obligadas a aceptar a cualquier empresa de su ámbito territorial, con lo que dejaban de tener capacidad de elección de las empresas más rentables.

Esta situación se mantendría invariable hasta los estertores del franquismo. El TR de la LGSS de 1974 introduciría una importante precisión en el art. 17, al considerar a todos los efectos las primas de accidente de trabajo y enfermedad profesional como **cuotas de la seguridad social**. En consecuencia, por aplicación del art. 48, habían de considerarse patrimonio de la seguridad social, como por otra parte se confirmaba en la nueva redacción del art. 202:

“Los ingresos que las Mutuas Patronales obtengan como consecuencia de las primas de accidente de trabajo aportadas a las mismas por los empresarios a ellas asociados, así como los bienes muebles o inmuebles en que puedan invertirse dichos ingresos, forman parte del patrimonio de la Seguridad Social y están afectados al cumplimiento de los fines de ésta”¹⁰⁶¹.

Con ello **desaparecieron legalmente los extornos**, si bien la disposición no afectaba a los bienes anteriores, es decir, que el patrimonio que poseyeran hasta ese

¹⁰⁵⁹ Llama la atención –y da la medida de cómo la vida real difiere de las previsiones legales- que treinta años después, el entonces director gerente de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), patronal del sector, afirmara que “hay que dejar bien claro que nunca existió una norma que obligase a las Mutuas a realizar prevención”. E. VALENZUELA DE QUINTA, “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo: su actividad de prevención y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 7, Servicio de Publicaciones UCM, Madrid, 1995, p. 112. En realidad, las MTAP dedicaron el 80% de los excedentes a sus propias instalaciones de rehabilitación y no a las actividades preventivas, a pesar de las previsiones legales.

¹⁰⁶⁰ Decreto 1563/1967 de 6 de julio de 1967, *BOE* núm. 161 de 17 de julio de 1967, p. 10101-09.

¹⁰⁶¹ *BOE* núm. 173, de 20 de julio de 1974, cit., p. 15081-97.

momento no era considerado patrimonio del Estado, sino “propio” de las MPAT. De esta forma, aparte de sus exenciones fiscales, mantenían el denominado **patrimonio histórico**, formado por los bienes en poder de las mutuas antes de 1 de enero de 1967 y los provenientes del 20% del exceso de excedentes hasta 1 de septiembre de 1975. Esta distinción, forzada por las MPAT, permitió a partir de entonces la existencia de un doble patrimonio que hasta muchos años después no sería realmente controlado y que sería fuente continua de irregularidades. El mismo precepto introducía en contrapartida un importante punto 5 que declaraba que las MPAT gozaban de **exención tributaria absoluta**, equiparándolas a estos efectos a las entidades gestoras de la seguridad social. Quedaba invalidada así la STS de 1971¹⁰⁶² que las declaraba sujetas al impuesto de sociedades, posición mantenida a la sazón por el Ministerio de Hacienda frente al de Trabajo y, naturalmente, las propias mutuas.

Finalmente, el Reglamento de colaboración de las Mutuas¹⁰⁶³ fijaba en su art. 32 que el exceso de excedentes no asignados a reservas obligatorias debía dedicarse, en un 80% a los fines generales de prevención y rehabilitación, en un 10% a asistencia social a favor de sus trabajadores y el 10% restante a reservas voluntarias. Sin embargo, admitía en su D.T. 5ª que los recursos procedentes del 20% de excesos de excedentes producidos, no sólo hasta la entrada en vigor del TRLGSS 1974, sino hasta el 31 de diciembre de 1975 y en contradicción con el contenido de su art. 202, formaran parte del patrimonio “histórico” de las MPAT y no del patrimonio de la Seguridad Social.

5.-La normativa de seguridad e higiene en el trabajo derivada de la Ley General de Seguridad Social

Entre el final de la década de los sesenta y el principio de los setenta se asistía en España a una fuerte presión obrera que, entre otros asuntos, colocaba el problema de la accidentalidad laboral como un asunto a abordar políticamente. Al mismo tiempo, el nivel de desarrollo de la industria y las innovaciones técnicas exigían la puesta al día de la legislación y la reorganización administrativa de las entidades dedicadas a la seguridad en el trabajo, lo que se llevó a cabo no sin tensiones internas.

La LGSS había introducido una novedad importante en relación con el tratamiento de la seguridad e higiene en el trabajo. La materia quedaba incorporada en el ámbito de la seguridad social, escapando del estrictamente laboral en que se hallaba hasta entonces. De las dos perspectivas jurídicas de la seguridad en el trabajo, la reparadora y la preventiva, la primera había sido correctamente incluida en el marco de la Acción

¹⁰⁶² La posición del TS, STS de 13 de febrero de 1971, Rep. Núm. 473, se basaba en que el Texto Articulado de la Ley de 1966 distinguía entre entidades gestoras y colaboradoras, lo que permitía diferenciar su régimen fiscal, como así sucedía en ese momento. La modificación del art. 202.5 por el TRLGSS supondría un importante ahorro para las MPAT.

¹⁰⁶³ BOE núm. 158 de 2 de julio de 1976, p. 12941-48.

protectora del sistema y con un contenido que –con la salvedad del papel de las MPAT- atendía a los avances jurisprudenciales y se acomodaba a los tiempos.

Pero la prevención, a pesar de la existencia de amplia -aunque dispersa- normativa, no era una práctica ni mucho menos generalizada en las empresas. Y el problema mayor era que los propios poderes públicos tampoco la consideraban preocupante y mucho menos prioritaria. La prueba está en la evidencia del crecimiento constante de la accidentalidad durante todo el periodo. Los datos disponibles arrojan un crecimiento imparable durante los años cincuenta, tras el ya muy importante de la década anterior. Si en 1949 se habían registrado 408.960 accidentes, de ellos 584 mortales, en 1959 lo habían sido 993.396, con 890 fallecidos (con un pico en 1958 de 1.002.129 accidentes de los que 908 mortales en 1958)¹⁰⁶⁴. Es decir, habían aumentado un 142% en la década. Los primeros años sesenta había continuado el crecimiento, aunque más moderado. Con un pequeño descenso el año 1960 respecto al anterior, 945.646 accidentes y 859 mortales, habían aumentado de forma sostenida hasta 1966 hasta 1.004.307, con 1.007 de ellos mortales¹⁰⁶⁵. Si el aumento de los accidentes registrados había sido del 6%, el de los mortales había sido muy superior, el 17%. Teniendo en cuenta el crecimiento económico de esos años, y a pesar de constituir niveles muy altos, no alcanzan las enormes tasas de la década de los cincuenta. Las causas hay que buscarlas en la modernización del aparato productivo y también en el crecimiento relativo de la organización obrera, que había colocado en lugar destacado las reivindicaciones de seguridad en el trabajo.

Pero no es sólo la situación de constante crecimiento que las cifras arrojan, sino también en la visión que de la prevención tenía el legislador cuando insistía en incluir la Higiene y Seguridad en el Trabajo **no como un derecho de los trabajadores sino como un servicio social**, al lado de materias como la medicina preventiva, la recuperación de inválidos o la acción formativa. La propia Ley definía los servicios sociales como “*complemento de las prestaciones* correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social” (art. 24). Ya que el sistema de protección mediante prestaciones específicas para las contingencias profesionales se regulaba con detalle en la norma, esta forma de introducir las materias de seguridad e higiene en el trabajo en el ámbito de las prestaciones del sistema, no solo resultaba forzada sino confusa. Ciertamente, el tratamiento de la seguridad en el trabajo tiene dos dimensiones, la preventiva y la acción protectora o reparadora. Nada obsta para que ambas se contengan, como sucedía desde la LAT 1900, en la misma norma. Lo que carece de sentido es dar carácter de prestación al ámbito preventivo.

¹⁰⁶⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España 1960*, Fondo documental del INE, p. 621.

¹⁰⁶⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España 1975*, Fondo documental del INE, p. 310.

La confusión producida no parecía casual si tenemos en cuenta que la propia *Higiene y Seguridad en el Trabajo* era definida en el art. 26 del TRLGSS refiriéndose en exclusiva a la *vertiente preventiva* que, en todo caso, solo se relacionaría coherentemente con un sistema de seguridad social como el que la ley diseñaba en cuanto a las funciones sanitarias. La vocación unificadora de la LGSS **debería haber cristalizado**, pues, en la **integración del seguro de accidentes de trabajo** y enfermedades profesionales con **gestión enteramente pública** y no necesariamente en la inserción en el ámbito de la seguridad social de las materias preventivas y no reparadoras, dado el especial régimen jurídico de las obligaciones empresariales en el cumplimiento de la normativa de prevención del riesgo.

Se insistirá además en que las obligaciones preventivas y su regulación son materias **derivadas directamente del contrato de trabajo y de la condición jurídica de empresario, no del sistema de previsión como un servicio social, salvo que, siguiendo indebidamente los criterios más al uso en las compañías de seguro privado, quiera relacionarse la prevención exclusivamente con el ahorro de prestaciones.** Lo que puede ser válido para un seguro de automóviles, en cuya relación jurídica no hay un tercero responsable ni un derecho específico del beneficiario, no lo es para la relación jurídica de trabajo, en que el objeto de la prevención es ante todo la defensa del **bien jurídico esencial** puesto en juego, **la seguridad y la salud** del trabajador, y existe un responsable principal, el empresario. Esta confusión conceptual que la Ley propició, desdibujando la responsabilidad empresarial, tardaría años en despejarse en la norma, años después de la promulgación de la Ordenanza de 1971, que fijaba con más claridad las responsabilidades empresariales. Sus efectos han sido más duraderos todavía. Así como lo siguen siendo las consecuencias de la permanencia de las mutuas como depositarias de las competencias públicas de seguridad social en materia de contingencias profesionales, que han seguido actuando con criterios de empresa aseguradora privada en orden al ahorro de prestaciones.

A. El Consejo Superior de Higiene y Seguridad en el Trabajo y el Plan Nacional.

La LGSS dejaba en manos del Ministerio de Trabajo la regulación de las obligaciones preventivas de las empresas, así como la organización de los servicios e instituciones que hubieran de llevar a cabo los oportunos estudios jurídicos, sociológicos, económicos y estadísticos de la Seguridad Social (art. 4.2). Con amparo en este precepto, y aunque en realidad tenía una componente técnica no prevista en la norma, se creó en 1970 el *Consejo Superior de Higiene y Seguridad en el Trabajo*¹⁰⁶⁶. Esta creación no era ajena al contexto de emergencia del movimiento sindical, que exigía mejoras en unas

¹⁰⁶⁶ Decreto 2891/1970 de 12 de septiembre, *BOE* núm. 244 de 12 de octubre de 1970, p. 16713-14.

“condiciones laborales degradadas por técnicas y medios de organización del trabajo” que provocaban crecientes accidentes y enfermedades profesionales¹⁰⁶⁷.

El Consejo, definido como institución de la Seguridad Social, incorporaba funciones de “alto asesoramiento” al Ministerio de Trabajo, así como, entre otras, la elaboración de las directrices generales de un Plan de Higiene y Seguridad en el Trabajo, la promoción del estudio e implantación de medidas técnicas de prevención y la divulgación en materia preventiva (art. 3). Estaba compuesto por una amplia representación de diversos órganos administrativos bajo la presidencia del Ministro de Trabajo incluyendo representantes del sindicato vertical. Naturalmente, más allá de esta representación burocrática, la participación de los trabajadores, en teoría destinatarios de las acciones públicas, brillaba por su ausencia.

En lo que interesa, el Consejo se encargaba de la puesta en marcha de un *Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo*, que vería la luz unos meses después, por Orden de 9 de marzo de 1971¹⁰⁶⁸. El Plan debía desplegar su actuación en los ámbitos formativo, de asesoramiento, de acción en las empresas y de acciones de colaboración. Con todas sus limitaciones, era la primera vez que se ponía en marcha en España una acción planificada de los poderes públicos en materia preventiva. Y se hacía en una coyuntura en la que, según reconocían las autoridades del momento, el crecimiento de los accidentes de trabajo era espectacular: entre 1955 y 1965 se habían duplicado los accidentes y entre 1965 y 1970 se habían vuelto a duplicar. En 1971 su tasa de incidencia era superior a todos los países del Mercado Común y solo en la provincia de Barcelona se habían producido ese año 223 accidentes mortales¹⁰⁶⁹.

En cuanto a las acciones formativas, debía promoverse la sensibilización en los diferentes ámbitos educativos y ambientes “donde se va desarrollando la personalidad de los trabajadores”, coordinado los cursos a desarrollar en las empresas y formando especialistas. Llama la atención el hincapié en la formación de la “personalidad” de los trabajadores, objetivo que se relaciona con su actitud y no con el conocimiento de las obligaciones empresariales y sus propios derechos. En relación con el asesoramiento, se facilitaría, en sus vertientes técnico-preventivas y clínico-laborales a través del IMST.

La acción en las empresas distinguía dos supuestos. Las empresas con SME autónomos debían contar con servicios técnicos de seguridad propios, con lo que por primera vez se obligaba a las **grandes empresas a contar con servicio técnico interno de seguridad**. Sin embargo, para el resto de las empresas, estas funciones -tanto las técnicas como las sanitarias- serían realizadas directamente por los Centros de Higiene y

¹⁰⁶⁷ J. A. FERNÁNDEZ GÓMEZ, “De la Guerra Civil a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (1939-1971)”, cit., p. 99.

¹⁰⁶⁸ BOE núm. 60 de 11 de marzo de 1971, p. 4017-19.

¹⁰⁶⁹ “223 trabajadores perecieron en accidentes laborales en 1971 en Barcelona. La siniestralidad española es más alta que en todos los países del Mercado Común”, *La Vanguardia Española*, 2 de febrero de 1972, p. 19.

Seguridad en el Trabajo, **convirtiéndose así en una obligación pública y no empresarial**. Las acciones de colaboración consistían en establecer las directrices de coordinación entre las Mutualidades y las MPAT. Y finalmente, se ordenaba el control estadístico, la proposición de bases de normalización de equipos de protección personal, mecanismos preventivos y coordinación de la gestión de accidentes de trabajo.

El Plan preveía un notable fortalecimiento orgánico, así como una compleja estructura y una importante descentralización de sus instalaciones, siempre en dependencia de la Dirección Ejecutiva del Plan, que a su vez actuaría a las órdenes inmediatas del Director General de la Seguridad Social. Los *Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo* se creaban como centros técnicos de asesoramiento y para la formación de especialistas en la materia (art. 4)¹⁰⁷⁰.

Por su parte, los *Gabinetes Técnicos Provinciales* tenían también funciones de asesoramiento, estudio de necesidades, coordinación de actividades, programación formativa y vigilancia de la eficacia de las acciones preventivas realizadas en la provincia, en particular las de los Centros de Higiene y Seguridad. Se integraban en los Consejos Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo con funciones de supervisión y control de las medidas del Plan Nacional en la provincia (art. 6).

Finalmente, los *Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo* eran las unidades básicas de acción del Plan para la realización de reconocimientos médicos reglamentarios, análisis y valoración periódica de las condiciones higiénicas de los centros de trabajo, asesoría a las empresas sobre las medidas de seguridad a adoptar (art. 8). Como órgano consultivo, de promoción y coordinación, el *Consejo Provincial de Higiene y Seguridad del Trabajo* incorporaba una larga serie de representantes de la administración a nivel provincial, así como a los presidentes y dos vocales de los Consejos provinciales de Empresarios y de trabajadores (art. 5). Puede repetirse aquí lo que en relación con la efectiva participación de los trabajadores se ha señalado más arriba en torno al Consejo Superior.

A pesar de los intentos modernizadores, no se habían producido cambios significativos en la concepción ni en la ideología de los inspiradores del Plan, que seguían **obsesionados con relacionar seguridad en el trabajo y rendimiento individual del trabajador**. La propia Orden de 7 de abril de 1970 por la que se encomendaba a la Dirección General de la Seguridad Social la formulación y realización del Plan ya explicaba en su preámbulo que su objetivo era “tender a eliminar o reducir los riesgos” en los centros de trabajo “paliando la sangría abierta de vidas, energías y recursos económicos que suponen”. Pero a continuación se apresuraba a insistir en que también era su objetivo “alcanzar un óptimo estado sanitario mediante **la más perfecta y exacta adaptación mutua** (sic) **entre quienes trabajan y el medio ambiente** en que efectúen

¹⁰⁷⁰ Estos Institutos Territoriales se construirían en Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao, subsistiendo aún hoy en dependencia del actual INSHT.

su trabajo”¹⁰⁷¹. Nuevamente lo preventivo eran las declaraciones y los titulares. La realidad cotidiana y el verdadero objetivo, la *adaptación* del trabajador.

Así queda también patente en este fragmento del discurso pronunciado por el ministro del ramo Licinio de la Fuente en la inauguración del Instituto Territorial de Barcelona en 1973:

“Uno de los problemas más difíciles y más complejos de este amplio campo de la Seguridad e Higiene en el Trabajo es el de la **adaptación psicológica del trabajador tanto en su propia tarea como a las condiciones ambientales que influyen en su personalidad y determinan en gran medida su eficacia en el trabajo**”¹⁰⁷²

Pues bien, si el objetivo principal del Plan era extender la aplicación de las medidas preventivas a la pequeña y mediana empresa, la opción del legislador fue que las obligaciones empresariales en esos centros de trabajo fueran asumidas por la administración. Aun así, la disposición en general de los empresarios, acostumbrados a que la cuestión no iba con ellos, era de desinterés cuando no de resistencia. Muy significativo es el resultado que arrojaba una encuesta realizada en 1972 en la comarca barcelonesa del Vallès Occidental por la Mutua de Ntra. Sra. del Carmen de Granollers entre sus empresas asociadas. De las 179 empresas consultadas sólo 35 contestaron la encuesta. Según la propia Mutua, las razones aducidas por los empresarios para no participar en la consulta eran del siguiente tenor: “No he tenido tiempo ni lo tendré”; “¿De qué servirá todo esto?”; “Si el médico fuese de la empresa no daría tantos días de baja al trabajador. Los mismos accidentados dicen que podrían venir antes”; “Se la haré contestar al chico de la oficina. Hace dos días que trabaja en la empresa”¹⁰⁷³.

Cierto es que por primera vez se pusieron a disposición abundantes medios materiales y personales y ello supuso en todo caso un impulso a las actividades de asistencia en materia preventiva. Pero es necesario recalcar que **estos enfoques están en el origen de la errónea percepción de las empresas de que la prevención es algo ajeno al proceso de producción, de que es un problema social**¹⁰⁷⁴ y de que en última instancia, es la Administración la responsable de poner a su alcance los medios, las

¹⁰⁷¹ BOE núm. 91, de 16 de abril de 1970, p. 5958-59.

¹⁰⁷² “El señor De la Fuente inauguró el Instituto Territorial de Higiene y Seguridad del Trabajo” *La Vanguardia Española*, 5 de julio de 1973, p. 23.

¹⁰⁷³ Francisco MORA, “Granollers: Desalentador resultado de una encuesta sobre accidentes de trabajo y su prevención” *La Vanguardia Española*, 12 de marzo de 1972, p. 35.

¹⁰⁷⁴ En un anuncio a toda plana del Plan Nacional, se decía, junto a una inefable imagen de unos padres que sostenían a su hija y a una declaración de buenas intenciones, terminaba asignando la responsabilidad a todo el mundo: “Objetivo: la vida. Protegerla es lo más importante. Prevenir el riesgo, ese accidente que acecha cada minuto. Prevenir la enfermedad laboral antes de que incapacite. Conseguir mejores condiciones de trabajo. En definitiva, el objetivo es tu vida. Esto y mucho más es el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, para llevarlo a efecto se necesita la estrecha colaboración de *todos los españoles* (¡!)”, *La Vanguardia Española*, 6 de abril de 1971, p. 12.

ayudas o la formación necesarias¹⁰⁷⁵. La conexión legal de las acciones preventivas con el ámbito de *servicios sociales* como acción complementaria de las prestaciones del sistema de seguridad social a la que ya se ha aludido está naturalmente en el origen de esta confusión. El cambio radical de estas concepciones que supuso la LPRL tardaría todavía muchos años en penetrar en las empresas, y también en las prácticas de los Centros de Seguridad y de las propias administraciones públicas.

La creación de esta red de funcionarios con competencias en el área de la seguridad en el trabajo creaba sin embargo problemas de duplicidad con la Inspección de Trabajo, único órgano con capacidad legal de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en la materia, pero a quien se le habían venido negando los medios necesarios para hacer frente a sus responsabilidades. Por eso el Plan preveía que para asegurar la coordinación de los Gabinetes y las Delegaciones de Trabajo, se adscribirían a los primeros funcionarios del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo (art. 9). La realidad es que más que esa adscripción, y para evitar reacciones corporativas, se nombró a “buen número de inspectores de trabajo como Jefes de Gabinete”¹⁰⁷⁶. Naturalmente, esta medida no bastó para evitar en lo sucesivo las reticencias y las dificultades de colaboración entre ambas organizaciones.

Los Centros de Seguridad tardarían años en terminarse y exigieron importantes inversiones, de forma que sus actuaciones en el seno de las empresas no comenzarían hasta 1976, después de que el Plan Nacional se convirtiera en *Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo* al reorganizarse el Ministerio de Trabajo, ya en el postfranquismo. La reorganización, que afectaba a los servicios y organismos dedicados a la materia, se plasmó en el Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, que fue desarrollado por Orden de 12 de noviembre de 1976¹⁰⁷⁷. Del Real Decreto se destacará de entrada su muy significativa exposición de motivos, en la que aún se sostenía que el objetivo prioritario del Ministerio de Trabajo en cuanto depositario de la acción del Estado en el campo de la seguridad en el trabajo no era -como podría pensarse- el control del cumplimiento de la normativa ni la defensa del derecho de los trabajadores a su integridad y a su salud, sino, como de costumbre, “conseguir una **actitud positiva y constructiva** respecto de la prevención de los accidentes y enfermedades que puedan derivarse de la actividad profesional”. Es decir, que **no se trataba de hacer cumplir la ley**, sino de crear una “actitud positiva”, naturalmente de forma indiscriminada y haciendo

¹⁰⁷⁵ El propio ministro De la Fuente declararía con motivo de la inauguración de la exposición “El mundo de la seguridad”, celebrada en Madrid el 6 de marzo de 1972, que el objetivo principal es, sobre todo, que “el trabajador aprenda a protegerse a sí mismo”. “La piedra angular de la seguridad en el trabajo –añadía– está en la formación del trabajador, al que hay que inculcar desde la primera edad y a todas las edades la reflexión sobre su trabajo y de su incidencia en la sociedad en que vive”. Como se ve, el empresario y las condiciones de trabajo no existen, *La Vanguardia Española*, 7 de marzo de 1972, p. 42.

¹⁰⁷⁶ L. FERNÁNDEZ MARCOS, “Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales (1971-1995)” en F. CASTELLANOS MANTECÓN y A. SARACÍBAR AUTÚA (Dir. y coord.), *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, cit., p. 221.

¹⁰⁷⁷ BOE núm. 223 de 16 de septiembre de 1976, p. 18089-93 y BOE núm. 284, de 26 de noviembre de 1976, p. 23556-58, respectivamente.

recaer como de costumbre la **responsabilidad de cuidar de sus condiciones de trabajo al trabajador individual**.

Además, este era el criterio seguido en la práctica durante esos años. Las campañas derivadas del Plan Nacional ponían el acento en la divulgación y no en el control de la legalidad, como muestra la intervención del Delegado de Trabajo de Barcelona en el acto de clausura de la Campaña Provincial de Higiene y Seguridad en el Trabajo de 1972. Reconocía no poder hacer un balance de resultados porque, según justificaba:

“Lo más significativo de esta lucha es la **maduración psicológica** de los distintos niveles del mundo laboral que cristalice poco a poco en una **renovación de actitudes predisuestas a conseguir la educación antiaccidente**”¹⁰⁷⁸.

Se trataba pues de una cuestión de actitud, no de inversión en prevención, organización del trabajo y respeto del derecho a la salud. Aparte de los cursos de formación, se daba cuenta con satisfacción de que la campaña había consistido en un concurso de dibujos de escolares, una exposición de material y la concesión de premios a niños y empresas distinguidos. Se dirá ya aquí que todavía hoy permanece la **confusión en las actividades escolares** en relación con la seguridad en el trabajo, que solo se **centran en los cuidados personales y no en los derechos del trabajador a la protección y a prevención**¹⁰⁷⁹. Y también la inadecuada permanencia de la costumbre de premiar por el Estado el cumplimiento de la ley. Bueno es saber en todo caso, de dónde y de cuándo provienen estas prácticas, al menos en España.

Pues bien, el Real Decreto, aun manteniendo formalmente el criterio de que las acciones en materia preventiva formaban parte de los servicios sociales del sistema de seguridad social, integraba no obstante en la Dirección General de Trabajo¹⁰⁸⁰ al *Servicio General de Higiene y Seguridad en el Trabajo*. El Servicio debía elaborar las disposiciones reguladoras de la seguridad e higiene en el trabajo, homologar los medios de protección personal y el establecer de las condiciones preventivas de los centros de trabajo.

¹⁰⁷⁸ *La Vanguardia Española*, 16 de marzo de 1972, p. 29.

¹⁰⁷⁹ Muy revelador es el resultado del concurso celebrado con motivo de la Jornada Nacional sin accidentes de trabajo del 15 de marzo de 1972, enmarcada en el Plan Nacional, en que se mezclan premios a empresas con mayor descenso en el índice de frecuencia de accidentes de trabajo con los otorgados a dibujos infantiles, escuelas distinguidas por su colaboración o escaparates de establecimientos comerciales, *La Vanguardia Española*, 18 de marzo de 1972, p. 28. Poco después se fallaba el concurso convocado por el Plan Nacional, en el que se premiaban los siguientes lemas: “¿Seguro que trabajas seguro?”, “El peligro no se ve, pero tú sí” y “Usa la cabeza, pero con casco”. *La Vanguardia Española*, 28 de abril de 1972, p. 8. Que no fuera por falta de concursos, pero todos con el mismo objetivo: colocar al trabajador en el centro de la responsabilidad. Y eso, con la OGSHT vigente.

¹⁰⁸⁰ Si inicialmente el Plan Nacional dependía de la Dirección General de la Seguridad Social, en 1975 pasó a depender de la Dirección General de Servicios Sociales, según estipulaba el art. 23.3 del Decreto 535/1975 de 21 de marzo de 1975 de reorganización del Ministerio, *BOE* núm. 70 de 22 de marzo de 1975, p. 5898-00.

También integraba al *Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo* como organismo técnico de estudio, investigación, formación y asesoramiento en los campos de Medicina del Trabajo, Seguridad del Trabajo e Higiene Industrial. Este último, que en la práctica recogía el conjunto de competencias del Plan, debía funcionar en “conexión de asistencia y dependencia” con el Servicio General y con la Inspección de Trabajo (art. 3), pero incorporaba además, integrándolos técnica, funcional y administrativamente, al *Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo*, que incluía a su vez, como es sabido, en su organización la *Escuela Nacional de Medicina del Trabajo*, la *Clínica de Enfermedades Profesionales* y a la *Organización de Servicios Médicos de Empresa*) (art. 10). Así, el *Servicio Social* se constituía en pieza administrativa clave y con alto grado de centralización para la realización de las acciones públicas en materia de higiene y seguridad en el trabajo y en la órbita de la Dirección General de Trabajo. Se mantenía además el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo como órgano de asesoramiento, impulso, promoción y fijación de las directrices generales en la materia (art. 4). Finalmente, en el art. 19 se aclaraba la relación del Servicio con la Inspección de Trabajo al situarse como su “objetivo primordial” prestar el auxilio y colaboración técnica necesaria a la Inspección, recalando que a era a este Organismo al que se atribuye legalmente la “vigilancia y correcta aplicación de la normativa en materia de seguridad e higiene en el trabajo”, por lo que “podrá utilizar y recabar el auxilio y colaboración técnica que necesite del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo”. Quedaba por tanto claro que las funciones de **vigilancia eran exclusivamente de la Inspección** y que el Servicio, y por lo tanto todos sus órganos descentralizados, debían atender sus demandas de asesoramiento técnico en dependencia de ésta, y en lo relativo a las “acciones externas” que desarrollara el Servicio en Empresas y centros de trabajo (art. 17 de la Orden de desarrollo).

B. La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo: avance en la protección, pero dilución de la responsabilidad

La consecuencia normativa más importante derivada de la LGSS es la elaboración de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT) por Orden de 9 de marzo de 1971¹⁰⁸¹, que constituye el primer texto ordenado y sistemático de *obligaciones de protección* del empresario. En el momento de su publicación, se había asistido desde la publicación de la LGSS a un leve ascenso continuado en la accidentalidad, pero a un aumento muy rápido de los accidentes mortales. En 1967 se habían registrado 1.003.383 accidentes, de los que 1.112 fueron mortales. En 1970 los accidentes alcanzaban la cifra de 1.090.166, pero los mortales habían ascendido a 1.537, es decir, habían venido creciendo en cuatro años el 38%¹⁰⁸².

¹⁰⁸¹ BOE núm. 64 y 65 de 16 y 17 de marzo, p. 4303-14 y 4383-96.

¹⁰⁸² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico 1970*, Fondo documental del INE, p. 310.

Entrando en el contenido de la OGSHT, se señalará en primer lugar que una de las incongruencias derivadas de la inserción forzada en la normativa de seguridad social se encuentra ya en su ámbito de aplicación, que se extiende a “todas las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del sistema de la seguridad social”, lo que en realidad no es cierto, ya que su articulado se refiere únicamente a los trabajadores, y en particular a los que prestan sus servicios por cuenta ajena. Es más, el art. 12 prescribía incomprensiblemente que las obligaciones y derechos y responsabilidades que la OGSHT establecía serían también aplicables “en la medida que fuere necesaria” a las personas en las que no concurría la condición de empresario ni de trabajador. Consciente el legislador de la contradicción, ya señalaba en el mismo artículo que “sin perjuicio de que las normas específicas fueran dictadas por el Ministerio de Trabajo”. La realidad es sin embargo que en el texto (Título III) solo se encuentran, naturalmente, responsabilidades y obligaciones de empresarios y de trabajadores.

Una de las novedades más importantes de la OGSHT reside en la importancia que concede a los riesgos higiénicos, relacionados sobre todo, aunque no únicamente con las enfermedades profesionales¹⁰⁸³. Una clara fuente de inspiración la encontramos de nuevo en la normativa internacional. A esas alturas, la OIT no había sido capaz de adoptar un Convenio en el que se incluyeran las obligaciones de protección del empresario de una forma sistemática, pero sí existía la Recomendación nº 97 sobre la protección de la salud de los trabajadores, adoptada en 1953¹⁰⁸⁴. Este instrumento contiene de forma embrionaria muchos de los criterios que posteriormente informarían las políticas preventivas.

Así, incluía un listado de criterios y medidas de protección contra riesgos higiénicos a incorporar en las legislaciones nacionales, con obligaciones específicas de los empresarios en relación a lugares de trabajo, condiciones atmosféricas adecuadas, instalaciones sanitarias y vestuarios, eliminación de ruidos y vibraciones o almacenamiento de sustancias peligrosas. Incorporaba además específicas medidas preventivas (eliminación o reducción del riesgo) como la sustitución de sustancias, operaciones o técnicas nocivas por otras inocuas o menos nocivas, o de protección como la captación en su punto de origen de los agentes nocivos o, subsidiariamente, el suministro de equipos de protección individual a los trabajadores en el caso de que las medidas en evitación de riesgos fueran imposibles o insuficientes. Recomendaba también la realización de análisis ambientales frecuentes a criterio de la autoridad competente y el establecimiento de índices máximos permisibles de concentración de sustancias nocivas.

¹⁰⁸³ Se recordará que sólo tienen legalmente consideración de enfermedades profesionales las contenidas en la lista y adquiridas en las actividades también listadas. El resto de las contraídas en el trabajo se consideran accidentes de trabajo.

¹⁰⁸⁴ Adoptada el 25 de junio de 1953 y dividida en capítulos que incluyen medidas técnicas de protección contra riesgos, exámenes médicos y notificación de enfermedades profesionales. Consultada en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_I D:312435:NO

Finalmente, recomendaba exámenes médicos iniciales y periódicos, cuyas condiciones deberían ser fijadas previa consulta con las organizaciones empleadores y de trabajadores, y con el único objeto de la detección precoz de enfermedades. Los trabajadores deberían ser informados y debería asegurarse el secreto profesional de los resultados, debiendo ser los reconocimientos a cargo de la empresa y en tiempo de trabajo. Los casos de enfermedad profesional deberían ser notificados a la inspección de trabajo o a la autoridad encargada, a efectos preventivos.

A pesar de su bajo rango legal, la Ordenanza permaneció vigente en su integridad, como norma preconstitucional, hasta 1995¹⁰⁸⁵, regulando las obligaciones empresariales en materia de *protección* de los trabajadores. Este concepto, que aparece ya en su art. 1, no alcanza al deber de eliminar el riesgo, como lo será después la obligación de *prevención*, sino que se limita a la disposición de medidas en evitación de que el riesgo existente pueda materializarse en lesión para los trabajadores. Es decir, como se dice en el mismo precepto, se trata de “prevenir el accidente”, no de “prevenir el riesgo”¹⁰⁸⁶. Aun así, supuso un **importante avance en la legislación**, puesto que regulaba ordenadamente una serie de materias, que además se completarían posteriormente con normas sectoriales. Permitía así, a efectos de vigilancia y control, objetivar las obligaciones empresariales de una forma más precisa que hasta el momento, contribuyendo -según se dice en su exposición sin despegarse del lenguaje y la concepción de la época- “conforme a principios y exigencias de justicia social, a dar plena vida y realidad a un nuevo humanismo en el trabajo”. Cuestión distinta es la traducción práctica que de ello vinieron haciendo las autoridades durante mucho tiempo.

Además de contener las competencias, facultades y funciones administrativas, todas ellas centralizadas en el Ministerio de Trabajo, tanto de los Delegados de Trabajo como de la Inspección de Trabajo y de los Consejos Provinciales y Territoriales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, listaba las **obligaciones generales del empresario** (art. 7). Además de la obligación de cumplimiento de todas las disposiciones de la Ordenanza y de cuantas normas en materia de seguridad e higiene fueran de aplicación, disponía la obligación genérica de adoptar “cuantas medidas fueran necesarias en orden a la más perfecta organización y plena eficacia de la debida prevención de los riesgos”, lo que (en teoría, no tanto en la práctica) permitía subsumir en este precepto cualquier incumplimiento derivado de acción u omisión empresarial. Sin embargo, una forma impropia de intervención como era la posibilidad de que el Delegado de Trabajo **pudiera eximir a ciertas empresas** del cumplimiento de las prescripciones de la Ordenanza “si era prácticamente imposible por la índole o condiciones especiales de la industria” (D. F. 3^a), actuaba en sentido contrario.

¹⁰⁸⁵ La LPRL dejó sin derogar momentáneamente el Título II de la OGSHT, que sería posteriormente sustituido por una serie de Decretos que actualizarían y adaptarían su contenido a la nueva norma.

¹⁰⁸⁶ El texto de la norma utilizaba después de forma indistinta ambos conceptos, pero siempre con el mismo significado “protector” y no “preventivo”. Así, se utiliza “prevención” en el art. 7 como obligación genérica del empresario cuando de las normas sustantivas en su conjunto sólo alcanzan el carácter de protectoras.

Las funciones de vigilancia y control se continuaban asignando a la Inspección de Trabajo que, aparte de las competencias ya conocidas, incorporaba explícitamente, entre otras, la obligación de informar a la autoridad laboral sobre los accidentes graves y mortales, la posibilidad de acordar la suspensión de trabajos ante peligro grave para los trabajadores y la proposición, además de las multas correspondientes, de la imposición a empresas de aumentos en la cuantía de las primas de accidentes de trabajo (art. 4). La competencia sancionatoria seguía residiendo en la autoridad laboral y el órgano que en cada provincia se encargaba de la coordinación de actividades era el mencionado Consejo (art. 5). De otro lado, la **tipificación genérica** -sin establecer tipos concretos de las infracciones- y su impropia remisión al Decreto 2892/1970 de 12 de septiembre Reglamento General de faltas y sanciones del Régimen General de la Seguridad Social¹⁰⁸⁷, en el que muy pocos tipos se referían a las cuestiones preventivas, **no facilitaba** por otro lado **la actividad sancionatoria**.

Es muy importante señalar que, junto a las obligaciones del empresario, se definían las “obligaciones y derechos” de los trabajadores y del personal directivo, técnico y mandos intermedios. A pesar del título, **solo constaban obligaciones**. Las de los directivos, técnicos y mandos se resumían (sin distinción) en cumplir y hacer cumplir a los trabajadores lo dispuesto en la Ordenanza y en las normas de la empresa al respecto, instruir a los trabajadores sobre los riesgos y de las medidas adecuadas en relación con ellos. Puede interpretarse que estas obligaciones se estipulaban para mejor organizar la prevención en la empresa, pero la ausencia de competencias concretas en cada nivel y la forma genérica de establecerse tenían en realidad como objetivo la **dilución de la responsabilidad del empresario**, especialmente a los efectos penales que pudieran derivarse. Pero es que, además, **se extendía la responsabilidad administrativa**, a cualquiera de los directivos, técnicos, ejecutivos o incluso subalternos, si podía imputárseles “por acción u omisión la infracción cometida” (art. 154), lo que resulta sencillamente abusivo, ya que la responsabilidad administrativa solo ha de residir en el empresario, que es quien ostenta el poder de organización.

Y en cuanto a los trabajadores, el art. 11, a pesar de su título “Obligaciones y derecho de los trabajadores”, tampoco prescribía sino obligaciones. **No constaba de forma explícita el derecho de los trabajadores a su seguridad y salud**, sino sólo implícitamente los derivados de los deberes empresariales. Solo constaba el derecho a demorar el trabajo si no se disponía de los equipos de protección personal preceptivos. Nótese que este derecho no abarcaba el supuesto de inexistencia de los mucho más importantes medios de protección colectivos ni tampoco podía ejercitarse en la práctica en el marco del sistema de ausencia de libertades realmente existente. Pues bien, aparte de las obligaciones genéricas de colaboración, se introducía la muy curiosa de “cuidar de su higiene personal en evitación de enfermedades contagiosas o molestias a sus

¹⁰⁸⁷ BOE núm. 244 de 12 de octubre de 1970, p. 16714-18.

compañeros”, que, ligada con la de “someterse a los reconocimientos médicos preceptivos y a las vacunaciones o inmunizaciones ordenadas por las autoridades sanitarias o por el SME”, remite a la anticuada concepción “higienista” de la prevención y a la clara intromisión en el derecho individual que supone la obligatoriedad indiscriminada de sometimiento a las pruebas o campañas sanitarias.

El procedimiento sancionatorio para los trabajadores era el disciplinario, lo que en principio resultaría correcto si, como sucede en la actualidad tras la LPRL, el supuesto de partida fuera el cumplimiento previo por parte del empresario de sus obligaciones. En todo caso, la imposición de **multas de haber** (que se prohibirían expresamente por el ET) o la posibilidad de que la **Inspección de Trabajo propusiera sanciones a los trabajadores**¹⁰⁸⁸ (art. 159 y 160), **estaban fuera de lugar.**

Ya se ha hecho referencia al carácter y a las deficiencias reales de representatividad y de operatividad de los CSHT. Se añadirá aquí que el art. 8 de la OGSHT regulaba sus funciones, entre las que añadía la capacidad de realización de visitas a los lugares de trabajo y constatar los riesgos que pudieran afectar a los trabajadores, así como investigar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales producidos. Sin embargo, la adscripción de este cometido al Comité, sin que se especificara que los representantes de los trabajadores podían realizar estas actividades dentro de sus competencias de forma autónoma y no sometida a la voluntad de la empresa, no garantizaba tampoco en la práctica la participación en ellas.

La novedad consistía en la figura de los **vigilantes de seguridad** (art. 9), a nombrar por el empresario en las empresas no obligadas a constituir Comités de Seguridad e Higiene y que ocuparan cinco o más trabajadores. El nombrado debía ser el técnico más calificado en prevención de riesgos o, en su defecto el trabajador que acreditara haber seguido un curso de seguridad o de socorrismo (sic) y a falta de ellos, el más preparado en la materia, que debería realizar algún curso. Sus misiones eran promover la cooperación del trabajador, comunicar al empresario las situaciones de peligro, examinar las condiciones de trabajo y existencia de riesgos y prestar los primeros auxilios a los accidentados. Es decir, **no era un representante de los trabajadores sino del empresario**, en teoría para auxiliarle en sus funciones y en la práctica, en el contexto de la norma, para descargarle de eventuales responsabilidades.

Por otra parte, el enfoque de los poderes públicos, un año después de la promulgación de la Ordenanza no había variado en absoluto. Así, en la inauguración en

¹⁰⁸⁸ Las multas eran de 100 a 5.000 ptas. y debían anotarse en el libro de sanciones de la empresa y en el expediente personal del trabajador. Con independencia de que la multas a trabajadores no debieron ser frecuentes, lo cierto es que éstos veían en la Inspección de Trabajo no a quine velaba por sus derechos, sino a un vigilante más de su trabajo. La actitud aún hoy de muchos trabajadores ante una visita de inspección en materia preventiva, aprestándose a ponerse un casco, disculpándose de que no existen las medidas de protección colectiva adecuadas o resistiéndose a explicar la forma y condiciones en que trabajan, es un resabio de aquellos tiempos.

Madrid de la exposición *El mundo de la seguridad*, organizada por las MPAT en el marco como siempre del Plan Nacional, el ministro De la Fuente seguía refiriéndose a los objetivos de tal Plan como orientados a:

“Proteger al trabajador, pero **sobre todo a que el trabajador aprenda a protegerse a sí mismo**. La piedra angular de la seguridad en el trabajo está en la formación del trabajador, al que hay que inculcar desde la primera edad y a todas las edades la **reflexión sobre su trabajo y su incidencia en la sociedad en que vive**”¹⁰⁸⁹.

Se continuaba así constriñendo la seguridad en el trabajo a la responsabilidad del trabajador, y en todo caso a la impartición una formación consistente en enseñarle cómo protegerse. Todo ello con ignorancia del empresario y de sus responsabilidades preventivas, a las que no se mencionaba en absoluto. Y tampoco se abandonaba el **lenguaje armonizador tan querido del régimen para la dispersión de las responsabilidades**. El mismo ministro describía así el Plan unos días después:

“El nuevo Plan tiene que convertirse no sólo en un instrumento eficaz en la lucha contra los accidentes y las enfermedades profesionales sino también en **instrumento de integración comunitaria** de la empresa que facilite las relaciones humanas en el seno de la misma. Para la mejor consecución de sus objetivos el Plan va a discurrir por dos caminos complementarios: formación de una conciencia social que habrá de plasmarse en acciones visibles y creación de servicios de asistencia, asesoramiento y colaboración”¹⁰⁹⁰

La seguridad se convierte así en un problema “social”, por lo que deberán ser los **poderes públicos quienes se encarguen de formar a los trabajadores y asesorar a los empresarios**. En última instancia es **la sociedad y su falta de conciencia la responsable de los accidentes**. Esta tergiversación de los contenidos normativos, propiciada por los propios poderes públicos, incapaces mental y prácticamente de enfrentarse con el empresariado y hacerle cumplir los mínimos de la ley, consiguió abrirse camino en la opinión general hasta muchos años después y sin que aún hoy haya podido ser del todo corregida.

La confirmación de estos enfoques la encontramos en el contenido de las campañas de sensibilización. El recordado slogan **“Trabaja, pero seguro” es el exponente más significativo de la responsabilización al trabajador de su propia seguridad**. La todavía hoy existente asociación de la seguridad en el trabajo con un casco -nunca con un medio de protección colectivo- redundaba en la misma idea¹⁰⁹¹. Incluso cuando se pretendía trascender el concepto de que la prevención no es exclusivamente

¹⁰⁸⁹ *La Vanguardia Española*, 7 de marzo de 1972, p. 42.

¹⁰⁹⁰ *La Vanguardia Española*, 12 de marzo de 1972, p. 4.

¹⁰⁹¹ Los slogans que fueron premiados en la campaña de 1972 redundaban sobre el mismo tema, incluso con algún tinte vejatorio: “¿Seguro que estás seguro?”, “El peligro no se ve, pero tú sí”, “Usa la cabeza, pero con casco”, *La Vanguardia Española*, 28 de abril de 1972, p. 6.

una responsabilidad del trabajador, **nadie se atrevía a emplear la palabra “empresario”**, sino que inmediatamente se daba el salto a la **responsabilidad compartida, social e indiscriminada**, a la “colaboración de todos los españoles” que no sabe muy bien cómo es posible que se produzca si no es con actos de voluntad colectivos, cuando quien únicamente puede introducir las modificaciones productivas que prevengan el riesgo es el empresario. Así, en la campaña de 1972, setenta y dos años después de que la ley fijara la responsabilidad objetiva del empresario en el accidente de trabajo, el Ministerio de Trabajo insertaba anuncios a toda página en los diarios, con la ilustración de un trabajador espantado y el siguiente texto:

“Decir ¡CUIDADO! no es suficiente. Hace falta más. Si en España se han producido 1.500.000 accidentes laborales en 1970, decir ¡cuidado! no es bastante. Hay que pasar a la acción. Y esta acción representa la coordinación, **el esfuerzo constante de todos y cada uno de los que directa o indirectamente nos vemos afectados por el riesgo: todos los españoles**”¹⁰⁹²

Si la responsabilidad se extendía a tantos, fácil es comprender que no se exigiera al verdadero responsable. Por eso las actuaciones en el ámbito de la empresa no tenían un diferente carácter. Como botón de muestra, puede traerse aquí la noticia publicada en esos días sobre la clausura de la primera Campaña de Prevención de Accidentes del Trabajo en una empresa metalúrgica barcelonesa. Presidían el acto el representante de Delegado Provincial de Trabajo, el alto personal de la Empresa, el representante del Delegado Provincial de Sindicatos, el Director-gerente y el Ingeniero adjunto a la Dirección de la Mutua Metalúrgica. El Jefe de Personal de la Empresa y secretario del Comité de Seguridad e Higiene enumeró la actividad desarrollada, que calificó de asombrosa (sic): “seis mesas redondas para Directivos, cursos de Seguridad, dirigidos a Encargados, Jefes de Equipo e Instructores, conferencias sobre Responsabilidad legal del Mando, Cursos formativos sobre problemas en la Dirección del Personal y proyecciones cinematográficas al personal de la Empresa con películas cedidas por Mutua Metalúrgica. Se fallaron también los concursos de carteles, fotografías y frases divulgadoras y, por último, se organizaron otros dos concursos para todo el personal: *A Mallorca con la Seguridad y Seguro e inseguro*”¹⁰⁹³.

Como puede comprobarse, los trabajadores se habían limitado a ver unas proyecciones y a participar en concursos, los directivos discutían sobre el tema, los responsables eran los mandos, la Mutua colaboraba, la Administración se congratulaba, pero por ningún lugar aparecía ni un análisis sobre el estado de la seguridad en la empresa, ni de la salud de los trabajadores, ni medida alguna de prevención que la empresa fuera a poner en práctica. Los trabajadores estaban representados en el acto por el secretario del comité de seguridad e higiene, que resultaba ser el jefe de personal.

¹⁰⁹² *La Vanguardia Española*, 12 de marzo de 1971, p. 16.

¹⁰⁹³ *La Vanguardia Española*, 9 de marzo de 1971, p. 31.

En conclusión, la OGSHT permitió un avance en la sistematización de obligaciones empresariales de protección, simultáneamente al inicio de desarrollo institucional de los organismos públicos especializados. Sin embargo, el marco autoritario en que se produjo, impidiendo la participación y acción de los trabajadores y de sus representantes y la propia concepción del CSHT con órgano de la empresa y no de representación, **no permiten distinguir la Ordenanza del conjunto de la legislación laboral autoritaria del régimen**. Su incomprensible encuadre como normativa derivada de la LGSS, que consideraba la Seguridad e Higiene como un servicio social del que se derivarían prestaciones, es decir, con una perspectiva prestacional que excluía la vertiente de obligación laboral de empresario directamente derivadas del contrato, abonaba, de un lado, la lenidad administrativa en la exigencia de responsabilidades empresariales. Y de otro, la **confusión de obligaciones que aparecían difuminadas, socializadas y en último extremo, centradas en la autorresponsabilidad de los trabajadores**, permitía la elusión de la responsabilidad empresarial, y con ello **la reducción del tratamiento de seguridad y salud en el trabajo a su vertiente asistencial, pero en absoluto preventiva**.

Atendiendo a los datos disponibles, y en el periodo que media entre la promulgación de la OGSHT y el final de la década de los setenta, se asiste a un periodo de crecimiento de la accidentalidad hasta el año 1974 y un posterior y apreciable descenso en adelante. En 1971, se registraron 1.115.248 accidentes, de los que 2.027 fueron mortales. En 1974, la cifra total era de 1.116.805, pero los mortales habían crecido hasta 2.368. A partir de 1975, en que se registraron 1.102.341 accidentes y 2.231 mortales, el decrecimiento fue relevante hasta 1979, en que se produjeron 668.858 accidentes de los que 1.660 habían sido mortales¹⁰⁹⁴. Aun así, las cifras seguían siendo muy altas si se tiene en cuenta el descenso de la actividad producido por la recesión económica.

Lo más significativo sin embargo es la evolución de la accidentalidad en el período democrático hasta la promulgación de la LPRL, en el que siguió vigente la OGSHT. La accidentalidad registrada entre 1980 y 1996 sigue el ritmo de la actividad económica, produciéndose una cierta estabilización en los primeros años ochenta -que coincide con el periodo de descenso de la actividad por motivo de la crisis- y posteriormente, en paralelo a la etapa de crecimiento, una acusada elevación del número de accidentes, aunque no en la mortalidad producida. Así, se pasó de 585.009 accidentes registrados y 1.378 fallecidos en 1980 a 1.218.225 (más del doble) y 984 mortales en 1996¹⁰⁹⁵. En términos de índices de incidencia (por cada cien mil trabajadores), que dan una más precisa idea de la evolución, se había pasado de 5.330,0 en 1984 (primer año con datos disponibles) a 6.191,9 en 1996 en cuanto a los accidentes totales y de 12,83 a 9,8 en el

¹⁰⁹⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico 1980*, Fondo documental del INE, p. 329.

¹⁰⁹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuarios Estadísticos 1984 y 1997*, Fondo documental del INE, p. 340 y 411 respectivamente. A partir de 1982, el Anuario incorpora datos de accidentes obtenidos de los partes de accidentes de trabajo, que son más fiables, lo que hace que la serie no sea homogénea.

mismo periodo en cuanto a los accidentes mortales¹⁰⁹⁶. Si algo era claro es que la OGSHT no cumplía los objetivos. La razón, aparte de su contenido, ya anticuado, era la persistente **indefinición de las responsabilidades empresariales y las dificultades para una acción inspectora efectiva.**

¹⁰⁹⁶ INSHT, *Siniestralidad laboral 2006*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, s. d., p. 7-8.

CAPITULO X

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y RECUPERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

*“ESPAÑA,
palabra bárbara, raída
como roca por el agua,
sílabas
con sonido de tabla
seca,
playa
de mi memoria, mina
roja del alma,
cuándo
abrirás la ventana
a la brisa
del alba”*. Blas de Otero¹⁰⁹⁷.

1.-Los primeros pasos de la transición democrática

Desde la muerte del dictador en 1975 hasta las primeras elecciones democráticas y la posterior aprobación de la Constitución de 1978, el proceso de restauración de la democracia en España no fue sencillo. El régimen franquista era ya anacrónico en relación con el grado de desarrollo económico del país y las modificaciones sociales que se habían producido en las dos últimas décadas, pero mantenía aún su aparato represivo y la resistencia de sus apoyos sociales y políticos a los cambios se manifestaba en todos los ámbitos. Si el reto de las fuerzas opositoras al franquismo era la reinstauración democrática tras cuarenta años de dictadura, no era menor la importancia de evitar que la confrontación entre el aparato del *régimen* y las fuerzas del cambio no se manifestara con la violencia que la mayoría rechazaba con la memoria puesta en la guerra civil.

El gobierno Arias-Fraga, primero del postfranquismo, pretendió mantener lo esencial del *régimen* con ligeras reformas cosméticas frente a una oposición aún dividida, pero nuevamente las movilizaciones obreras generalizadas de los primeros meses de 1976

¹⁰⁹⁷ B. de OTERO, “Con un cuchillo brillante”, en *País. Antología 1955-1970*, Plaza & Janés, Barcelona, 1975, p. 64

forzaron, no sólo la constitución de un organismo unitario de la oposición -Coordinación Democrática-, sino cambios en el gobierno que podían dar lugar a una mayor apertura.

El gobierno de Suárez, que dio comienzo en julio de 1976, abrió la posibilidad de aislar a las fuerzas más decididamente fascistas (lo que dio en llamarse el “bunker”) y establecer puentes de diálogo entre los reformistas y la oposición democrática. No sin dificultades y con brotes violentos protagonizados por la extrema derecha, el camino de -la autodestrucción del franquismo se abría paso. La situación internacional, en particular en Europa, favorecía la presión democrática. Tras la revolución portuguesa y el final del régimen de los coroneles en Grecia en 1974, ya solo quedaba una dictadura, la española. Incluso la mayoría de las fuerzas económicas del país, interesadas en la inserción en la Comunidad Económica Europea, no veía otra salida que la democracia. La Corona terminó por apostar también por la solución democrática y, de este modo, la transición se materializó en un laborioso acuerdo entre los reformistas del *régimen* y la oposición democrática.

Los primeros meses de 1977 fueron decisivos en el proceso. El punto de partida fue la aprobación de la ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977¹⁰⁹⁸. Las declaraciones del art. 1 materializaban las bases mínimas: “la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”; “los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado” y “la potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes”. Ya no opera la democracia “orgánica”, se respetan los derechos individuales y se apunta la división de poderes. La demolición del franquismo había comenzado.

Por Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política¹⁰⁹⁹, se establecían las bases para la legalización de los partidos de oposición, si bien tratando de exceptuar al PCE. Los hechos del 22 de enero de ese año, en que miembros de la extrema derecha asesinaban a cinco miembros del despacho de abogados laboristas de CCOO de la calle de Atocha de Madrid, las movilizaciones de los trabajadores al día siguiente y la masiva manifestación pacífica en su entierro, sumados a la permanente presión por la legalización de los comunistas, convertida en piedra de toque de la fiabilidad democrática del proceso, condujeron finalmente a la legalización del PCE en abril de ese año.

En marzo, aunque con limitaciones, se había legalizado la huelga mediante la promulgación del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de

¹⁰⁹⁸ BOE núm. 4 de 5 de enero de 1977, p. 170-71. Las propias Cortes franquistas la aprobaron tras un referéndum (sobre la Ley de Reforma Política) celebrado en diciembre del año anterior.

¹⁰⁹⁹ BOE núm. 35 de 10 de febrero de 1977, p. 3223.

trabajo¹¹⁰⁰. El 14 de marzo se habían dictado medidas de amnistía y de indulto¹¹⁰¹ y el 1 de abril se legalizarían los sindicatos¹¹⁰². Aunque fuera de una manera provisional, las **libertades mínimas estaban garantizadas antes de las primeras elecciones democráticas.**

En esos meses, España se incorporaba también al ámbito democrático internacional mediante la ratificación de una serie de Convenios Internacionales que el franquismo había ignorado, a saber: el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) de la ONU, hechos ambos en Nueva York el 19 de diciembre de 1966¹¹⁰³ y, más tarde, la *Carta Social Europea* (CSE), hecha en Milán de 18 de octubre de 1961¹¹⁰⁴. Pero además, ratificaba también varios Convenios de la OIT de contenido incompatible con la arquitectura jurídica franquista, como el n° 98 sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado el 1 de julio de 1949, el Convenio n° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, adoptado el 9 de julio de 1948¹¹⁰⁵ o el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, adoptado el 26 de junio de 1973.

A pesar de la visión interesada que ha podido propagarse en estos últimos años, la democracia recuperada no fue ni mucho menos un acto de voluntad de las fuerzas franquistas ni una construcción del monarca. Naturalmente, sin su actitud no hubiera sido posible, pero esa actitud y su materialización no hubieran tenido lugar sin la presión sostenida de los ciudadanos demócratas y en particular de la clase obrera¹¹⁰⁶. El resultado

¹¹⁰⁰ BOE núm. 58, de 9 de marzo de 1977, p. 5464-70. Tras las modificaciones para su adaptación al texto constitucional por STC 11/1981, de 8 de abril, BOE núm. 99, de 25 de abril de 1981, p. 1-13, continúa siendo la regulación actual de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo. El resto, referido a la negociación de convenios colectivos y despidos individuales y colectivos, fue derogado por el Estatuto de los Trabajadores en 1980.

¹¹⁰¹ Real Decreto-Ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia, BOE núm. 65 de 17 de marzo de 1977, p. 6201-02 y Real Decreto 388/1977, de 14 de marzo, sobre indulto general, BOE núm. 66 de 18 de marzo de 1977, p. 6301-02. Estas medidas habían seguido al Real Decreto-ley 10/1976 de 30 de julio, sobre amnistía, BOE núm. 186, de 4 de agosto de 1976, p. 15097-98. Sobre su contenido y sobre la posterior Ley de amnistía de octubre de 1977, es muy clarificadora la lectura del artículo de S. JULIÀ, "Las dos amnistías de la transición", publicado en el blog *Tendencias 21*, que ha sido consultado el 10.03.17 en http://www.tendencias21.net/espana/Las-dos-amnistias-de-la-transicion_a13.html

¹¹⁰² Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, BOE núm. 80 de 4 de abril de 1977, p. 7510-11. En realidad, dado que el reglamento no apareció hasta el 28 de abril, las organizaciones sindicales tuvieron que celebrar el 1 de mayo aún en la ilegalidad.

¹¹⁰³ Instrumentos de Ratificación, ambos de 20 de abril de 1977, BOE núm. 103 de 30 de abril de 1977, p. 9337-43 y 9343-47 respectivamente.

¹¹⁰⁴ Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, BOE núm. 153 de 26 de junio de 1980, p. 14533-40.

¹¹⁰⁵ Instrumentos de Ratificación, ambos de 14 de abril de 1977, BOE núm. 111 de 10 de mayo de 1977, p. 10154-55 y núm. 112 de 11 de mayo de 1977, p. 10343-45, respectivamente. Junto a ellos, se ratificaban también convenios más recientes como el n° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, adoptado el 26 de junio de 1973 y el n° 142 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, adoptado el 23 de junio de 1975. Por Real Decreto 1010/1978, se creaba la Embajada de España ante la OIT, BOE núm. 116 de 16 de mayo de 1978, p. 11540.

¹¹⁰⁶ Sobre el papel de las organizaciones obreras en la transición democrática, y en particular sobre la convicción democrática de los dirigentes sindicales, incluidos los de fábrica, vid. R. M. FISHMAN,

no fue la derrota militar de los franquistas ni supuso la desaparición de todos los restos del *régimen*, pero sí se alcanzó un marco de juego democrático perfectamente homologable al de los países europeos de nuestro entorno y la posibilidad de acabar con las estructuras de la dictadura, construyendo un nuevo Estado.

2.-El consenso constitucional

La plasmación más nítida del contenido de la transición democrática fue la Constitución de 1978, aprobada por los españoles en referéndum el 6 de diciembre de 1978. Era la primera vez en la historia de nuestro país en que una Constitución se elaboraba y aprobaba con el concurso de todas las fuerzas políticas, única manera de garantizar su respeto y su continuidad. El consenso alcanzado, sin embargo, tampoco fue fácil y hubo de tejerse en el aprendizaje del ejercicio democrático del diálogo entre los partidos.

A. Los Pactos de la Moncloa y la primera reestructuración administrativa de la Seguridad Social

Inmediatamente después de las primeras elecciones libres en junio de 1977, quedaba por delante la tarea de construir el entramado jurídico democrático. El propio resultado de las elecciones, con la victoria de los reformistas, una pequeña representación de las fuerzas más ligadas al régimen franquista y una amplia, aunque no suficiente, presencia de las fuerzas de izquierda socialista y comunista, favorecía la continuación del diálogo iniciado. Pero el peso de la situación económica del país, sumergido en una profunda crisis, fue también determinante para que se discutieran conjuntamente las medidas económicas urgentes que el país necesitaba.

En octubre de 1977 se firmaban por los dirigentes de todos los grupos parlamentarios los denominados *Pactos de la Moncloa*, que constituían hito fundamental en el diálogo político. Constan de dos partes: el “Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía” y el “Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política”¹¹⁰⁷. Además de su contenido, que suponía un cambio de rumbo en relación con las políticas anteriores, su mayor valor era la forma pactada en que se habían elaborado, por la que Gobierno y oposición renunciaban a parte de su programa para alcanzar un punto de encuentro que permitiera abordar no solo los urgentes problemas derivados de la crisis y la reconstrucción de un Estado inservible que el franquismo había dejado en herencia, sino un marco favorable para la discusión del contenido de la nueva

“Organización obrera y retorno a la democracia en España”, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 1996.

¹¹⁰⁷ *Los Pactos de la Moncloa, Texto completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo Político*, Colección Informe, núm. 17, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1977, p. 6-27 y 28-32 respectivamente. <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/descarga/Coleccion-Informe-17-Los-Pactos-de-la-Moncloa.pdf>

Constitución democrática, aceptada por todas las fuerzas políticas, junto a una “modernización del sistema económico, más próximo a la economía social de mercado que caracterizaba las democracias occidentales”, también aceptada por el conjunto de las fuerzas parlamentarias¹¹⁰⁸.

No se trata de analizar aquí el conjunto de los acuerdos, sino sólo de recordar que las medidas jurídicas y políticas, provisionales mientras se elaboraba la Constitución, se referían a la extensión del derecho de reunión, de asociación política y libertades públicas, el control democrático de los medios de comunicación de titularidad estatal, medidas urgentes de modificación del Código penal referidas a derechos de las mujeres, reconsideración de los límites del Código de Justicia Militar y revisión de la Ley de Orden Público, “depurándolo de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre y armónico disfrute de las libertades públicas y los derechos humanos”. En la práctica constituyeron una suerte de legislación provisional mientras se redactaba la Constitución. Conviene en todo caso recordar, como muestra de la resistencia de la derecha de la época a los cambios democráticos, que Alianza Popular firmó los acuerdos económicos, pero no así los políticos¹¹⁰⁹.

Las medidas de contenido económico abarcaban desde las de saneamiento presupuestario y la política de rentas, hasta la política fiscal, de inversiones públicas, educación, urbanismo y, en particular, un capítulo dedicado a la Seguridad Social. Aunque todas ellas merecerían detenerse, lo haremos solamente en las de este último capítulo¹¹¹⁰ para destacar las siguientes:

a) Desde el punto de vista organizativo, la *reestructuración* de las antiguas Entidades Gestoras y el paso a la Administración del Estado de los ámbitos de actuación que no son propios de la Seguridad Social. Junto al Servicio de Empleo y Acción Formativa, la promoción profesional Obrera, el Instituto Español de Emigración y el Servicio de Universidades Laborales, se **traspasaba al Estado el Servicio de Seguridad e Higiene** “excepto las funciones que éste realice de medicina preventiva laboral”.

b) En cuanto al *control democrático*, el sometimiento al Parlamento de sus presupuestos y gastos, así como la participación de las asociaciones empresariales y sindicales (éstas en función de los resultados de las elecciones sindicales libres que ya se anuncian en el texto).

¹¹⁰⁸ J. ESTEFANÍA MOREIRA, *La larga marcha. Medio siglo de historia política (económica). Entre la historia y la memoria*, Ed. Península, Barcelona, 2007, p. 166.

¹¹⁰⁹ En palabras de uno de sus dirigentes, Laureano López Rodó, los motivos de su negativa eran dos: “porque desborda el marco de un posible consenso entre el Gobierno y los grupos parlamentarios, puesto que los partidos han tomado posiciones en materias que son de absoluta competencia del Gobierno” y “porque con este tipo de acuerdos se pretende dismantelar los instrumentos con los que cuenta el Estado contra la subversión y el terrorismo en un momento como éste, de suma delicadeza en materia de orden público”, *La Vanguardia*, 27 de octubre de 1977, p. 4. El texto completo del comunicado de Alianza Popular puede también consultarse en el mismo número p. 5-6.

¹¹¹⁰ *Los Pactos de la Moncloa...* cit., p. 18-20.

c) La *financiación* del sistema mediante un sistema de cotización con criterios de progresividad, eficacia social y redistribución y, lo más importante, el **aumento de la aportación del Estado** del 3,5% en 1977 a un 8,2% en 1978 hasta alcanzar el 20% en 1983. Esta medida era de una importancia clave, dado el estado de postración financiera del sistema.

d) La elaboración de un *catálogo de enfermedades profesionales* y la actualización de las normas de medicina preventiva.

La primera norma derivada de estos acuerdos fue el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo¹¹¹¹. Esta norma, que suponía un cambio fundamental en la simplificación de la estructura administrativa de la Seguridad Social, respondía a la exigencia de cumplimiento del acuerdo político basado en la necesidad de **regular la participación institucional** y permitir la clarificación económica y la eficacia del sistema.

Así, el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social –creado en julio de 1977¹¹¹²– se haría cargo de las “funciones correspondientes al Estado en materia de salud, Sistemas de Seguridad Social y Servicios de Asistencia Social” (art. 1) y las Entidades Gestoras quedaban reducidas a tres: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), como administrador de las prestaciones, que incorporaba a las Mutualidades con lo que estas perdían su personalidad jurídica, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), dedicado a los servicios sanitarios y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social. Se creaba asimismo la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) como servicio común, adscrito a la Secretaría de Estado para la Seguridad Social, actuando bajo el principio de *caja única*, y se establecía el sistema de *reparto* para todas las contingencias, con la excepción del régimen de Accidentes de Trabajo para las Mutuas Patronales y Empresas (D. A. 2ª). Desaparecía en consecuencia el INP.

La TGSS, por su parte, asumió la titularidad del conjunto de los bienes, derechos y recursos constitutivos del “patrimonio único de la Seguridad Social”, incluidos los adscritos a las MPAT, si bien éstas se reservaban el derecho de realizar los “actos de conservación, disfrute y mejoramiento que se estimen precisos para el cumplimiento de sus fines”, es decir, todo lo relacionado con su administración, a pesar de tratarse de patrimonio de la Seguridad Social. Cómo no, seguía quedando excluido el patrimonio histórico de las MPAT que se había definido en el TRLGSS de 1974 y cuya disponibilidad

¹¹¹¹ BOE núm. 276 de 18 de noviembre de 1978, p. 26246-49.

¹¹¹² Justificado en tanto la “intensificación de la actividad administrativa sobre sectores sociales que demandan una creciente atención”, Real Decreto 1558/1977 de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado, BOE núm. 159, de 5 de julio de 1977, p. 15035-37.

se venía rigiendo por las normas contenidas en los Estatutos de cada Entidad¹¹¹³. De esta forma volvía a consolidarse el especial régimen patrimonial de la MPAT, que quedaba incólume tras la reorganización del sistema.

En cuanto al **Servicio Social de Seguridad e Higiene en el Trabajo**, además de otros servicios, quedaba transferido a la Administración Institucional del Estado y **dejaba por tanto de tener la condición de Organismo de la Seguridad Social** (art 4), pasando a denominarse Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (INHST) y a adscribir al Ministerio de Trabajo como Organismo autónomo de carácter administrativo. Sin embargo, el INMST, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la OSME, así como los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo quedaban incorporados al Servicio Social de Medicina Preventiva, dependiente por tanto del Ministerio de Sanidad. Se preveía en todo caso que las funciones de medicina preventiva laboral debían coordinarse entre ambos organismos (art. 5.4)¹¹¹⁴.

Con ello, el INHST salía por primera vez del ámbito de la Seguridad Social para adquirir un carácter autónomo en el seno del Ministerio de Trabajo. Se venía a reconocer así que su consideración como Servicio Social (complemento de prestaciones de la seguridad social) que arrancaba de la LGSS de 1966 carecía de fundamento¹¹¹⁵, ya que las de obligaciones reguladas para el empresario, dada su índole, debían estar dirigidas y controladas por la autoridad laboral. Este cambio de criterio contribuiría a despejar la confusión hasta entonces presente y que había conducido a que, como se ha señalado más arriba, las funciones reales del antiguo Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo fueran, indebidamente, de asistencia a los empresarios. Sin embargo, las competencias relativas a la **medicina del trabajo quedaban separadas en el ámbito sanitario y eran consideradas todavía indebidamente como servicios sociales** junto a otras prestaciones sanitarias. La clarificación definitiva tendría que esperar a la LPRL, aunque en la práctica la confusión ha persistido tras su promulgación.

También en cumplimiento de uno de los acuerdos económicos de la Moncloa, se promulgó una importante norma, el Real Decreto 1995/1978 de 12 de mayo, por el que

¹¹¹³ Real Decreto Real Decreto 255/1980, de 1 de febrero, por el que se atribuye a la Tesorería General de la Seguridad Social la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social, *BOE* núm. 37 de 12 de febrero de 1980, p. 3340-41, art. 1 y 3.

¹¹¹⁴ Hasta ese momento, el *Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo* estaba incorporado al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, por Real Decreto de 29 de mayo de 1978, *BOE* núm. 127, p. 12375. El *Servicio Social de Medicina Preventiva* se había creado por Real Decreto 1821/1978 de 12 de mayo, *BOE* núm. 162 de 8 de julio de 1978, p. 16265-66 con fines generales (art. 2) relacionados con la salud pública y desligados de la prevención en el trabajo, a saber: apoyo de las medidas y programas establecidos para la defensa de la salud colectiva; colaboración en la realización de acciones o campañas de medicina preventiva y protección de la salud individual; colaboración en la realización de programas y actividades de promoción de la salud, orientación personal y familiar y educación sanitaria y, en general, cuantas otras actividades se dirijan a prevenir las enfermedades o las accidentes o a fomentar y promover la salud de la población.

¹¹¹⁵ Criterio, por cierto, que permaneció intocado en la LGSS hasta el TR de 1994.

se aprueba el **cuadro de enfermedades profesionales** en el sistema de la Seguridad Social¹¹¹⁶, que actualizaba el antiguo cuadro de 1961. El Convenio de la OIT núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, adoptado en 1964 y que había entrado en vigor en 1967¹¹¹⁷, no había sido ratificado por España pero la lista en él contenida serviría de referencia para la confección actualizada del cuadro. Esta norma no sería derogada hasta 2006¹¹¹⁸.

Los Pactos de la Moncloa tuvieron así dos componentes. Uno, el innegable acuerdo de estabilización económica, que sin embargo no se saldó con pérdidas relevantes en los salarios de los trabajadores. Y otro, las contrapartidas de reforma estructural que, si bien no se completaron enteramente, alejaban los acuerdos de los tradicionales planes de estabilización cuyo único objetivo era la recomposición del beneficio empresarial a costa de devaluaciones de la moneda y de los salarios.

B. La constitucionalización de los derechos de los trabajadores

La **Constitución Española** (CE) de 1978¹¹¹⁹ representa la **ruptura jurídica con el régimen franquista y la reinserción de España en el concierto de las naciones democráticas**. Su texto fue, como es sabido, fruto también del consenso entre las fuerzas políticas, y, por tanto, el resultado de un difícil equilibrio, pero con un resultado inequívocamente democrático, e incluso progresista en su conjunto. Su Disposición Derogatoria incluye expresamente todas las Leyes Fundamentales del franquismo, que enumera, incluida la Ley de Reforma Política de 1977. No sólo su contenido, sino también esta explícita derogación, marcan una auténtica ruptura con la dictadura y desautorizan cualquier intento de relacionar la CE 1978 con el régimen franquista.

España se constituye así en **Estado social y democrático de derecho** (en fórmula deudora de la Ley Constitucional de Bonn, 1949) como democracia avanzada, recogiendo por tanto en esta definición la vocación de **intervención pública democrática** en la defensa y mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. La materialización del concepto de Estado social consiste, precisamente, en la incorporación como derechos fundamentales, no solo de los derivados de la libertad, como son los civiles y políticos, sino también de los **basados en la igualdad**, como aportación democrática de las concepciones socialistas fraguadas durante el siglo XX¹¹²⁰.

¹¹¹⁶ BOE núm. 203 de 25 de agosto de 1978, p. 19909-16.

¹¹¹⁷ El cuadro se modificaría nuevamente en 1980. La versión final está disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312266:NO.

¹¹¹⁸ Por Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, BOE núm. 302, de 19 de diciembre de 2006, p. 44487-546.

¹¹¹⁹ BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978, p. 29313-424.

¹¹²⁰ Una tercera generación de derechos humanos, basados estos en la *fraternidad* como últimas herencia de la Revolución Francesa, se va abriendo paso aunque no goce aun de reconocimiento constitucional generalizado: derecho a la paz, a la libertad informática, a la calidad de vida o a la protección del medio

Resulta esencial a este respecto el art. 9.2, que recoge el compromiso de los poderes públicos en este sentido, colocando el derecho a la igualdad –individual y colectiva- en el mismo plano que el derecho a la libertad:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad¹¹²¹ del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”

A continuación se consagran los **derechos, especialmente protegidos como fundamentales**, a la igualdad ante la ley y la no discriminación (art. 14), la libertad de expresión (art. 20), **reunión y manifestación** (art. 21) y **asociación** (art. 22), así como el derecho a la **libre sindicación y a la huelga** (art. 28).

Reconoce también, en un segundo nivel de protección, en el art. 35, el **derecho al trabajo**, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo, a una remuneración suficiente y a la no discriminación por razón de sexo. A ello se añade la previsión de regulación por ley de un estatuto de los trabajadores. Asimismo, en el art. 37 se consagra el **derecho de negociación colectiva** y la fuerza vinculante de los convenios, así como el derecho de empresarios y trabajadores a adoptar medidas de conflicto colectivo.

Y finalmente, entre los principios rectores de la política social y económica, se halla la obligación de los poderes públicos de **velar “por la seguridad e higiene en el trabajo”** (art. 40.2) y de mantener un **“régimen público de Seguridad Social** para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante

ambiente, aunque con difícil instrumentación técnica, F. SERRA JIMÉNEZ, “La transformación de los derechos humanos”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Ed. Complutense, Madrid, 1993, p. 305.

¹¹²¹ Las desigualdades en salud, no solo laboral, aunque también, tienen un evidente componente social. La OMS denomina “*determinantes sociales*” a las condiciones que dan lugar a esta desigualdad y señala acciones para combatirla. Entre otras, y en lo que nos interesa, que “el pleno empleo y el trabajo digno sean objetivos centrales de las políticas sociales y económicas nacionales e internacionales”; que se formulen políticas económicas y sociales que prevean “empleos de calidad suficientemente remunerados, que tengan en cuenta el costo real y actual de una vida sana”; que todos los trabajadores estén protegidos por “normas y políticas laborales básicas internacionales”; que mejoren las condiciones laborales de todos los trabajadores. Ver Informe de la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud de la OMS “*Subsanar las desigualdades en una generación. Resumen analítico*”, OMS, Ginebra, 2008, p. 8., consultado en http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69830/1/WHO_IER_CSDH_08.1_spa.pdf. Dicho de una manera concluyente: “Un determinante fundamental de la equidad de la salud es tener mayor justicia. Y para ello hace falta aumentar la igualdad social con un reparto equitativo de la riqueza y una redistribución igualitaria de los beneficios que favorezca a quienes menos tienen. No es posible reducir las desigualdades en salud sin transformar la organización, la estructura sociopolítica y las desigualdades de poder que atenazan al planeta”, J. BENACH, M. VERGARA, C. MUNTANER, “Desigualdad en salud: la mayor epidemia del siglo XXI”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 103, 2008, p. 39.

situaciones de necesidad” (art. 41)¹¹²². Estos dos deberes públicos se constituyen por tanto en **derechos de los trabajadores**.

Bien es verdad que el ámbito de la **asistencia social** no queda explícitamente constitucionalizado, salvo la alusión del art. 148.1.20 como competencia de las CCAA. Sin embargo la doctrina del TC ha venido apreciando que, con independencia de que pueda existir un tipo de asistencia “externa” al sistema de seguridad social, precisamente la adjudicada a las CCAA, también incorpora una componente “interna” al sistema, que se ha ido desarrollando legislativamente, no sólo mediante la universalización de la sanidad sino también con el establecimiento de las prestaciones públicas no contributivas¹¹²³, incluidas las más recientes derivadas de la Ley de Dependencia¹¹²⁴. Quedaba así también **desterrada la vieja concepción benéfica y paternalista de la asistencia social y se sentaban las bases jurídicas para su desarrollo como un derecho ciudadano, a cubrir por los poderes públicos**.

Interesa aquí también señalar que, de una forma general, el art. 43 contiene el reconocimiento del “derecho a la protección de la salud” y la competencia de los poderes públicos para “organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”. Sin embargo, ha de notarse que estas obligaciones -y el propio concepto de salud pública- están nítidamente separadas de las referentes a la seguridad e higiene, a pesar de su indudable relación. El art. 43 obliga a organizar y tutelar, es decir, que existe una responsabilidad pública directa en el objetivo a conseguir: la protección de la salud. Sin embargo, el art. 40.2 otorga una especial protección a los trabajadores en su relación de trabajo, especificidad de esta relación que conduce también a que el papel de los poderes públicos sea distinto. Obliga a velar, es decir a **vigilar el cumplimiento de las normas previamente establecidas por parte de quienes tienen la responsabilidad de cumplirlas, en este caso los empresarios**, para garantizar su materialización. El derecho a la seguridad en el trabajo es perfectamente compatible con el derecho a la salud, que, por cierto, no es el único ejemplo de derechos atribuidos al conjunto de los ciudadanos de los que, naturalmente, los trabajadores no se despojan al entrar en los centros de trabajo: el derecho a la integridad física (art. 15), a la

¹¹²² Los distintos niveles de protección de estos derechos se contienen en el art. 53 CE. El máximo nivel corresponde a los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 14 a 29), con reserva de ley orgánica (art. 81.1), tutelados por los tribunales en procedimiento especial y con posibilidad de recurso de los ciudadanos en amparo ante el TC, aparte del recurso de inconstitucionalidad. Los derechos y deberes de los ciudadanos (art. 30 a 38), con reserva de ley ordinaria, son tutelados mediante recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1 a). Los principios reconocidos en los art. 39 a 52 informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

¹¹²³ L. E. DE LA VILLA, “El contenido constitucional...”, cit., p. 593.

¹¹²⁴ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, *BOE* núm. 299 de 15 de diciembre de 2006, p. 44142-56. Su preámbulo contiene la justificación constitucional de la regulación y de la cooperación entre la Administración Central y las CCAA en su desarrollo. Por su parte, el art. 2 o) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, *BOE* núm. 245 de 11 de octubre de 2011, asigna significativamente al orden social el conocimiento de las cuestiones litigiosas sobre las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, “teniendo a todos los efectos de esta Ley la misma consideración que las relativas a las prestaciones y los beneficiarios de la Seguridad Social”, aunque difiere su aplicación a norma específica.

libertad ideológica (art. 16), a la intimidad personal (art. 18) o a la libertad de expresión (art. 20) constituyen otros casos con aplicación también en la relación laboral que la doctrina ha denominado derechos laborales *inespecíficos*¹¹²⁵.

Es también de utilidad recordar que el **derecho a la seguridad constituye una de las limitaciones al ejercicio de la libertad de empresa** que consagra el art. 38, en el marco de la economía de mercado. El objetivo de la productividad ha de someterse a la obligación de preservar la seguridad y la salud de los trabajadores, cuya participación y la de sus representantes, que la ley reconocerá más tarde, modulan el poder de organización del empresario. Además, los sindicatos (también las asociaciones empresariales) reciben una mención especial en el Título Preliminar, art. 7, al ser considerados organizaciones de creación y funcionamiento libre y democrático que “contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”. Es decir que, en oposición a la concepción armonizadora, se reconocía la **existencia de intereses diferenciados de patronos y trabajadores y, por tanto, que el conflicto es consustancial a la democracia como instrumento de avance social**. Los cauces de su tratamiento se garantizaban mediante la libertad de sindicación y de huelga y el reconocimiento de los derechos al conflicto y a la negociación colectiva libre.

El derecho de representación de los trabajadores en la empresa se garantiza en el art. 129, al ordenar a los poderes públicos la promoción eficaz “de las diversas formas de participación en la empresa”, no solo, por tanto, nominal sino dotada de contenidos efectivos. El mismo artículo reconoce el derecho de participación institucional de los “interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”. Es decir que, sin nombrarlos, asigna a los sindicatos una función de representación más allá del ámbito de la empresa, en relación con el mencionado art. 7. Finalmente, se reconoce también el papel de los partidos políticos democráticos como expresión del pluralismo político, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumento fundamental para la participación política. **Los trabajadores pueden contar también con expresión política en libertad.**

Ha de complementarse este cuadro con la definitiva desaparición del tratamiento de los problemas sociales como una “cuestión de orden público”, con las connotaciones que históricamente ha tenido en España en cuanto a la acción de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad del Estado. El art. 8 extrae definitivamente de la competencia de las primeras “el orden interior en periodo de normalidad”. Y el art. 104 otorga a los segundos la protección de los derechos y libertades –no su represión- y la garantía de la seguridad ciudadana, inaugurando en realidad en nuestro país la **concepción democrática de la seguridad** deudora de la Revolución Francesa, en la que el papel del

¹¹²⁵ STC 88/1985 de 19 de junio, F.2; STC 120/1990 de 27 de junio, STC 137/1990 o STC 229/1992., M. C. PALOMEQUE, “El derecho constitucional del trabajador a la seguridad en el trabajo”, *Mapfre Seguridad*, nº 45, 1992, p. 6.

Estado es la **protección de los derechos como condición del ejercicio de las libertades**¹¹²⁶.

Quedaban así constitucionalizados no solo los derechos individuales y las libertades públicas, sino derechos específicos de los trabajadores, individuales y colectivos y sus derechos de representación. El núcleo duro de mayor protección constitucional incluye derechos específicamente laborales, como el de sindicación y huelga o el de no discriminación, como medida de la calidad democrática del texto constitucional. También, por primera vez, se constitucionalizaba la **obligación pública de intervenir (ahora democráticamente) en materia de seguridad e higiene y en el mantenimiento de un régimen público de seguridad social suficiente**, diferenciándose claramente los dos ámbitos de actuación: la regulación de las condiciones de seguridad e higiene, como legislación laboral, y la suficiencia de las prestaciones, como derecho relacionado con la seguridad social.

Se recuperaba y ampliaba de esta forma el camino emprendido en España por la Constitución de 1931, reflejando los avances en tal sentido producidos internacionalmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, tanto a través de las declaraciones de la ONU como de los Convenios de la OIT. Los tratados internacionales quedaban además reconocidos en el art. 96 como parte integrante del ordenamiento interno y, de conformidad con el art. 10.2, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas por la Constitución, deberán interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Además, y esto es relevante, el punto 2 del art. 96 prevé la imposibilidad de derogación o modificación de los tratados internacionales por el derecho interno, sino sólo “de acuerdo con las normas generales del derecho internacional”, de lo que deriva su **primacía respecto al derecho interno**.

La Constitución incorporaba también, entre otros muchos, cambios en la propia estructura del Estado, que tendrían consecuencias muy importantes en la actividad administrativa en materia de seguridad y salud. En definitiva, el entramado jurídico del franquismo había desaparecido y se sustituía por una democracia homologable con las europeas. De aquí en adelante, el conjunto de la legislación de trabajo y en particular de seguridad y salud tomará otra orientación, recuperando su carácter tuitivo (no paternalista) y respetuoso con las reglas de actuación en libertad y democracia. Diferentes gobiernos actuarán sobre la legislación laboral, no siempre con el asentimiento de las organizaciones sindicales, pero la Constitución protegerá la libre expresión y acción de los sindicatos. Tampoco actuarán siempre extendiendo los derechos de los trabajadores, sino que a veces los restringirán respondiendo a las posiciones políticas de los gobernantes, pero siempre respetando los mínimos constitucionales. La **disyuntiva ya no**

¹¹²⁶ M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo...*, ibíd., p. 461.

será dictadura o democracia sino derecha o izquierda: diferentes políticas en un amplio marco jurídico y político comúnmente acordado.

C. La nueva estructura del Estado

La Constitución debía abordar uno de los problemas que la dictadura había intentado también sofocar por la fuerza: la necesaria distribución del poder político entre el Estado y los territorios que lo conforman. También la Segunda República, como es sabido, había intentado dar una solución al problema mediante el establecimiento de *regiones autónomas* por voluntad expresada de sus ciudadanos, en el marco de un Estado integral, como se definía en sus art. 1 y 8. De ahí nacieron los Estatutos de Autonomía de Cataluña (1932) y del País Vasco (1936, ya comenzada la guerra civil). También el Estatuto de Galicia sería plebiscitado en junio de 1936, pero no llegó a entrar en vigor por el estallido de la sublevación que pronto ocuparía su territorio. El franquismo se aprestaría a derogar también los otros dos Estatutos inmediatamente después de la sucesiva ocupación militar.

Pues bien, actualizando y ampliando el modelo republicano, la CE 1978 diseñó el Estado de las Autonomías sobre la doble base que se contiene el art. 2: la indisoluble unidad de la Nación española y el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Y sobre tal base se desarrolla el título VIII, no exento de fuertes discusiones en su contenido –hasta el punto de ser rechazado por la derecha de Alianza Popular-, pero que en todo caso **ponía fin al modelo centralista del franquismo**.

Se establecía el derecho a constituir Comunidades Autónomas (CCAA) con dos velocidades y tipo de requisitos: la denominada vía lenta del art. 143 y la vía rápida del art. 151. Esta última se reservaba a las denominadas nacionalidades históricas, que no estaban obligadas a repetir los pronunciamientos ya realizados al haber aprobado proyectos de Estatuto de Autonomía (D. T. 2^a), es decir, las tres Comunidades que lo habían hecho en la República. También podían acceder a la vía del art. 151 las provincias o grupos de ellas que realizaran pronunciamientos institucionales en tal sentido, refrendados por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. El resultado como es sabido, fue el acceso de Andalucía tras el referéndum de 28 de febrero de 1980. La primera exigía un proceso más largo, pero sin necesidad de pronunciamiento en consulta: los Estatutos se aprobaban en las Cortes Generales, como expresión de una suerte de autonomía otorgada y no fruto de la expresión de la voluntad de los ciudadanos. El resultado, tras varios años, fue la estructuración en las 17 Comunidades Autónomas actuales.

Aunque la Constitución preveía diferencias entre las competencias de las CCAA en función de la vía elegida (las CCAA de la vía lenta solo podían asumir como máximo las competencias del art. 148.1, mientras que las de la vía rápida podían incluir las no

reservadas al Estado en el art. 149.1), la realidad es que paulatinamente se ha producido un proceso de homogeneización, con algunas especialidades, derivadas en el caso del País Vasco y Navarra del reconocimiento constitucional de los derechos históricos forales (D. A. 1ª) o de la transferencia de competencias en materia penitenciaria, como es el caso de Cataluña, o de policía autonómica, como lo es en Cataluña y el País Vasco.

Lo que más interesa aquí es la **distribución de competencias** entre el Estado y las CCAA. Puede definirse competencia el “conjunto de funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a un sujeto público sobre una determinada materia”, incluyendo por lo tanto tres componentes: la norma atributiva de la competencia, el titular que la ejerce y el alcance funcional de las actividades encomendadas¹¹²⁷. A su vez, las competencias pueden ser normativas (legislativas o reglamentarias) o ejecutivas, pudiendo atribuirse conjunta o separadamente al Estado o las CCAA. Se entiende por competencias exclusivas las que incluyen tanto la potestad legislativa, como la reglamentaria y la ejecutiva, mientras que las compartidas se hallan distribuidas, tanto en relación con la función como de la materia. Si se comparte la función legislativa, corresponderá al Estado la legislación básica¹¹²⁸ y a las CCAA la legislación de desarrollo y el resto de las funciones reglamentarias y ejecutivas.

Pues bien, los art. 148 y 149 CE diseñan la distribución de competencias entre los dos tipos de titulares, atribuyendo directamente al Estado las contenidas en el art. 149.1 y reservando las contenidas en el art. 148 para su atribución, en su caso, a las CCAA por sus respectivos Estatutos de Autonomía. El art. 149.3 prevé, como *cláusula de cierre*, que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, así como que las que no se hayan asumido por dichos Estatutos corresponderán al Estado. Añade, como *cláusula de prevalencia*, que la norma estatal prevalece, en caso de conflicto, sobre las de las CCAA en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, siendo en todo caso el derecho estatal, supletorio del derecho de las CCAA.

De esta forma, el art. 149.1. 7ª **reserva al Estado la “legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”**. En otras palabras, la legislación de trabajo es competencia exclusiva del Estado, incluida la potestad reglamentaria, pudiendo quedar en manos de las CCAA las funciones ejecutivas. La realidad es que todos los Estatutos tienen incluida esta competencia ejecutiva. La inclusión del ámbito normativo del **derecho a la seguridad e higiene del art. 40.2 CE**

¹¹²⁷ M. BARCELÓ SERRAMALERA, “Las competencias de las Comunidades Autónomas”, en M. A. APARICIO PEREZ y M. BARCELÓ SERRAMALERA (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, p. 523.

¹¹²⁸ No siempre ha sido pacífico el alcance del concepto de “legislación básica”. El Tribunal Constitucional la ha definido como un “común denominador normativo”, que no ha de manifestarse siempre en forma de ley, sino que puede hacerlo excepcionalmente como reglamento. En el caso de las competencias simplemente ejecutivas de las CCAA el Estado ha de dictar los reglamentos normativos de su ley, M. BARCELÓ SERRAMALERA, “Las competencias...”, cit., p. 530.

en la **legislación laboral** quedaba así definitivamente fuera de toda duda, como se confirmaría en la legislación posterior, comenzando, como se verá por el Estatuto de los Trabajadores.

El art. 148.1.21^a recoge como ámbito de **competencia a asumir por las CCAA la “sanidad e higiene”**, teniendo en cuenta que el art. 149.1.16^a atribuía al Estado la sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos. Es evidente que la atribución a las CCAA de competencias en higiene, que en este caso lo son de desarrollo legislativo y reglamentario, así como de ejecución, no se refiere en ningún caso a la higiene en el trabajo, sino a la *higiene pública* en los términos en que se ha definido aquí con anterioridad. Esta distinción cobra importancia en la delimitación posterior del ámbito de la salud pública que las normas sanitarias configurarán.

También conviene señalar que el art. 149.1.17^a atribuye al Estado competencia exclusiva en la **“legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”**, lo que permitirá -en aplicación también de lo previsto en el la disposición 1^a del mismo punto, por la que se atribuye en exclusividad al Estado la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles”- el posterior **desarrollo de un moderno e inclusivo sistema de seguridad social**.

3.-La legislación posconstitucional. Un marco jurídico democrático de las relaciones de trabajo en ruptura con la legislación franquista

La Constitución de 1978 abre un nuevo e importante marco para la **intervención normativa del Estado en la relación laboral**. Nuevo en cuanto supone la **ruptura con el marco totalitario del franquismo en su doble vertiente de intervención invasiva y, sobre todo, expoliadora de los derechos de los trabajadores**. Importante en cuanto al reconocer la **autonomía colectiva**¹¹²⁹ como fuente del derecho, otorgará al libre acuerdo entre empresarios y trabajadores un papel primordial en la regulación de las relaciones de trabajo. El Estado ya no es el único legislador, pero no por eso ha de renunciar a intervenir en las relaciones sociales, y en particular en las relaciones de trabajo, en cumplimiento del mandato, entre otros, del art. 9.2 CE. Esta voluntad de *intervención democrática*, patente en muchos de los preceptos constitucionales, se materializará en adelante en función de las relaciones de fuerza políticas y sociales, aunque siempre con respeto del marco constitucional y de la fundamental definición del Estado como *social y democrático de derecho*.

¹¹²⁹ M. C. PALOMEQUE LOPEZ y M. ALVAREZ DE LA ROSA definen la autonomía colectiva como “poder compartido por los trabajadores y empresarios para, a través de sus respectivos representantes, autorregular sus intereses contrapuestos y, en particular, establecer autónomamente las condiciones a que han de ajustarse las relaciones de trabajo, de la que emana el *convenio colectivo* como norma jurídica”, *Derecho de Trabajo*, ibíd., p. 128

A. La concertación social como instrumento global de intervención sindical

Durante los primeros años de la transición democrática el país atravesaba una fuerte crisis económica, agravada por muchos rasgos anacrónicos de la estructura económica heredada. Los Acuerdos de la Moncloa fueron un pacto político en el que los sindicatos no participaron directamente, pero en el que se diseñaba el marco en el que debía discurrir la negociación colectiva del invierno de 1977-78. No es este el lugar para analizar su impacto en las condiciones de trabajo, en particular salariales. Pero sí se recordará que tras la experiencia de las medidas económicas del gobierno para el año 1979¹¹³⁰, decretadas unilateralmente y que contenían medidas de contención salarial -ahora sin contrapartida alguna- y que darían lugar al proceso huelguístico más amplio de los registrados, se abrió paso durante años una práctica muy específica, aunque siempre sometida a contradicciones, de las relaciones laborales españolas como es la denominada “concertación social”. En doce años, hasta 1990, se alcanzaron seis pactos de distinta naturaleza ligados a la política económica y posteriormente se han producido más acuerdos sectoriales sobre multitud de temas.

Consistía la concertación en la negociación y toma de acuerdos por las organizaciones patronales y sindicales mayoritarias (CCOO y UGT) al máximo nivel, en algunos casos con participación directa del Gobierno, y en los que se acordaban no solo políticas salariales sino también multitud de otras medidas de contenido laboral. No siempre fueron acuerdos de todas las fuerzas sindicales y tampoco siempre se limitaron a abordar temas estrictamente laborales, sino que en muchos casos, debido a la participación del Gobierno, con lo que adquirirían carácter tripartito, los acuerdos tenían un ámbito de más alcance en relación con políticas económicas o sociales. De una u otra forma, fueran de carácter tripartito o bipartito empresarios-sindicatos, o incluso de los sindicatos directamente con el gobierno, el sistema de concertación iniciado en los años ochenta perdura a través de diversos formatos hasta nuestros días. En todo caso, y a pesar de sus detractores, el diálogo social, que forma parte de las más vivas recomendaciones de la OIT, no dejó de ser un ejercicio de las reglas de juego democráticas, en el que los sindicatos, a cambio sobre todo de aceptar márgenes de contención salarial, tenían la oportunidad de corregir las políticas económicas de ajuste, con obtención en general de contrapartidas, en muchos casos a favor de colectivos de trabajadores sin poder de negociación y de presión.

¹¹³⁰ Real Decreto-ley 49/1978, de 26 de diciembre, sobre política de rentas y empleo, *BOE* núm. 309 de 27 de diciembre de 1978, p. 29187-89. Se establecía una banda salarial ente el 11% y el 14% sobre una inflación prevista del 10%. La realidad desbordaría las previsiones gubernamentales, al pactarse subidas salariales del 15,6% en media, J. ESTEFANÍA MOREIRA, *La larga marcha...*, cit., p. 221. En sus p. 211 a 236 puede encontrarse una descripción y análisis de los pactos alcanzados en el período.

La primera de tales contrapartidas era la garantía de que los sectores activos menos organizados podrían obtener aumentos salariales de unos mínimos dignos. Pero, además, en el ámbito de las políticas públicas referidas a la ampliación de los límites del Estado social –en aquel entonces tan precario–, se obtenían concesiones del poder público, como en el caso de la extensión de las prestaciones de desempleo o el aumento de las pensiones, de forma que los trabajadores activos ofrecían un ejercicio de solidaridad responsable a cambio de impulsar un trasvase de rentas a los más desfavorecidos y carentes de capacidad de presión. También incluyeron los acuerdos de concertación instrumentos de consolidación sindical y participación institucional que permitieron contrarrestar la relativa debilidad de los sindicatos en algunos momentos. Por parte patronal, y a cambio de alguna flexibilidad en los salarios, se obtenían importantes cotas de tranquilidad, una vez constatado que en los periodos en que no se alcanzaba acuerdo para la negociación colectiva, la conflictividad se disparaba.

A partir de 1988, la concertación se ha venido produciendo tras movilizaciones importantes, a veces huelgas generales, o también tras cambios de gobierno, siempre con el objetivo de corregir las políticas económicas o sociales avanzadas o puesta en práctica por los gobiernos de distinto signo. Pero ha de resaltarse que, en su práctica totalidad, los acuerdos alcanzados han abordado temas relacionados con la SST, tanto en cuanto a la normativa como a las políticas públicas en la materia. En particular, las normas promulgadas tras la LPRL han sido en general previamente acordadas en su contenido.

B. El Estatuto de los Trabajadores

El compromiso de redacción de un estatuto de los trabajadores fue llevado al texto constitucional (art. 35.2) por iniciativa de los partidos de izquierda, inspirados en el Estatuto italiano de 1970, obtenido por las organizaciones sindicales de ese país en un momento de alza en su potencia reivindicativa. Muy tempranamente, los partidos de izquierda habían presentado sendas proposiciones de ley sucesivamente rechazadas en la medida en que la patronal había escenificado reacciones desmedidas¹¹³¹. Finalmente, el

¹¹³¹ El 21 de septiembre de 1977 el grupo socialista había presentado la proposición de ley sobre acción sindical en la empresa que, tras ser rechazado, fue sustituido en 1978 por un proyecto gubernamental. En su tramitación, la ponencia admitió en la Comisión de trabajo enmiendas de los partidos de izquierda que provocaron la airada reacción de las organizaciones empresariales que llegaron a acusar al texto de propio de países de economía socialista, como puede verse en las noticias aparecidas en aquellos días “Se pretende insertar en España un tipo de empresa de neto sello socialista. Conclusiones de un informe de Joaquín Garrigues y Díaz-Cañabate sobre el proyecto de acción sindical en la empresa”, *La Vanguardia*, 28 de abril de 1978, p. 44. <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1978/04/06/pagina-44/33738603/pdf.html?search=acción+sindical>. El proyecto no terminó su andadura parlamentaria puesto que la Constitución abriría otra fase política. El 19 de abril de 1979, el grupo comunista presentaba una proposición de ley de Estatuto de los Trabajadores que fue rechazado y sustituido por el proyecto gubernamental que sirvió de base a la redacción definitiva, alcanzada después de muchas modificaciones.

partido en el gobierno, Unión de Centro Democrático (UCD) presentó la suya, fuertemente contestada también en su redacción inicial, pero que tras un largo proceso de discusión parlamentaria, fue promulgada finalmente la Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores (ET)¹¹³². Este proceso da una idea de la centralidad política que en aquel momento ocupaba la legislación laboral y de la confrontación de posiciones en presencia sobre su contenido y los modelos de relaciones laborales a construir.

No faltó sin embargo ya entonces quien, haciéndose eco de los planteamientos neoconservadores que habían empezado a crecer, abogaba por el retorno a la regulación de la relación laboral por Código Civil, retomando la ya discusión decimonónica sobre la inconveniencia de la intervención pública. La falta de distinción entre la intervención democrática y la tan recientemente vivida intervención totalitaria en España **daba audiencia a la identificación entre intervención y franquismo o dictadura**. Muchas de las discusiones en torno al ET y posteriormente en relación con el papel a jugar por los poderes públicos estuvieron contaminadas por estas visiones interesadas, **defendidas por quienes habían sido los mayores beneficiarios de la intervención totalitaria**, y que de tanto en tanto volverían a emerger en la discusión y a ganar terreno en lo ideológico, en lo político y en lo normativo, hasta nuestros días. En palabras de uno de los más prestigiosos asesores de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) del momento:

“Recuerdo que algunos ilustres liberales sostuvieron entonces la **necesidad de romper y sustituir la norma laboral por la ausencia de ésta y aplicar más el Código Civil** y mucho menos las disposiciones laborales, y suprimir el Ministerio de Trabajo y lo que su existencia significaba. Tales planteamientos encontraron algún eco en algunas minorías empresariales”¹¹³³.

Estas posiciones, que no eran mayoritarias entonces, aunque auguraban nuevas oleadas conservadoras, retrotraían a la vieja obstaculización al avance democrático que constituye la intervención tuitiva y equilibradora de los poderes públicos en la relación laboral.

En cuanto al ET, al elevar la regulación laboral en su conjunto a rango de ley, reforzaba el poder parlamentario en la legislación de trabajo y en consecuencia el nivel de **intervención democrática**. A cambio se **reducía la intervención administrativa**, tanto regulatoria como de ejecución, **a favor de la autonomía colectiva** (no de la autonomía individual –civilista- como pretendían los más conservadores)¹¹³⁴. Una

¹¹³² BOE núm. 64 de 14 de marzo de 1980, p. 5799-815.

¹¹³³ L. F. MÁRQUEZ SÁNCHEZ, “El Estatuto de los Trabajadores: una Ley para la transición laboral”, *Transformaciones laborales en España. A XXV años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores*. Coord. Santos M. RUESGA BENITO, F. VALDÉS DAL-RÉ y J. M. ZUFIAUR, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005, p. 232.

¹¹³⁴ J. CRUZ VILLALÓN, “Los actores políticos y sociales del Estatuto de los Trabajadores” ..., cit., p. 160-61.

cuestión era la creación de una norma adaptada a los mandatos constitucionales y otra la pretendida desaparición de toda norma.

Pues bien, y volviendo al ET, se apuntará en primer lugar que no se trataba de un código del trabajo, ya que no recogía de forma sistemática y organizada toda la normativa laboral¹¹³⁵. Incorporaba, junto con la regulación del contrato de trabajo del Título I, la relativa a la representación de los trabajadores en la empresa y a la negociación colectiva en sus Títulos II y III respectivamente.

Su carácter de norma en todo caso **esencial en las relaciones de trabajo individuales y colectivas** ha hecho sufrir al ET numerosas variaciones a lo largo de los años, normalmente relacionadas con las posiciones políticas de los gobiernos de turno. Además ha sido objeto de dos refundiciones, Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo y Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre¹¹³⁶. No es este el lugar para un análisis del ET, pero se señalarán los preceptos más relacionados con el objeto aquí tratado, que, por cierto, mientras no se señale lo contrario, han permanecido invariables desde su primera versión.

El ámbito del ET se ciñe al trabajo por cuenta ajena, definido en su art. 1 como el que se “presta voluntariamente dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario”, pero del que se excluyen, entre otros colectivos, el de los funcionarios públicos, sometidos a su legislación propia¹¹³⁷.

Incorpora entre los **derechos básicos** de los trabajadores (art. 4.2.d), “su integridad física y una adecuada política de seguridad e higiene”, con lo que dota a este derecho de una importancia fundamental. El art. 19 lo desarrolla, concretándolo en forma de una “**protección eficaz**”. Es la primera vez que este concepto figura en nuestra legislación obligando, ahora con rango de ley, al **empresario a adoptar cuantas medidas sean necesarias para la protección del trabajador**. A la luz de esta obligación esencial habrán de interpretarse a partir de ese momento los preceptos de una OGSHT que irá poniendo de manifiesto su obsolescencia a pasos agigantados.

Como contrapartida, se establece la obligación de los trabajadores de observar en su trabajo las medidas legales y reglamentarias de seguridad e higiene. Esta obligación, aparece a continuación modulada por la del empresario de “facilitar formación práctica y adecuada”, formación que el trabajador se obliga a seguir, en tiempo facilitado o abonado

¹¹³⁵ La D. A. 3ª preveía que se recogieran por el Gobierno “en un texto único denominado *Código de Trabajo*, las distintas leyes orgánicas y ordinarias que, junto con la presente, regulan las materias laborales, ordenándolas en títulos separados, uno por ley, con numeración correlativa, respetando íntegramente su texto literal”, al que se incorporarían las leyes futuras. Este mandato no ha sido aún cumplido, a pesar de haber sido reiterado en la DA 8ª de los TR de la Ley en 1994 y 2015.

¹¹³⁶ *BOE* núm. 75 de 29 de Marzo de 1995, p. 9654-88 y *BOE* núm. 255 de 24 de Octubre de 2015, p. 100224-308, respectivamente.

¹¹³⁷ Como se verá, no es hasta la promulgación de la LPRL en 1995 cuando se reconocerá a los funcionarios públicos el derecho a su seguridad y salud en el trabajo en pie de igualdad con el resto de los trabajadores.

por el empresario. Se completa con la facultad del trabajador de participar directamente o a través de sus representantes legales, en la inspección y control de las obligaciones del empresario.

Además, los representantes, en caso de “probabilidad seria y grave de accidente por la inobservancia de la legislación” por parte del empresario, pueden requerirle por escrito para que tome las medidas que hagan desaparecer el riesgo, con comunicación posterior a la autoridad competente, que podrá a su vez, suspender los trabajos o paralizarlos “con los informes técnicos precisos”. Si el riesgo fuera “inminente”, el setenta y cinco por ciento de los representantes de los trabajadores –o la totalidad si se trata de procesos continuos-, pueden paralizar los trabajos, también con comunicación a la autoridad laboral, que anulará o ratificará tal paralización¹¹³⁸.

En este contexto, el art. 58, dedicado a las faltas y sanciones de trabajadores, había desterrado cualquier intervención sancionatoria administrativa por incumplimiento laboral, relegando su tratamiento al ámbito del poder disciplinario del empresario, con revisión jurisdiccional y prohibición de sanciones consistentes en reducción de las vacaciones u otra minoración de los derechos al descanso del trabajador, así como de la multa de haber.

El Título II, desarrollando el derecho básico de representación en la empresa del art. 4.1.g) regula el sistema de representación colectiva mediante las figuras de los *delegados de personal* y los *comités de empresa*, a elegir en empresas o centros de trabajo de seis o más trabajadores¹¹³⁹. Esta regulación había contado con la oposición del PSOE, que defendía el modelo de representación basado exclusivamente en los sindicatos, sin elecciones en las empresas, no sólo por razones de coherencia con el sistema sindical tradicional de la UGT –también de la CNT- sino por razones de oportunidad, dada la debilidad inicial de su sindicato hermano¹¹⁴⁰. Por el contrario, el PCE sostenía el modelo

¹¹³⁸ La supresión de las mayorías cualificadas y la intervención de los delegados de prevención creados por la LPRL no serán recogidas en el ET hasta el TR de 2015: “Si el riesgo de accidente fuera inminente, la paralización de las actividades podrá ser acordada por los representantes de los trabajadores, por mayoría de sus miembros. Tal acuerdo podrá ser adoptado por *decisión mayoritaria de los delegados de prevención* cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal” (art. 19).

¹¹³⁹ Las variaciones en el sistema de elección, pero sobre todo la introducción del procedimiento arbitral en el proceso electoral, se produjeron en el marco de la reforma del ET de 1994, recogida en el TRLET de 1995. La regulación de la elección de representantes en las Administraciones Públicas, así como de los derechos de negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos tendría lugar mediante Ley 9/1987, de 12 de junio, BOE núm. 144 de 17 de junio de 1987, p. 18284-90, posteriormente modificada por la Ley 18/1994, de 30 de junio, BOE núm. 156 de 1 de julio, p. 21106-12. Actualmente está incorporada al Estatuto del Empleado Público, RD-Leg. 5/2015, de 30 de octubre, BOE núm. 261 de 31 de octubre de 2015, p. 103105-59.

¹¹⁴⁰ Antes de la promulgación del ET se habían celebrado ya elecciones sindicales libres, reguladas de forma transitoria por el Real Decreto 3149/1977, de 6 de diciembre, sobre elección de representantes de los trabajadores en el seno de las Empresas, BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1977, p. 27192-94 y que derogaba el sistema de representación vertical. Estas elecciones no fueron contabilizadas oficialmente, pero arrojarían una amplia mayoría a CCOO en un momento en que el sindicato socialista estaba en construcción. Los resultados (CCOO 35,1%, UGT 22,10%; CCOO 44,06%, UGT 28,26%, según las fuentes) figuran en

de CCOO, de doble representación, sindical y unitaria, confiado en la fuerza acumulada en la lucha contra la dictadura, pero también con la inspiración del modelo italiano, en el que se reconocía como muy próximo. Lo cierto es que la consolidación de los dos sindicatos como organizaciones en libertad durante la transición no fue sencilla y que en aquellos años la pugna por el modelo sindical a imponer estaba a la orden del día. Hoy, afortunadamente, el **modelo de doble representación** no está en discusión.

El ET reconocía a la representación elegida como **Representación Legal de los Trabajadores** (RLT) dejando para una posterior regulación por ley orgánica el desarrollo del derecho de libertad sindical del art. 28 CE¹¹⁴¹. De esta forma, el sistema de doble representación privilegiaba a la unitaria en el seno de la empresa y a los sindicatos fuera de ella, no sólo en la negociación colectiva sino en cuanto a la representación institucional. El modelo, con escasos referentes en Europa, y a pesar de que en ocasiones puede no favorecer la afiliación sindical, ha resultado muy funcional para la defensa de los trabajadores en la empresa y también para la legitimación social de los sindicatos, pues las elecciones sindicales, extendidas a la gran mayoría de las empresas, resultan un modo de medición de su representatividad muy valioso.

Así, los delegados de personal (a elegir en empresas entre seis y cuarenta y nueve) y los comités de empresa (elegidos en empresas a partir de cincuenta trabajadores) y en una escala de número de miembros que se contiene en los art. 61 y 66, asumen un buen número de **competencias** (art. 64) en el ámbito de la *información*, entre otras materias, sobre la situación económica y de empleo de la empresa, estadísticas de absentismo y sus causas, sanciones impuestas a trabajadores por faltas muy graves, **accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus consecuencias, índices de siniestralidad (sic) , estudios del medio ambiente laboral y mecanismos de prevención utilizados**. Posteriormente, el TR de 1995¹¹⁴², recogiendo normativa europea, añadiría el derecho de ser informado sobre la aplicación del derecho de igualdad de trato entre hombres y mujeres y las medidas adoptadas para su fomento, así como de recibir las copias básicas de los contratos de trabajo, prórrogas y denuncias.

Se recoge también el derecho de información y *consulta* en los cambios en la organización del trabajo, en los casos de riesgo para el empleo, con informe previo en las reestructuraciones de plantilla y traslados de instalaciones, fusiones o absorciones de empresa, planes de formación profesional y sistemas de organización del trabajo, sistemas de primas e incentivos y valoración de puestos de trabajo¹¹⁴³. Y finalmente se le encarga

V. M. PÉREZ DÍAZ, “Elecciones sindicales, afiliación y vida sindical local de los obreros españoles de hoy”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 6, Madrid, 1979, p. 16.

¹¹⁴¹ El art. 61 ET ya señala que el Título II desarrolla el derecho de representación del art. 4 “y sin perjuicio de otras formas de participación”, refiriéndose precisamente a la regulación que se difiere.

¹¹⁴² Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, *BOE* núm. 75, de 29 de marzo de 1995, p. 9654-88.

¹¹⁴³ El propio art. 64 define la *información* como “transmisión de datos por el empresario al comité de empresa, a fin de que este tenga conocimiento de una cuestión determinada y pueda proceder a su examen”. Deberá facilitarse por el empresario “en un momento, de una manera y con un contenido apropiados, que permitan a los representantes de los trabajadores proceder a su examen adecuado y preparar, en su caso, la consulta y el informe”. Y la *consulta* como “el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre

la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, de seguridad social y de empleo vigentes, así como del resto de los pactos y condiciones de empresa, con legitimación para la interposición de acciones. En particular, entre otras funciones de vigilancia, se le asignaba la de las “**condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo en la empresa**” (el TR del ET 2015 ¹¹⁴⁴ actualizará la expresión, sustituyéndola por *condiciones de seguridad y salud*). El cuadro se completa con las garantías del art. 68, las posibilidades de información a los trabajadores, la dotación de los medios materiales imprescindibles (art. 81) y el reconocimiento del derecho de reunión (asamblea) en el interior de la empresa (art. 77).

Pero la competencia más importante es la contenida en el Título III, que desarrolla **el derecho de negociación colectiva del art. 35 CE**, al dotar de legitimación a la representación legal de los trabajadores para la negociación y el acuerdo con el empresario de los convenios colectivos de ámbito empresarial. Los convenios de ámbito superior a la empresa se reservaban a las organizaciones sindicales y patronales “más representativas” ¹¹⁴⁵ (art. 87). Dejando la puerta abierta a un modelo de sola representación sindical –que no se ha impuesto en la práctica-, se consideraban también legitimadas las secciones sindicales de empresa que en su conjunto sumaran mayoría del comité para la negociación de los convenios de este ámbito. También interesa destacar que el amplio margen del contenido de los convenios regulado en el art. 85 permite la introducción de acuerdos en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Así pues, el ET, con independencia de las vicisitudes y modificaciones que ha ido sufriendo o de la opinión que éstas puedan suscitar, **materializa la ruptura legal, ahora adaptada a la Constitución del modelo de relaciones laborales de la dictadura. La representación legal** de los trabajadores ya no es “auxiliar” del poder empresarial ni se inserta en una organización totalitaria y vertical, sino que es **elegida democráticamente, en un marco de libre actividad de los sindicatos**. Se dota además de competencias reales de información, consulta y vigilancia del cumplimiento de la ley. Los representantes gozan de garantías y de posibilidades de acción en el interior de la empresa, incluido el derecho de reunión. Se trata de una verdadera **representación de los**

el empresario y el comité de empresa sobre una cuestión determinada, incluyendo, en su caso, la emisión de informe previo por parte del mismo”. Se realizará “en un momento y con un contenido apropiados, en el nivel de dirección y representación correspondiente de la empresa, y de tal manera que permita a los representantes de los trabajadores, sobre la base de la información recibida, reunirse con el empresario, obtener una respuesta justificada a su eventual informe y poder contrastar sus puntos de vista u opiniones con objeto, en su caso, de poder llegar a un acuerdo”, debiendo permitir en todo caso “que el criterio del comité pueda ser conocido por el empresario a la hora de adoptar o de ejecutar las decisiones”.

¹¹⁴⁴ Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre, *BOE* núm. 255 de 24 de octubre de 2015, p. 100224-308.

¹¹⁴⁵ El texto inicial del ET (art. 87) consideraba como “más representativas” a las asociaciones empresariales con más del 10% de los empresarios afiliados y a las organizaciones sindicales con el mismo porcentaje de presencia en el ámbito de la negociación, medida ésta en número de delegados elegidos. Para las organizaciones de ámbito de comunidad autónoma, el porcentaje se establecía en el 15%. Este sistema de cómputo abona la funcionalidad de la representación unitaria también a efectos de medida de la representatividad sindical. La condición de “sindicato más representativo” se trasladará más tarde a la Ley Orgánica de Libertad Sindical, con la misma forma de medición.

trabajadores para la defensa de sus intereses, en línea con el reconocimiento constitucional del conflicto laboral. Su carácter de órgano colegiado (art. 63) permite, aparte del juego de las mayorías, la discusión y la síntesis de posiciones unitarias, dificultando la capacidad de elección de interlocutor por parte del empresario. El comité de empresa puede convocar la huelga por simple mayoría. La negociación colectiva es enteramente libre y su resultado no está mediatizado por el poder público¹¹⁴⁶ sino por el resultado de la correlación de fuerzas entre los negociadores. El Estado renuncia a la reglamentación de las condiciones de trabajo sectoriales y se deroga todo el entramado de la legislación laboral franquista, desde la Ley sobre Reglamentaciones de Trabajo o la Ley de Contrato de Trabajo, al Decreto creación de los Jurados de Empresa o al Decreto sobre Reglamentos de Régimen Interior, pasando por la Ley de Convenios Colectivos Sindicales de Trabajo, la más reciente Ley de Relaciones Laborales o la mayor parte del Real Decreto-ley de Relaciones de Trabajo.

Además, y en lo más directamente relacionado con nuestro objeto, el ET recoge el mandato constitucional al **positivar el derecho a la seguridad y la salud como un derecho laboral, lo que había obviado la legislación franquista**. Se recuperaba así su dimensión jurídica apropiada, frente a la consideración de “servicio social” o del confuso papel de los poderes públicos de la dictadura¹¹⁴⁷. Se **depositaba en la representación legal de los trabajadores la capacidad de vigilancia del cumplimiento de las normas de seguridad por parte del empresario**, con legitimación para cualquier denuncia o acción jurisdiccional al respecto. Si bien el sistema de participación efectiva no se consolidaría hasta la LPRL, los representantes elegidos, por aplicación de la vigente hasta entonces OGSHT, pasarían a formar **parte del CSHT, pero con las competencias y el poder de intervención derivados del ET**, ahora ya con rango de ley y de contenido bien distinto de la función poco menos que auxiliar del empresario que la Ordenanza había reservado para los representantes de los trabajadores.

C. La Ley Orgánica de Libertad Sindical

La regulación del derecho de libertad sindical del art. 28 CE se produjo más tarde, por Ley Orgánica 11/1985 de 2 de agosto, de Libertad Sindical¹¹⁴⁸ (LOLS), norma que,

¹¹⁴⁶ La votación previa de los trabajadores quedaría eliminada y el laudo de obligado cumplimiento desaparecería quedando sustituido por el arbitraje obligatorio impuesto por el Gobierno como vía de terminación de una huelga, “siempre que se garanticen las condiciones de imparcialidad del árbitro” y solo en los casos en que se tratara de “servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad”, STC núm. 192/1980, de 8 de abril de 1981 sobre recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el RD-Ley 17/1977 de 4 de marzo, BOE núm. 99 de 25 de abril de 1981, p. 1-13.

¹¹⁴⁷ La exclusión formal del ámbito de la seguridad social no se realizaría sin embargo hasta la promulgación del TRLGSS de 1994, que suprimiría las referencias a la seguridad e higiene en su articulado, Real Decreto ley de 20 de junio de 1994, BOE núm. 154 de 29 de junio de 1994, p. 20658-708.

¹¹⁴⁸ BOE núm. 189 de 8 de agosto de 1985, p. 25119-23. El derecho de “libre sindicación de los empresarios” se remite en el preámbulo de la ley a la normativa de asociacionismo profesional de la Ley 19/1977, de 1 de abril, que se mantiene vigente salvo en lo que se oponga a la LOLS. En realidad, el término “sindicación” no es adecuado para los empresarios, como se aclara en ATC 113/1984 de 22 de febrero, que

salvo alguna modificación poco relevante, permanece vigente. Su ámbito subjetivo (art. 1) abarca a los trabajadores sujetos de una relación laboral, que son los afectados por el ET, y además, se extiende a aquellos cuya relación es de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, con la única excepción, ya prevista en el texto constitucional, de los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar. Los trabajadores por cuenta propia sin trabajadores a su servicio, los desempleados o los jubilados pueden afiliarse a las organizaciones sindicales, pero no fundar sindicatos que tengan precisamente por objeto la tutela de sus intereses singulares. Es decir, que los derechos derivados del art. 28 CE no se extienden a los trabajadores no asalariados fuera del ámbito de los sindicatos, sin perjuicio de poder acogerse al derecho común de asociación del art. 22 CE.

El contenido del derecho de libertad sindical comprende, desde la perspectiva individual, la **fundación de sindicatos** sin autorización previa, la afiliación (o, alternativamente, el derecho de no afiliación¹¹⁴⁹), **la elección de representantes** del sindicato y la **actividad sindical**. La faceta colectiva, es decir, los derechos de las organizaciones sindicales, incluye la redacción de sus estatutos y reglamento, la organización interna, la formulación de su programa de acción, así como la constitución de federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales, así como afiliarse a ellas y retirarse de las mismas. Las organizaciones no pueden ser suspendidas ni disueltas administrativamente sino mediante resolución firme de la Autoridad Judicial, fundada en incumplimiento grave de las Leyes.

La actividad sindical, tanto dentro como fuera de la empresa comprende en todo caso el **derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga y al planteamiento de conflictos individuales y colectivos**. El TC tiene dicho que estos son aspectos constitutivos del “contenido esencial” del derecho a la libertad sindical, pero también reconoce como “contenido adicional” el derivado de leyes o reglamentos, como son el derecho de los sindicatos a la presentación de candidaturas para la elección de los representantes legales de los trabajadores o a la promoción de dichas elecciones¹¹⁵⁰. De esta forma se hace compatible el derecho de libertad sindical con la regulación del derecho a la negociación colectiva y el derecho de representación del ET, aunque los

en su F. J. 1º precisa que “el art. 28.1 de la C.E. no comprende más que la sindicación de los trabajadores, pero no la empresarial, cuya cobertura constitucional se encuentra en la genérica libertad de asociación del art. 22 de la misma” o en STC 52/1992 de 8 de abril, que en su F. J. 3ª señala que “mal puede una Federación empresarial invocar un derecho que no le corresponde. En efecto, se ha de recordar que este Tribunal ha expresado con no poca contundencia que la ‘sindicación de los empresarios’ (términos antagónicos) se sitúa extramuros del art. 28.1 de la Constitución, encontrando su acomodo en la genérica libertad de asociación del art. 22 de la misma”. No será preciso, pues, insistir en que la libertad sindical es predicable tan solo de los trabajadores y sus organizaciones, sin que pueda incluirse en la misma el asociacionismo empresarial, dado que es incompatible con la propia naturaleza del derecho de libertad sindical, que es siempre una proyección de la defensa y promoción del interés de los trabajadores

¹¹⁴⁹ En evitación de la afiliación obligatoria. La no afiliación no impide al no afiliado gozar de los derechos a la actividad sindical, STC 134/1994 de 9 de mayo, ECLI:ES:TC:1994:134.

¹¹⁵⁰ STC 9/1988 de 25 de enero, ECLI:ES:TC:1988:9 y STC 13/1997 de 27 de enero, ECLI:ES:TC:1997:13.

derechos de los sindicatos y de los representantes legales de los trabajadores no tengan el mismo nivel de protección debido a su diferente encaje constitucional¹¹⁵¹.

Los art. 6 y 7 desarrollan la figura de sindicato “más representativo”, en los mismos términos que lo había hecho el ET, dotándole de una serie de derechos específicos extendidos a todos los niveles territoriales y funcionales: ostentar representación institucional, negociación colectiva incluida la interlocución en las AAPP, participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo, promoción de elecciones para representantes de los trabajadores y cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos¹¹⁵². También se extienden estos derechos a las organizaciones sindicales que hayan obtenido, en un ámbito territorial y funcional específico, el 10 por 100 o más de representantes, para ejercerlos en dicho ámbito.

La Ley regula además la constitución y los derechos de las **secciones sindicales de empresa** (SSE), a las que se reconoce (art. 8) la capacidad de celebrar reuniones en la empresa, recaudar cuotas y distribuir información sindical, así como la recepción de información de su sindicato. Las SSE de los sindicatos más representativos y las que cuenten con representantes elegidos en la empresa o en las AAPP, tendrán a su disposición un tablón de anuncios en lugar adecuado. Y las de empresas de más de 250 trabajadores dispondrán además de un local para sus actividades, contando, si han obtenido el diez por ciento de los representantes, con un mínimo de *delegados sindicales* entre uno y cuatro según el tamaño de la empresa, elegidos por y entre sus afiliados en la empresa o en el centro de trabajo y ampliables por acuerdo o convenio colectivo. Si su representación no alcanza el diez por ciento, solo contarán con un delegado (art. 10). Estos delegados cuentan con las mismas garantías que las establecidas legalmente para los representantes legales de los trabajadores en materia de información, derecho de asistencia a las reuniones del comité de empresa y de los órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene con voz pero sin voto y a ser oídos por la empresa previamente a la adopción de medidas de carácter colectivo generales que afecten a los trabajadores en general y las que afecten a los afiliados a su sindicato, en particular despidos y sanciones.

Así pues, la doble representación sindical tiene su reflejo explícito en el ámbito de la **participación en la seguridad y salud**, de forma que en las empresas que cuenten con delegado sindical, éste tiene acceso a toda la información y a las discusiones que se

¹¹⁵¹ STC 118/1983 de 13 de diciembre, ECLI:ES:TC:1983:118. Como señala en su F. J. 3º, “El art. 7 de la norma fundamental constitucionaliza al sindicato no haciendo lo mismo con el Comité de Empresa, que es creación de la Ley y sólo puede encontrar, como dijera la Sentencia de este Tribunal núm. 37/1983, de 11 de mayo (BOE de 20 de mayo), una indirecta vinculación con el art. 129.2 de la Constitución”

¹¹⁵² Derecho relacionado con la reivindicación sindical de uso del patrimonio sindical acumulado por el sindicato vertical, y, por parte de los sindicatos históricos, de su patrimonio incautado por el franquismo. Por Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado, BOE núm. 12 de 14 de enero de 1986, p. 1944-46, se establecían los mecanismos de cesión de uso a sindicatos y patronales de una parte de tal patrimonio.

celebren en el comité de seguridad e higiene¹¹⁵³. Lo que se ha dicho más arriba en relación con el nuevo papel de los representantes legales de los trabajadores en democracia se aplica aquí igualmente a los representantes de los sindicatos en la empresa.

Finalmente, la Ley establece los mecanismos de protección del derecho de libertad sindical, incluyendo la interdicción de la discriminación por razones de adhesión o no a los sindicatos y los mecanismos específicos de protección jurisdiccional a los derechos fundamentales de la persona, incluida la interdicción del fomento de la constitución o el sostenimiento de sindicatos “dominados o controlados por un empleador o una asociación empresarial”. Cualquier práctica antisindical podrá ser motivo de intervención del ministerio fiscal (art. 11 a 15).

Así pues, el conjunto de las normas contenidas en el ET y la LOLS, conectadas con los preceptos constitucionales, diseñan un **sistema de actuación sindical en libertad**, esencial para la defensa autónoma de los intereses de los trabajadores y en particular de su seguridad y salud en el trabajo. La restauración democrática, aparte de amparar los derechos individuales de los trabajadores, recuperaba y ampliaba la capacidad de actuación colectiva. Aunque algunos reputados autores de entonces y de ahora lo pongan en duda, **la ruptura legal en materia laboral con el régimen franquista se había producido**. El Estado seguía interviniendo, como es natural, pero de una forma radicalmente distinta: no solo por el respeto a la autonomía colectiva, sino sobre todo porque se habían eliminado los muchos elementos autoritarios que impregnaban el sistema y que arriba se han descrito. **La intervención democrática poco tiene que ver con la omnipresencia autoritaria de un régimen diseñado y entrenado para impedir el ejercicio de las libertades y neutralizar la acción colectiva de los trabajadores**.

D. La irrupción de los cambios productivos y el rápido giro hacia el fortalecimiento de los poderes empresariales

No ha de perderse de vista, sin embargo, que el nuevo marco jurídico que se configuraba en España durante los primeros años de la década de los ochenta coincidió con un repunte de la crisis económica derivada de un nuevo incremento del precio de las materias primas en el mercado internacional en 1979, agudizada por una situación interna desfavorable. La resistencia empresarial a las reformas que se habían ido produciendo - desde la reforma fiscal hasta el reconocimiento del papel de los sindicatos fuera y dentro de la empresa-, junto con la incertidumbre política sobre la forma y el plazo de la consolidación de la democracia, sometida a continuos intentos de desestabilización terrorista, a cargo sobre todo de ETA, hicieron disminuir la inversión interna y extranjera

¹¹⁵³ Con las cautelas referidas a la obligación de sigilo, que también se aplica a los delegados sindicales, esta presencia “del sindicato” en los órganos internos de seguridad permitirá en adelante la acción del sindicato en la empresa mediante la asesoría a sus delegados por parte de los expertos sindicales.

en el país¹¹⁵⁴. Y ello sucedía en un momento en que era urgente la reconversión de un aparato productivo en buena parte obsoleto, basado en el bajo coste del trabajo y con una estructura industrial muy dependiente tecnológicamente del exterior, todo ello herencia del franquismo. El resultado fue una larga recesión y un aumento del desempleo hasta niveles por entonces desconocidos.

Esta grave situación tampoco era favorable para la consolidación de unos sindicatos recientemente legalizados, que habían tenido que compatibilizar el contenido y alcance de sus reivindicaciones con el ejercicio de su responsabilidad en el asentamiento democrático. A pesar de sus esfuerzos de todo orden, se encontraban además impotentes ante los efectos de la crisis, dada la precariedad del sistema de prestaciones públicas y la falta de medios materiales propios para construir una organización estable¹¹⁵⁵. Durante los primeros años de democracia, por lo menos hasta 1985, los modelos sindicales de las dos organizaciones mayoritarias, CCOO y UGT, se enfrentaron con cierta dureza. La diferente historia de ambos durante la dictadura y la existencia de dos referentes políticos distintos con estrategias también distintas, impidieron una acción unitaria duradera, lo que también afectaba negativamente a los resultados del trabajo sindical dentro y fuera de las empresas.

La consecuencia fue su relativo debilitamiento en los primeros años ochenta en unas circunstancias que hubieran exigido una mayor capacidad de acción por su parte. Ello no quiere decir que no protagonizaran importantes movilizaciones y procesos de negociación, en particular en torno a los problemas de la reconversión industrial de sectores enteros como el naval o el siderúrgico integral, a los que más tarde se incorporarían otros. En ambos casos, y con gobiernos todavía de UCD, los sindicatos habían alcanzado acuerdos para una reconversión ordenada en sectores de fuerte implantación sindical. El decurso posterior con el gobierno socialista seguiría los mismos pasos, si bien con momentos de mayor dificultad e incluso de enfrentamiento sindical a causa de las duras posiciones gubernamentales a las que el sindicato socialista se veía obligado a plegarse¹¹⁵⁶.

Al final de la década de los ochenta, reconstruida la unidad de los sindicatos a la vista de la deriva neoliberal del gobierno –y también tras la negativa experiencia de la

¹¹⁵⁴ J. M. MARIN ARCE, “Les organitzacions socials durant la transició: sindicats i patronal” en AA. VV: *La configuració de la democràcia a Espanya*, Editorial, Eumo, Universitat de Vic, 2009, p. 120.

¹¹⁵⁵ El reconocimiento real del papel de los sindicatos mediante asignaciones económicas públicas en virtud de su participación institucional no se produjo hasta el Acuerdo Nacional de Empleo, alcanzado por CCOO y UGT con el gobierno y la patronal en 1981, tras el intento frustrado de golpe de estado de 23 de febrero de ese año. El acceso a los edificios constitutivos del patrimonio sindical acumulado no tuvo lugar, como se ha visto, hasta 1986.

¹¹⁵⁶ En todo caso, los sindicatos, “pese a no haber podido evitar la aplicación de políticas neoliberales, tuvieron éxito en evitar los efectos más negativos de la reconversión industrial, a mediados de los años ochenta lograron conseguir uno de los mejores planes compensatorios para trabajadores despedidos durante el proceso de reconversión comparado con los otros países europeos”, K. HAMANN, “Afilación, movilización y aliados políticos: las incógnitas del poder sindical español (1970-1988)”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Edit. Complutense, Madrid, 1993, p. 116.

división sindical en los procesos de reconversión-, se produciría la **huelga general de 1988** a convocatoria de los sindicatos y en demanda de un “giro social”. El éxito de esta movilización traería importantes consecuencias en la corrección de las políticas gubernamentales, sobre todo en cuanto a la consolidación del Estado social: revalorización de las pensiones, ley de pensiones no contributivas o aumento de la cobertura del seguro de desempleo¹¹⁵⁷. Se producía un giro hacia la mayor redistribución de la renta mediante un incremento muy importante del gasto público social: **el PSOE abandonaría durante el trienio 1989-1992 las políticas neoliberales y retomaría las de corte tradicionalmente socialdemócrata**. Como siempre, el **impulso estaba en la acción de los trabajadores en demanda de mayores cotas de democracia social**.

El contexto internacional tampoco era idóneo. Si durante las dos décadas de crecimiento sostenido en los países desarrollados se había producido un reparto progresivamente más equitativo de los ingresos al producirse un incremento real de los salarios y del poder de compra de los trabajadores, la tendencia se invirtió tras la crisis de 1974. El paro masivo producido por el descenso global de la producción industrial en un diez por ciento, con las naturales consecuencias de conflictividad social se tomó como pretexto en Estados Unidos y en Gran Bretaña para emprender la lucha contra los sindicatos y a favor de la desregulación de la relación laboral y de medidas que permitieran la deslocalización de actividades con el objeto de abaratar los productos, pero también de **reducir el poder de acción colectiva**. Este fenómeno no fue casual, sino que tiene un origen político: la decisión de las grandes corporaciones económicas de actuar políticamente y de forma sostenida en defensa de sus intereses. La “gran divergencia” anglosajona se extendería más tarde a Europa¹¹⁵⁸.

Esta **ofensiva neoconservadora**, que sabemos que ha conseguido importantes éxitos en las últimas décadas, **retrotrae ideológicamente al doctrinarismo decimonónico**. No se trata en realidad –y esto no es nuevo- de que el Estado no intervenga, sino de que lo haga **en favor de quienes detentan el poder económico**. Para ello constituyen un obstáculo los derechos laborales, desde las limitaciones a la jornada de trabajo al salario mínimo, y en primer lugar, el reconocimiento y el ejercicio del poder de negociación de los sindicatos. La presentación de los sindicatos como asociaciones corporativas e insolidarias, enfrentadas con sus reivindicaciones a la masa de desempleados, que solo obtendrán empleo si las condiciones de trabajo son las del mercado libre y no sindicalmente intervenido, acabará haciendo fortuna no solo entre las organizaciones políticas de la derecha, sino también en las filas de los partidos de izquierda. Puede que también –y esto en nuestro país- la repugnancia de ciertos sectores políticos y sindicales a la intervención pública pudiera entenderse en aquellos años como

¹¹⁵⁷ En una nueva manifestación de ejercicio de responsabilidad de los sindicatos, los beneficios del “giro social” no repercutían directamente en los trabajadores activos, sino en parados y pensionistas, J. M. MARÍN, C. MOLINERO y P. YSÀS: *Historia Política. 1939-2000*, cit., p. 420-21. Ver también A. GONZÁLEZ TEMPRANO: *La política de Gasto Social (1984-1996)*, CES, Madrid, 1998.

¹¹⁵⁸ J. FONTANA, *Por el bien del imperio. Una historia del mundo desde 1945*, Ed. de Pasado y Presente, Barcelona, 2011, p. 566.

una reacción al intervencionismo totalitario franquista. Sin embargo, el decurso de los acontecimientos revelaría la verdadera cara de la nueva y “moderna” ofensiva antiintervencionista.

Lo que en realidad sucedía, tras la llegada al poder de los gobiernos conservadores en Gran Bretaña y EE. UU. y la puesta en práctica de los postulados de la Escuela de Chicago encabezada por Milton Friedman, era un brutal ataque al Estado social, amparada en la visión religiosa anglosajona de la salvación por uno mismo que trasladaba el más exacerbado individualismo a las relaciones de trabajo. Se comenzó por una “furiosa campaña de descrédito de los trabajadores en paro”, cuya traslación a los países de la Unión Europea dará lugar al enfoque, que ahora se manifiesta con toda su crudeza, según el que un parado pasa de ser alguien que ha perdido el empleo y a quien hay que ayudar en la etapa de transición a considerarse un ocioso que representa una carga para el Estado y para los demás conciudadanos. Aquí se encuentra la raíz del cambio del *welfare* al *workfare* y de los derechos de los trabajadores” al “derecho a trabajar” que permitirá la transformación del Derecho del Trabajo en derecho del empleo y la extensión de las “prestaciones condicionadas”¹¹⁵⁹.

Puede decirse que **nuestra primera legislación laboral democrática** se insertaba en los parámetros vigentes en el **momento inmediatamente anterior a la oleada neoconservadora**. La crisis posterior a la que hemos aludido iniciaría la ofensiva interna por achacar el crecimiento del desempleo a una pretendida “rigidez” del mercado de trabajo –por mejor decir, de las *condiciones de trabajo*–, exigiendo la reforma del recién estrenado marco de relaciones laborales. Esta no sería sino la primera de las ofensivas desreguladoras desencadenadas desde entonces y que han culminado con las reformas de 2012. La discusión en tal momento se centraba formalmente en la capacidad de la contratación temporal para crear empleo, aunque es bien conocido que siempre que se discute sobre la desregulación de las condiciones de trabajo, en realidad se está discutiendo sobre el *coste del trabajo*, o por mejor decir, de cómo reducirlo. En este caso no era distinto.

La presión por la modificación en tal sentido del marco legal se cobró su primer fruto de entidad con la promulgación del RD 1445/1982 de 25 de junio¹¹⁶⁰, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo. Tan solo dos años después de iniciada la vigencia del ET, se abría el camino de la generalización de la precariedad en el empleo mediante la **desvinculación de los contratos temporales de su causa**, sosteniéndose que la temporalidad por sí misma es una forma de fomento de empleo. También se daba carta de naturaleza al sistema de fomento de empleo por la vía de la bonificación en las cuotas patronales a la Seguridad Social, en el que se insistirá durante muchos años a pesar de las evidencias de su ineficacia y de su negativo impacto en las cuentas del sistema. Pero no

¹¹⁵⁹ A. OJEDA AVILÉS, “La ‘externalización’ del derecho del trabajo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, núm. 1-2, 2009, p. 64.

¹¹⁶⁰ BOE núm. 156 de 1 de julio de 1982, p. 17896-900.

es sólo eso. Es que además, el **efecto real que la bonificación de cuota a la S. Social tiene en la creación neta de empleo es muy dudoso**¹¹⁶¹. En primer lugar, porque su generalización limita gravemente su eficacia. Y en segundo lugar por los denominados “efecto ganga” o “efecto sustitución”, es decir, que la mayoría de los puestos así creados lo habrían sido de todas formas por necesidades productivas de las empresas o, incluso, que las medidas de fomento favorecen indirectamente la expulsión de trabajadores ocupados para ser sustituidos por otros que incorporan la bonificación.

Pues bien, si esta norma primera emanaba del último gobierno de UCD, el nuevo gobierno socialista de Felipe González no iba a cambiar de criterio. La Reforma del ET operada en 1984 vino, por el contrario, a consolidar estas medidas, dándoles rango legal, con la significativa justificación de que, según el preámbulo de la norma, su objeto es “dotar al marco legal de una mayor claridad y estabilidad para *reducir la incertidumbre* empresarial de las actuaciones que conducen a la creación de nuevos puestos de trabajo y en el necesario *ajuste de la demanda* a las características de la oferta de trabajo”¹¹⁶². Entre otras modificaciones, el nuevo art. 17.3 del ET daba carta de naturaleza a la “contratación temporal como medida de fomento del empleo”¹¹⁶³ y se incluía un supuesto más de contrato temporal en el art. 15.1, el de “lanzamiento de una nueva actividad”, por duración máxima de tres años y también con causa bien difusa y proclive al fraude.

Se **trasladaba** así –y de forma estructural- **la incertidumbre a los trabajadores**, abriéndose paso la masiva irrupción de la contratación temporal. Desde el momento en que quiebra en la práctica (y con la reforma de 1984, en la ley) el principio de causalidad contractual se conformará en España un sistema de contratación que está en la raíz de uno de los diferenciales más relevantes en relación con los países del entorno: la alta tasa de temporalidad y, por tanto, de inestabilidad de la contratación. Largos años se tardaría en revertir esta regulación (hasta 1994, tras importantes movilizaciones sindicales, entre ellas dos huelgas generales) para recuperar en la norma el principio de causalidad¹¹⁶⁴. Sin embargo, no se ha alterado aún la percepción social de que la **contratación temporal es un mecanismo natural y legítimo de contratar en cualquier ocasión**, y que tiene utilidad como selección o prueba de trabajadores, mientras que la contratación indefinida se contempla como excepcional, lo que ha extendido desproporcionadamente esta práctica en fraude de ley.

¹¹⁶¹ L. TOHARÍA CORTÉS, (resp.), “*El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la S. Social para el empleo en la afiliación a la S. Social: Un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional*”, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008, p. 270.

¹¹⁶² Ley 32/1984 de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, *BOE* núm. 186 de 4 de agosto de 1984, p. 22731-36.

¹¹⁶³ El subsiguiente Real Decreto 1989/1984 de 17 de octubre, por el que se regula la contratación temporal como medida de fomento del empleo, *BOE* núm. 269, de 9 de noviembre de 1984, p. 32366-68, permitía en su art. 1 a los empresarios la celebración de contratos temporales “para la realización de sus actividades, cualquiera que fuera la naturaleza de las mismas”, es decir, correspondieran o no a puestos de trabajo fijos.

¹¹⁶⁴ Los niveles de precariedad se situaban hasta 1994 (incluso en el período de auge económico 1986-1992) en niveles superiores al 30%.

Pero lo más grave es que las bases de la precarización ya estaban instauradas y revertirlas sería mucho más difícil. Se había instalado una práctica perversa en el común de las empresas, incluso aceptada socialmente, que consideraba –y aún considera treinta años más tarde- la contratación temporal como un mecanismo natural y legítimo de contratar en cualquier ocasión y que se usa como selección o prueba de trabajadores, mientras que la contratación indefinida se contempla como excepcional. El masivo incumplimiento de la normativa mediante la suscripción de este tipo de contratos en claro **fraude de ley**, escapa en general de la vigilancia del Estado¹¹⁶⁵, en plena fase por cierto, de retirada de sus funciones de intervención. En realidad, la masiva extensión de la contratación temporal, uno de nuestros principales problemas estructurales y diferencial sobresaliente con los países de nuestro entorno, solo es explicable primero por la **permisividad legal** y después por la **falta de voluntad del poder público para impedir su uso abusivo**¹¹⁶⁶.

En la trastienda de estas modificaciones legales, realizadas a causa de una fuerte presión patronal, no estaba el convencimiento de los poderes públicos de que realmente se creara empleo por favorecer la contratación temporal para un puesto de trabajo de carácter fijo y estructural en las empresas. Se trataba de colocar las **condiciones legales a disposición del cambio en las formas de producir** que se anunciaba, basado en la **deslocalización y la descentralización** o “producción difusa”, en la concentración tecnológica en los centros de decisión multinacional y en la compartimentación y desprofesionalización de las tareas que la progresiva globalización económica permitirá.

La proliferación de los mecanismos de **huida de la responsabilidad empresarial** mediante el recurso a la subcontratación (externalización) produce situaciones de precariedad tanto más acusadas cuanto los trabajadores se hallen en un lugar más bajo de la cadena. El primer y más importante instrumento de precariedad es precisamente la **desconexión entre el carácter del puesto de trabajo y el del contrato suscrito**. No solo se desarticulará la fábrica integrada fordista para rebajar los costes al imponerse a los trabajadores de la subcontrata condiciones de trabajo inferiores, sino que al tiempo **se cuarteará el poder sindical, inversamente proporcional a la estabilidad en el empleo de los trabajadores**. Pues bien, el abuso de la contratación temporal fue entonces y ha sido hasta bien poco –en realidad hasta la desarticulación de la negociación colectiva producida por las reformas de 2012, que le ha arrebatado ese dudoso puesto de honor- el **principal instrumento de precarización** y flexibilidad en el empleo que ha permitido la casi inmediata adaptación empresarial en los momentos de crisis. Ejemplo paradigmático es la introducción del denominado “contrato de emprendedores”, que amplía el periodo de prueba a un año con la consiguiente posibilidad de que el trabajador pueda ser

¹¹⁶⁵ Tardaría mucho en considerarse un objetivo destacado, nunca prioritario, de la Inspección de Trabajo. Tampoco la jurisdicción es capaz de abordar sino una muy pequeña parte de los casos.

¹¹⁶⁶ J. I. MARIN ARCE, “La reforma laboral: medidas de fomento del empleo para jóvenes y desempleados”, *Las reformas laborales del 2010: XXII Jornadas Catalanas de Derecho Social, 2011. Lérida*, Huygens, 2012, p. 71-108.

despedido durante ese periodo sin causa ni indemnización, figura incomprensiblemente aceptada por el Tribunal Constitucional¹¹⁶⁷.

No se insistirá aquí en todo ello. Solamente se resaltaré que si este es el punto de arranque de la precariedad, que posteriormente se expresará de forma más compleja, también es el **punto de inflexión en las formas vigentes de aplicar los principios preventivos en las empresas.**

Según se sabe hace tiempo, **los más altos índices de accidentalidad y morbilidad profesional se correlacionan con la mayor precariedad en las condiciones de trabajo**, que además se reservan en muchas ocasiones para los trabajos menos seguros¹¹⁶⁸. Si todas las condiciones de trabajo tienen influencia en la seguridad y salud de los trabajadores, la inestabilidad en el empleo tiene un papel central en el riesgo sufrido. Por decirlo de manera más general, el impacto del conjunto de la legislación laboral condicionará necesariamente la efectividad de las acciones preventivas. **En España, antes incluso de que la normativa realmente preventiva hiciera acto de presencia, se empezaban a cambiar las reglas de juego sobre las condiciones de trabajo.**

4.-Primeras adaptaciones normativas relacionadas con la seguridad e higiene

A. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

La participación institucional de los sindicatos y organizaciones empresariales en materia de seguridad y salud en el trabajo se materializó en el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, que regulaba la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), ya con una denominación más adecuada al

¹¹⁶⁷ Que argumenta, que “la fijación de un periodo de prueba de un año en el contrato de trabajo no vulnera el art. 35.1 CE, pues, en términos razonables y proporcionados pretende favorecer el acceso de desempleados a un puesto de trabajo estable, en el marco de una excepcional coyuntura de emergencia, caracterizada por elevadísimos niveles de desempleo, en ejecución del mandato que a los poderes públicos dirige el art. 40.1 CE”, STC 8/2015, de 22 de enero, *BOE* núm. 47, de 24 de febrero de 2015, F. J. 1.3, con cita de su anterior pronunciamiento, STC 119/2014, de 16 de julio, *BOE* núm. 198, de 15 de agosto de 2014, F. J. 3 f). Es decir, que, contrariamente a lo sostenido con anterioridad por el Tribunal, una coyuntura económica resulta justificación de la derogación de un derecho: facilitar el empleo en cualquier condición se convierte en paradigma de las nuevas tesis de interpretación del Derecho del Trabajo.

¹¹⁶⁸ Los últimos datos oficiales disponibles muestran que para 2014 el índice total de incidencia de accidentalidad en España fue de 3.017. Mientras que para los contratos indefinidos ascendió a 2.496, para los temporales fue casi el doble, 4.562. Los efectos de la creciente precarización se muestran en el crecimiento relativo de las tres magnitudes en 2015. Así, índice de incidencia total creció con respecto al año anterior un 4,8%. El correspondiente a contratos indefinidos lo hizo en un 1,6%, mientras que el correspondiente a los contratos temporales aumentó un 8,2%, es decir cinco veces más, INSHT, *Informe anual de Accidentes de trabajo en España 2015*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2016, p. 16. El “índice de incidencia” es el número de accidentes de trabajo con baja por cada 100.000 trabajadores en alta en el período considerado. Así se constata también internacionalmente, como puede comprobarse en M. L. VEGA RUIZ, *Los sistemas de Inspección de Trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado*, OIT, Ginebra, 2013, p. 114.

texto constitucional¹¹⁶⁹. Su Consejo General, con competencias consultivas, adoptaba una estructura tripartita, al integrarse por trece representantes de los Sindicatos más representativos, trece de las Organizaciones empresariales y trece de la Administración Pública (art. 6). Esta regulación, que derogaba la anterior de 1976, ha subsistido hasta la fecha con ligeras modificaciones. Se mantenía en el Real Decreto 577/1982 su condición de Organismo autónomo de carácter administrativo y su adscripción al ya denominado Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en dependencia orgánica de la Subsecretaría de Empleo y Relaciones Laborales y funcional de la Dirección General de Trabajo. Sus funciones se definían (art. 2) como de gestión, asesoramiento y control de las acciones técnico-preventivas, básicamente de análisis y estudio, de promoción de investigación, proposición de normativa y formación y divulgación. También se le asignaba la verificación y dictamen de homologación de equipos y medios técnicos de prevención y protección.

En cuanto a la función de asesoramiento, debía realizarse a través de los Centros de Investigación y Asistencia Técnica –que sustituían a los Institutos Territoriales de la normativa anterior- y de los Gabinetes Técnicos Provinciales. Cuando el asesoramiento se dirigía a las empresas había de desarrollarse en el marco de los controles generales y sectoriales, comunicando las correcciones pertinentes. Sin embargo (art. 2.10-11), solo se veía obligado el Instituto a comunicar a la Inspección de Trabajo los casos de contravención grave o reiterada de las normas por las empresas (o, significativamente, de sus trabajadores, todavía con los antiguos e inadecuados criterios de “sobre-responsabilización” de los trabajadores de la OGSHT). Por otro lado, la relación del INSHT con la Inspección de Trabajo se debilitaba en la medida en que solo se obligaba a actuar en el ámbito del asesoramiento y de la colaboración técnica (art. 2.15), ya sin la dependencia técnica obligada por la norma anterior.

Esta divergencia organizativa provocaba que la mayoría de los incumplimientos de las empresas, la apreciación de cuya gravedad quedaba además a criterio del Instituto, **permanecían en la práctica ocultos a la Inspección de Trabajo y a su función de control**. Y ello a pesar de que un organismo del mismo Ministerio tenía pleno conocimiento de ellos. Esta práctica, que diseñaba un **doble control, “blando” y “duro”**, dependiendo de si lo practicaba el INSHT o la ITSS, era la mera continuación de las **maneras originarias inclinadas al auxilio del empresario y disfuncionales en relación con el control de cumplimiento de la ley**. La pervivencia de estas maneras hasta más allá de la LPRL ha constituido un obstáculo a la exigencia de las obligaciones empresariales y a la extensión de la teoría de la *responsabilidad difusa*. Todo ello no obsta para que el INSHT se consolide en esta época como referente nacional en los aspectos técnico y formativo de la prevención, así como en valioso instrumento de asesoría a la Inspección de Trabajo, en particular a través de sus Gabinetes provinciales. Su estructura de participación democrática permitirá en adelante a los sindicatos

¹¹⁶⁹ BOE núm. 69 de 22 de marzo de 1982, p. 7300-02.

intervenir en las políticas públicas y ser consultados en la elaboración de normas de seguridad y salud.

B. El Estatuto minero, primera norma preventiva adaptada al nuevo marco jurídico

La realidad es que más allá de la instauración del nuevo marco democrático de relaciones de trabajo, **el grueso de la legislación en materia de seguridad permaneció invariable** durante años. El conjunto de las disposiciones, incluida la propia OGSHT, permanecían vigentes, sin que se dotara de prioridad a la intervención pública regulatoria en seguridad y salud. Ciertamente es que en la primera época los problemas de la consolidación democrática y los derivados de la situación económica aparecían como prioritarios. Pero en realidad el retraso respondía a la **colocación en segundo plano de los problemas laborales, relegados por las políticas neoliberales** que se habían impuesto. El verdadero impulso a la acción pública se produjo a partir de un hito primordial en el avance democrático de España: el **ingreso en las instituciones comunitarias**, y una vez consolidadas las organizaciones sindicales y actualizada también su agenda reivindicativa.

El avance normativo más significativo hasta ese momento en materia preventiva había sido la promulgación del **Estatuto del minero**¹¹⁷⁰, una de las pocas normas de carácter preventivo que **adaptaba al nuevo marco constitucional** de relaciones laborales democráticas la regulación anterior. Había sido insistentemente reclamado por los sindicatos mayoritarios, que participaron en las negociaciones previas, produciéndose movilizaciones en torno a ellas, no siempre unitarias¹¹⁷¹.

El Estatuto establecía condiciones de trabajo mínimas para todo el sector con impacto preventivo, como es la inclusión de límites a la jornada máxima, de tanta importancia tradicionalmente en la minería. Se establecía en treinta y cinco horas semanales en labores de interior, reduciéndose a seis horas diarias en trabajos de especial penosidad y a cinco si el trabajo se realizaba completamente mojado. Limitaba la realización de horas extraordinarias a supuestos extraordinarios.

Además, dedicaba un capítulo específico a las medidas de **prevención**, definiendo ésta como integradora de la seguridad e higiene en el trabajo y la medicina preventiva laboral en defensa de la salud, la integridad física y la vida del minero. Especificaba además, por primera vez en una norma preventiva de este rango y como consecuencia

¹¹⁷⁰ Aprobado por Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, *BOE* núm. 3 de 4 de enero de 1984, p. 152 a 157. También se promulgaron algunas normas sectoriales como la relativa a seguridad en trabajos con amianto o normas industriales relacionadas con aparatos a presión, trabajos con gases licuados o utilización de plaguicidas, con la consiguiente aplicación en el ámbito de la seguridad.

¹¹⁷¹ La valoración sindical del Estatuto no fue tampoco uniforme, en un contexto de enfrentamiento de los sindicatos. La UGT lo consideró un éxito mientras que CCOO lo valoró negativamente por insuficiente.

directa del contenido del ET, que la **prevención del riesgo forma parte del “contenido de la relación laboral quedando incluida dentro de las condiciones de trabajo y, por tanto, como deber que incumbe al empresario”** (art. 23). Recogía también los elementos básicos de la prevención entendida como las obligaciones de eliminación del riesgo en origen, la disposición de medidas de protección colectivas e individuales -estas últimas con carácter subsidiario-, las prácticas de medicina preventiva en protección del trabajador -reconocimientos iniciales, periódicos y especiales en caso de “marcados riesgos”-, el estudio ergonómico del puesto de trabajo -todavía con el antiguo objetivo de adaptación y adecuación del trabajador a la tarea y no al revés- y la información y formación de los trabajadores sobre los medios de prevención. Obligaba también a la determinación de las causas de todos los accidentes y enfermedades profesionales ocurridos y la consiguiente toma de medidas preventivas (art. 26) y reconocía el derecho del trabajador a interrumpir su trabajo en caso de peligro inminente y grave sin sanción ni pérdida de salario (art. 30).

Estas obligaciones preventivas se desarrollaron poco después en el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, que actualizaba el antiguo Reglamento de 23 de agosto de 1934 y sus posteriores modificaciones¹¹⁷². Se adaptaría posteriormente a la normativa comunitaria mediante Real Decreto 150/1996, de 2 de febrero, que incorporaba, entre otros aspectos, el listado completo y detallado de obligaciones preventivas empresariales ajustado a la Directiva Marco¹¹⁷³.

El Estatuto regulaba también -y en este aspecto el avance era muy significativo- las formas de **participación de los trabajadores** en la materia mediante dos órganos: los **comités de seguridad e higiene (CSH)** y los **delegados mineros de seguridad**. En cuanto a los primeros, habían de existir en las explotaciones o centros a partir de cincuenta trabajadores. Su carácter era paritario, eligiéndose los representantes de los trabajadores por el Comité de Empresa o a propuesta unitaria de las Centrales Sindicales con representación en el Comité, en número de entre dos y ocho según la plantilla. La forma de elección y las funciones anunciaban las que se generalizarían con la LPRL doce años más tarde. Las funciones del CSH eran muy amplias: cooperación y colaboración en la puesta en práctica de los planes preventivos, visitas a los centros, informar previamente sobre la incidencia en seguridad sobre nuevos métodos de trabajo y modificaciones en locales e instalaciones, investigación de accidentes y enfermedades profesionales, vigilancia y control del cumplimiento de las medidas legales y reglamentarias,

¹¹⁷² BOE núm. 140 de 12 de junio de 1985, p. 17869-77. Las modificaciones del Reglamento de 1934 se habían producido sucesivamente por Decreto 2540/1960, de 22 de diciembre, de ventilación en las minas; Decreto 1466/1962, de 22 de junio, sobre explosivos; Decreto 416/1964, de 6 de febrero, sobre instalaciones eléctricas en minería, y Decreto 2991/1967, de 14 de diciembre, sobre ventilación de locomotoras de combustión interna.

¹¹⁷³ BOE núm. 59 de 8 de marzo de 1996, p. 9407-16. Los instrumentos legislativos a los que se adaptaba eran la Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio, la Directiva 92/91/CEE, de 3 de noviembre, derivada de la Directiva 89/391/CEE y la Directiva 92/91/CEE.

requerimiento al empresario para la desaparición de situaciones concretas de riesgo o la paralización de trabajos, o acordar el propio CSH dicha paralización en caso de riesgo inminente.

Se hará notar en todo caso que **no aparecen todavía competencias ni funciones propias o autónomas de los representantes de los trabajadores**, sino que todas ellas son del órgano colegiado. Aunque la concepción, las competencias y la estructura del comité suponen un claro avance respecto de la legislación anterior, lo cierto es que cualquier decisión ha de tomarse por consenso. Esta eventualidad quedará posteriormente obviada con el reconocimiento de la autonomía en las facultades de vigilancia, consulta y propuesta que, con independencia de la subsistente responsabilidad empresarial, se contiene en la LPRL.

En cuanto a los *delegados mineros de seguridad*, se eligen mediante votación de los trabajadores entre una terna propuesta por el comité de empresa (ya no se designan por el empresario como los anteriores vigilantes), aunque actúan en dependencia del director facultativo de la explotación) y tienen facultades de mayor especialización en seguridad y de auxilio al CSH, del que forman también parte, aunque sin voto, así como obligaciones de asistencia inmediata en caso de accidente mortal o grave, visitas periódicas a las instalaciones y realización de informes periódicos.

El Estatuto minero sería finalmente adaptado al contenido de la LPRL, plenamente aplicable a su actividad, así como a la Directiva 92/104/CEE del Consejo, de 3 de diciembre, mediante Real Decreto 1389/1997 de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras¹¹⁷⁴.

C. Las dificultades en el control público del cumplimiento de la legislación laboral

La causa fundamental de los escasos avances prácticos en las empresas en materia de seguridad, incluso con la vigencia de la OGSHT, era el **generalizado incumplimiento de las normas**. La Inspección de Trabajo, a pesar de los esfuerzos desplegados en la vigilancia y control, no contaba con un instrumento sancionatorio puesto al día, dada la falta de concreción de la tipificación y del procedimiento a aplicar incluidos en los art. 156 y 157 de la OGSHT. Las previsiones del art. 160 en relación con las sanciones a imponer a los trabajadores habían quedado ya derogadas implícitamente por el art. 58 ET. Pero además era necesario desarrollar el art. 57 ET, dedicado a las infracciones laborales de los empresarios. Aun así, se realizó un primer intento de puesta al día mediante el Real

¹¹⁷⁴ BOE núm. 240 de 7 de octubre de 1997, p. 29154-64.

Decreto 2347/85¹¹⁷⁵, que precisaba el concepto de infracción laboral al definirlo como “acciones u omisiones contrarias a las disposiciones legales y reglamentarias en materia de trabajo y a los convenios colectivos”, completando de esta forma la genérica alusión a “disposiciones legales” del art. 57 ET con la inclusión explícita de los convenios colectivos. La norma no tipificaba sino las infracciones estrictamente “laborales” y no las relativas a la normativa de seguridad. Aun así, el Real Decreto tuvo corta vida, ya que el TS lo declaró nulo por incumplimiento del art. 25.1 CE al estimarlo contrario al principio de legalidad¹¹⁷⁶. La efectividad de las sanciones impuestas por la Inspección de Trabajo se veía así en serio entredicho, como multitud de pronunciamientos jurisdiccionales ponían de manifiesto. En realidad, **desde la promulgación de la Constitución el procedimiento sancionatorio en materia laboral estaba en precario.**

Por fin se abordó la regulación en un texto único de las infracciones y sanciones contrarias al orden social, incluyendo las relativas a la seguridad en el trabajo, mediante la Ley 8/1988 de 7 de abril sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)¹¹⁷⁷, que incorporaba los principios constitucionales de legalidad y tipicidad, ordenaba y agrupaba las infracciones y abría paso a un procedimiento sancionador específico también acorde con la Constitución. Tal nuevo procedimiento, que vendría a sustituir al preconstitucional Decreto 1860/1975, de 10 de julio, no vería la luz, por cierto, hasta 1996¹¹⁷⁸. Habiendo sido objeto de recurso de inconstitucionalidad la propia Ley 8/1988, y tras el pronunciamiento del Alto Tribunal¹¹⁷⁹, el reglamento del procedimiento sancionador sería sustituido por el actualmente vigente, pendiente aún de actualización tras la reciente Ley 23/2015, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Este tortuoso itinerario constituye una muestra más de las **dificultades de la adaptación al marco constitucional de la normativa sancionadora laboral** tras los primeros pasos dados al principio de los años ochenta y que se relaciona con el **retroceso neoconservador** vivido a partir de esos años, reacio a contar con un instrumento dotado de seguridad jurídica para la imposición de las sanciones en el ámbito de la relación laboral, y en particular, en materia de seguridad y salud. Como en tantos otros órdenes, y pese a las resistencias internas, el impulso de las instituciones comunitarias sería definitivo para la consolidación, a partir de la LPRL, de un marco con garantías de la efectividad de las sanciones.

¹¹⁷⁵ Real Decreto 2347/1985, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores sobre infracciones laborales de los empresarios, *BOE* núm. 302 de 18 de diciembre de 1985, p. 39893-94.

¹¹⁷⁶ STS 13954/1986 de 10 de noviembre de 1986, ECLI: ES:TS:1986:13954.

¹¹⁷⁷ *BOE* del 15 de abril de 1988, p. 11427-34. La Ley sufriría modificaciones y ampliaciones, y fue afectada en particular en el ámbito de la prevención por la promulgación de la LPRL. Posteriormente se refundiría por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, *BOE* núm. 189 de 8 de agosto de 2000, p. 28285-300.

¹¹⁷⁸ Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, Reglamento sobre Procedimiento para la Imposición de Sanciones por Infracciones en el Orden Social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social (vigente hasta el 3 de junio de 1998).

¹¹⁷⁹ STC 195/1996 de 28 de noviembre, ECLI:ES:TC:1996:195. El recurso, interpuesto por el gobierno vasco, versaba sobre asuntos competenciales.

Volviendo al contenido de la Ley, ésta incorporaba nuevos mecanismos procedimentales, incluida la distribución de competencias sancionadoras entre la Administración Central y las CCAA. Además, y en lo que aquí interesa, contenía una amplia tipificación de infracciones en materia de “seguridad, higiene y salud laborales”. Las clasificaba además en leves, graves y muy graves, reservando para éstas últimas los supuestos de incumplimiento de la normativa de protección de los periodos de embarazo y lactancia y de trabajos prohibidos a menores, así como de las de paralizaciones requeridas por la Inspección, o cualquier incumplimiento normativo que creara “riesgo grave e inminente a la integridad física o la salud los trabajadores”. Además, establecía nuevos criterios de graduación de las sanciones en el particular ámbito de la seguridad e higiene y suprimía finalmente las infracciones administrativas de los trabajadores en el ámbito laboral, al fijar como único responsable de las mismas al empresario. **Por fin la Inspección de Trabajo, diez años después de la Constitución, comenzaba a disponer de un instrumento jurídico adecuado a los tiempos.**

En otro orden, y en cumplimiento del mandato constitucional a los poderes públicos de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social, pero también como reflejo de la existencia del CESCE en el ámbito comunitario, se creó en 1991 el *Consejo Económico y Social (CES)*¹¹⁸⁰ como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Integrado por representaciones de las organizaciones sindicales, patronales y socioprofesionales, además de un grupo de expertos nombrados por el gobierno, su función esencial es la emisión de informes y dictámenes, en particular y con carácter preceptivo sobre los anteproyectos de Leyes del Estado y proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales, salvo el referido a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. También sobre los proyectos de Reales Decretos que el Gobierno considere de especial trascendencia en la regulación de esas materias. A partir de ese momento, los anteproyectos de las normas con rango de ley relativas a la seguridad y salud, en particular la LPRL y sus modificaciones, han sido objeto de dictamen no vinculante del CES.

D. La Ley General de Sanidad: un avance en la universalización del derecho a la salud, pero un obstáculo a la clarificación de responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo

Ha de completarse este recorrido con la norma de mayor relevancia en el sistema público de Seguridad Social como es la Ley General de Sanidad de 1986 (LGS), promulgada poco antes del ingreso en la CE¹¹⁸¹ y en el primer periodo de los gobiernos socialistas. Constituía el paso más importante hasta ese momento en la construcción del Estado social en cumplimiento de los preceptos constitucionales, en particular el ya

¹¹⁸⁰ Ley 21/1991, de 17 de junio, *BOE* núm. 145 de 18 de junio de 1991, p. 20017-19.

¹¹⁸¹ Ley 14/1986 de 25 de abril, *BOE* núm. 102 de 29 de abril de 1986, p. 15207-24.

referido art. 43 y además del art. 49, por el que los poderes públicos se obligan a realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, y ambos en relación con el art. 9.2.

La Ley se había confeccionado en el marco de una de las medidas gubernamentales más contestadas por los sindicatos: la reforma de las pensiones de 1985, que había dado lugar a movilizaciones unitarias masivas e incluso una huelga general el 20 de junio de ese año de la que UGT se había desvinculado, tras la que consiguieron algunas modificaciones. También los sindicatos habían venido exigiendo en el mismo contexto el impulso a la reforma sanitaria y mostrando su disconformidad con algunos de los puntos del anteproyecto gubernamental, en particular en relación con el procedimiento de financiación y las concesiones al sector privado¹¹⁸².

Volviendo a su contenido, la Ley universalizaba el derecho a la protección de la salud, superándose, como se señala en el preámbulo, las concepciones que asignaban al Estado las funciones básicas de salud pública o enfermedades muy precisas y reservaban a la esfera privada la atención de la salud individual. Bien es cierto que a partir del desarrollo del sistema de seguridad social, los poderes públicos habían ido tomando protagonismo en la atención a una parte de la población, los afiliados al sistema. Sin embargo, el resto de los ciudadanos había quedado sin proteger. La separación del ámbito sanitario dentro de la Seguridad Social ya se había producido con la creación del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), pero era necesaria su reorganización y ampliación, para lo que se eligió el modelo de Servicio Nacional de Salud. La necesaria adaptación al modelo constitucional de Estado de las Autonomías -que, aparte de otras competencias, reservaba la ejecución de la sanidad a las CCAA- exigía también que el modelo se compusiera del “conjunto de los servicios de salud” de éstas, “debidamente coordinados”¹¹⁸³.

Se estructuraba así un **sistema sanitario público, con acceso de todos los españoles** y de los extranjeros residentes¹¹⁸⁴, **distribución de competencias** entre el Estado y las CCAA y **participación** de las corporaciones locales y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. El sistema incluía las acciones de promoción, prevención, asistencia y rehabilitación y se consagraban los derechos de respeto a la dignidad e intimidad, información y confidencialidad¹¹⁸⁵. Se organizaba en dos niveles: las Áreas de Salud (atención primaria general y especializada) y la atención

¹¹⁸² Resolución de la Comisión Ejecutiva Confederal de CCOO, mayo-junio de 1985, *Historia, trabajo y sociedad*, nº2, Ed. Fundación 1º de Mayo, Madrid, p. 157.

¹¹⁸³ Más adelante se analizará el modelo constitucional de distribución de competencias en torno a la aplicación de la LPRL. La Ley tenía la condición de norma *básica* al amparo de lo previsto en el art. 149.1.16 CE.

¹¹⁸⁴ El derecho de los no residentes y de los españoles residentes fuera del territorio nacional se garantizaba con arreglo a las leyes de desarrollo. Las vicisitudes del reconocimiento de este derecho han ido en paralelo con las alternancias de gobierno posteriores. Las restricciones se han producido sobre todo a raíz de la promulgación del Real Decreto-Ley 16/2012, con gobierno conservador.

¹¹⁸⁵ La regulación de estos derechos se actualizaría y ampliaría mediante la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, *BOE* núm. 274 de 15 de noviembre de 2002, p. 40126-32.

hospitalaria. Como de costumbre, la Ley contó con la oposición frontal de los colegios de médicos, que la consideraban una intrusión en la autonomía de la profesión¹¹⁸⁶.

La Ley preveía la **colaboración del sector privado bajo la tradicional forma de conciertos**. Pero la transformación de fondo se produjo al **introducir, en plena ola neoliberal, la gestión privada de los centros públicos en la década de los noventa, bajo gobierno de Aznar**¹¹⁸⁷ y cuyo adalid fue, como en otros campos, la administración catalana ya en 1990 mediante la Ley 15/1990 de Ordenación del *Servei Català de la Salut*, de 9 de julio, en cuyo preámbulo puede leerse:

“Uno de los aspectos más novedosos de la presente Ley, que la diferencia notablemente de las leyes de creación de los Servicios de Salud de otras Comunidades Autónomas, está en la **diversidad de fórmulas de gestión** –directa, indirecta o compartida– que el Servicio Catalán de la Salud puede emplear a los efectos de la gestión y administración de los servicios y prestaciones del sistema sanitario público. De este modo, se pretende avanzar en la **incorporación de mecanismos de gestión empresarial**, adecuados al carácter prestacional de la Administración sanitaria, no obstante su naturaleza pública”¹¹⁸⁸.

También optaba la Generalitat de Cataluña por la configuración de un sistema que denominaba *Red Hospitalaria de Utilización Pública*, que integraba y definía un “**sistema sanitario mixto**”, es decir no enteramente público incluyendo a todo el sector privado concertado en pie de igualdad con las estructuras públicas “siguiendo así la tendencia general de los países desarrollados”, o lo que es lo mismo, las tendencias privatizadoras anglosajonas. No se recataba tampoco en reconocer que esta era una reivindicación histórica de las entidades privadas catalanas, que en algunos casos habían tomado la forma de mutuas y en otras, y sobre todo en adelante, de fundaciones, y que con ocasión de los conciertos con el SOE habían mostrado su oposición a ser controladas. En muchos casos se utilizaría la **fórmula del consorcio** entre entidades públicas (Ayuntamientos, Consejos Comarcales y/o la propia Generalitat) y las mutuas aseguradoras privadas descapitalizadas o en quiebra. Eran **reflotadas con dinero público y su personal directivo quedaba integrado** en la gestión del consorcio resultante, **recién fugado del derecho administrativo**¹¹⁸⁹.

¹¹⁸⁶ E. RODRIGUEZ OCAÑA y F. MARTINEZ NAVARRO, “*Salud pública en España...*”, cit., p. 119.

¹¹⁸⁷ Ley 15/1997 Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, *BOE* núm. 100 de 26 de abril de 1997, p. 13449-50.

¹¹⁸⁸ *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC)* núm. 1324, de 30 de julio de 1990, p. 3660-73, *BOE* núm. 197, de 17 de agosto de 1990, p. 24074-87. Para el resto de CCAA, el punto de partida fue, recién estrenado el gobierno del partido Popular, la Ley 15/1997 de 25 de abril sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Servicio Nacional de Salud, *BOE* núm. 100 de 26 de abril de 1997, p. 13449-50. El sistema de gestión privada ha sido desde entonces aplicado con diferente intensidad en las CCAA.

¹¹⁸⁹ Sus inspiradores no se recatan tampoco de exhibir como un éxito este trasvase de recursos públicos y el desplazamiento de la gestión conducentes a esquivar, entre otras, la legislación aplicable al personal: “La utilización de la técnica consorcial ha permitido, en todos los supuestos, restablecer el equilibrio económico y financiero en la gestión de los centros sanitarios, antes deficitarios en muchos casos. Ello ha sido posible gracias a la férrea voluntad de los responsables políticos (...) y al antiformalismo de la figura, que ha posibilitado la utilización de procedimientos y mecanismos más flexibles por lo que se refiere a la selección y promoción de los profesionales, como a la contratación de obras y suministros” Exhibe también como un éxito de gestión la construcción de un centro sanitario con dinero público para un consorcio con

El muy potente sector privado sanitario catalán había conseguido dar la vuelta a los objetivos de la LGS, con una ley a su medida o como decía su preámbulo, “respetuosa con las soluciones adoptadas **por el legislador de antaño**”, es decir, el anterior a la configuración del sistema público y universal sanitario (¿hace falta llamarlo franquista?). En adelante el peso del sector privado en la sanidad pública catalana sería creciente (el mayor de todas las CCAA), en paralelo a su déficit también creciente. El trasvase de recursos del sector público que financia la sanidad a las cuentas de resultados de las entidades privadas ha sido constante durante décadas y está en el origen de los problemas específicos de la sanidad catalana, aunque se achaque en público en estos tiempos a la falta de financiación del Estado.

No ha sido solo Cataluña la Comunidad Autónoma en que se ha extendido esta forma de privatización. También en otras, sobre todo las gobernadas por el Partido Popular a partir de entonces (Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid, etc.), se han desarrollado con fuerza estas prácticas. La movilización social, los reveses judiciales y el cambio de gobierno en algunos casos, han frenado durante los últimos años en estas Comunidades la deriva privatizadora¹¹⁹⁰.

Interesa destacar ahora, entre el conjunto de las actuaciones sanitarias de los poderes públicos que la LGS preveía, **la protección, promoción y mejora de la salud laboral** (art. 18.9), a desarrollar en las Áreas de Salud y en coordinación con las autoridades laborales y los órganos internos de representación en las empresas, en los aspectos siguientes (art. 21):

- Promoción general de la salud integral de los trabajadores.
- Actuación en los aspectos sanitarios de la prevención de riesgos profesionales.
- Vigilancia de las condiciones de trabajo y ambientales de las mujeres durante los periodos de embarazo y lactancia.
- Determinación de factores del microclima laboral que puedan afectar a la salud de los trabajadores.
- Vigilancia de la salud de los trabajadores, para detectar precozmente factores de riesgo que afecten a su salud.
- Elaboración de un mapa de riesgos laborales junto a las autoridades laborales.
- Promoción de la participación de empresarios y trabajadores en programas y actuaciones sanitarias en salud laboral.

participación de una fundación privada: “... ha hecho posible, gracias a la colaboración del Servei Català de la Salut, el Consell Comarcal de La Selva y la Fundació Hospital Asil de Sant Jaume de Blanes la construcción de un nuevo hospital (...) que ha sustituido al obsoleto Hospital de Sant Jaume de Blanes - Consorci Sanitari de La Selva”, J. Ll. LAFARGA I TRAVER, “El Consorcio: un instrumento al servicio del consenso en la gestión de los servicios sanitarios. La experiencia de Cataluña”, *Derecho y Salud*, Vol. 2, 1994, p. 115 y 112. El autor firma como Director del Área Jurídica del Servicio Catalán de la Salud y Presidente de la Junta Directiva de la Asociación de Juristas de la Salud. Es socio fundador, a su vez, del despacho privado Lafarga Traver Advocats i Consultors.

¹¹⁹⁰ “Madrid da marcha atrás a la privatización sanitaria tras el último revés judicial”, J. MARCOS Y E. GARCÍA SEVILLANO, *El País*, 27 de enero 2014.

Cabe aquí, al hilo de este listado, una reflexión sobre la no siempre sencilla relación entre las administraciones sanitarias y las laborales en materia de seguridad e higiene. Los orígenes históricos de las preocupaciones de los higienistas por la salud pública, incorporando a ésta inicialmente las condiciones de salud en el trabajo, dejaron una importante huella durante muchos años en las estructuras sanitarias, máxime si se tiene en cuenta que éstas, hasta la LGS, tenían una dedicación preferente, como arriba se ha dicho, a los problemas de salud pública. El reconocimiento del **origen contractual de la responsabilidad empresarial** en las lesiones en el trabajo no supuso un verdadero cambio en estas concepciones, ya que **durante muchos años tal reconocimiento tuvo efectos sólo resarcitorios**. En consecuencia, las **actividades sanitarias no se relacionaban directamente con la modificación de las condiciones de trabajo sino con la curación**, la rehabilitación o en todo caso, las recomendaciones de limitación de agentes nocivos.

Solamente el tránsito al derecho de protección primero y al **derecho de prevención** posteriormente permitirá entender las **relaciones entre la medicina y las condiciones de trabajo de otra forma**. En la medida en que se establecen obligaciones de protección y de prevención concretas a los empresarios, el tratamiento de las lesiones adquiere otro carácter, ya que se reconoce que **su origen no obedece a exposiciones ambientales o indiscriminadas**, a las que toda la sociedad está sometida, sino que **los trabajadores están específicamente expuestos a ciertos riesgos** —o a los mismos, pero en mayor grado— **por el hecho de ser trabajadores, no genéricamente en su condición de ciudadanos**. Así, la responsabilidad preventiva, es decir, de evitación del riesgo, no ha de descansar en medidas de salud pública genérica, sino en la directa actuación del empresario, que ha de dotarse de los medios necesarios para el cumplimiento de su obligación, incluidos también los sanitarios, pero todos a su cargo.

La clave reside por lo tanto, como es de ver desde muy temprano en la normativa internacional¹¹⁹¹, en la actuación de los profesionales sanitarios en la empresa, en **íntima coordinación con el resto de los especialistas de las demás ramas preventivas y con la clara orientación de que su objetivo es la protección de salud del trabajador** y no otra cosa. Así, resultaba necesario abandonar las prácticas de los SME y dejar de priorizar las consabidas campañas públicas a la población, cargadas de buenas intenciones, aunque no siempre con el mensaje correcto en atención a la ley. El nuevo papel de la medicina del trabajo no ha de descansar ya en las campañas de promoción preventiva, sino sobre

¹¹⁹¹ El Comité conjunto OIT/OMS en Seguridad Ocupacional y Salud, creado en 1948, definió en 1950 el campo de la salud en el trabajo, señalando que debería perseguir: “la promoción y el mantenimiento del más elevado grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones; la *prevención* entre los trabajadores de dolencias causadas por las condiciones de trabajo; la *protección* de los trabajadores en sus empleos frente a riesgos derivados de factores nocivos para la salud; la colocación y mantenimiento del trabajador en un entorno laboral adaptado a sus capacidades fisiológicas y psicológicas y, resumiendo, la *adaptación del trabajo al hombre y de cada hombre a su trabajo*”. Todas ellas son responsabilidades del empresario directamente derivadas del contrato de trabajo y de su condición de depositario del poder de organización en la empresa. La labor de los poderes públicos es de otra índole: legislación, vigilancia, puesta a disposición del conocimiento y los resultados de la investigación y la experiencia.

todo en la colaboración con el **equipo interdisciplinar preventivo en la empresa**, con objetivos específicos de detección precoz de enfermedades y también de estudio etiológico con finalidad preventiva. Es decir, para finalizar con la **concreta recomendación al empresario de la variación en las condiciones de trabajo que convenga a la salud de los trabajadores, no a su rendimiento individual**. Sin embargo, significativamente, la legislación sobre los SME permaneció vigente tras la Ley General de Sanidad.

El conjunto de las obligaciones preventivas empresariales deberá en consecuencia, y a la luz del contenido del ET, ser regulado por una norma *laboral*, sin perjuicio de la coordinación con la autoridad sanitaria en los ámbitos propios de ésta. Deja de tener sentido la implícita distinción entre las normas de seguridad, de ámbito laboral, y las de salud, que son sanitarias. La concepción integrada de la prevención y su moderna consideración interdisciplinar, pero sobre todo el reconocimiento jurídico de que la seguridad y la salud del trabajador son derechos derivados de la relación de trabajo exigía, ya a las alturas de mediados de los años ochenta, y a la vista de los recientes Convenios OIT, una **diferente forma de ver la intervención de la autoridad sanitaria en la prevención del riesgo**. La responsabilidad preventiva es empresarial. Los poderes públicos deberán, sobre todo –aparte de sus funciones genéricas de promoción y vulgarización- velar por el cumplimiento de la norma preventiva, pero pueden sustituir al empresario en la responsabilidad de su observancia.

Pues bien, aparte de la singular importancia como avance democrático de la LGS, en la que no es necesario insistir, ha de ponerse de relieve que su tratamiento de la salud laboral es todavía **demasiado deudor de las concepciones anteriores**. La influencia en su confección del aparato sanitario que, como hemos visto, mantenía acogidos organismos como el INMST, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la OSME, no debió ser ajena a ello.

Así pues, la LGS asume como funciones públicas, no solo la promoción de la “salud integral” de los trabajadores, sino también la actuación en los “aspectos sanitarios de la prevención” y la “vigilancia de la salud de los trabajadores”, lo que no tiene sentido alguno, ya que estos dos últimas funciones ha de ser **responsabilidad empresarial y no de las autoridades sanitarias**. Pero también se asigna al sistema público de salud la responsabilidad de vigilancia de las “condiciones de trabajo y ambientales” de las mujeres embarazadas y lactantes, lo que es competencia propia de la inspección de trabajo y tampoco en este caso de la autoridad sanitaria.

Esta **afición inclusiva de las materias preventivas** lleva a asignar también la “determinación de factores nocivos del microclima laboral”, que en absoluto es cuestión exclusivamente sanitaria, sino más compleja e interdisciplinar, pero que en todo caso exige regulación laboral, no sanitaria, y su ejecución dentro de la empresa. Muy difícilmente los profesionales de las Áreas de Salud podían realizar estas funciones, y menos cuando no están siquiera legalmente autorizados a entrar en las empresas para realizarlas. Lo cierto es que **la actuación real de la sanidad pública en las empresas ha**

sido y es inexistente, quedándose en lo declarativo, como no podía ser de otra manera: los reconocimientos médicos siguieron haciéndose en los Gabinetes Técnicos y la organización sanitaria bastante tenía con desarrollar los ambiciosos contenidos de la Ley. Incluso el Instituto de Salud Carlos III que la Ley constituía (art. 111) como órgano de apoyo científico técnico no incluía entre sus múltiples funciones ninguna relacionada con la salud laboral.

La promulgación de la LPRL, que vino a delimitar diez años más tarde los campos de actuación de las diferentes administraciones, laboral y sanitaria, así como a consagrar el carácter multidisciplinar de la prevención del riesgo del trabajo, no dio fin sin embargo a esta contradicción regulatoria. El art. 21 de la LGS no fue expresamente derogado hasta la promulgación de la *Ley de Salud Pública* en 2011¹¹⁹². Por su parte, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud¹¹⁹³, que regulaba la *cartera de servicios del sistema*, definía en su art. 11 las **prestaciones de salud pública**, entre las que incluía la “promoción y protección de la salud laboral” como:

“El conjunto de iniciativas organizadas por las Administraciones públicas para preservar, proteger y promover la salud de la población. Es una **combinación de ciencias, habilidades y actitudes** dirigidas al mantenimiento y mejora de la salud de todas las personas a través de acciones colectivas o sociales”¹¹⁹⁴.

Y lo hacía remarcando que tales prestaciones se debían de ejercer “con un carácter de integralidad, a partir de las estructuras de salud pública de las Administraciones y de la infraestructura de atención primaria del Sistema Nacional de Salud”. Es decir, ninguna novedad con respecto a la LGS en este aspecto, salvo la reiteración de que son las Administraciones públicas las encargadas de la preservación, protección y promoción de la salud en el trabajo, sin relación alguna con el legalmente responsable de la protección o la prevención. **Confundir nuevamente estas obligaciones y dónde residen con las labores de promoción general típicas de la salud pública seguía contribuyendo a la responsabilidad** difusa ocho años después de promulgada la LPRL.

Una última muestra de la vocación invasiva de la Ley en nuestra materia es la D. F. 6ª, que autorizaba al gobierno para aprobar un texto único en materia de protección de la salud de los trabajadores, aclarando, regularizando y actualizando las normas vigentes y fijando los niveles y valores admisibles de exposición profesional y las modalidades de determinación y actualización de los factores de nocividad de los agentes. Más allá de la insistencia en el concepto de protección, ya superado por el preventivo en los Convenios

¹¹⁹² En 1986 se había promulgado la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, *BOE* núm. 102 de 29 de abril de 1986, p. 15207, que se limitaba a dotar de poderes especiales al Gobierno para el tratamiento de enfermedades transmisibles y el control de medicamentos, sin referencia alguna a la salud laboral.

¹¹⁹³ *BOE* núm. 128, de 29 de mayo de 2003, p. 20567-88.

¹¹⁹⁴ La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres añadiría que “con especial consideración a los riesgos y necesidades específicos de las trabajadoras”, *BOE* núm. 71 de 23 de marzo de 2007, p. 12611-45.

de la OIT por entonces vigentes, no es el lugar una ley sanitaria para prever la refundición de las normas *laborales* de seguridad e higiene. La determinación de los niveles (mejor, *valores límite*) de exposición no es una función exclusivamente sanitaria, sino interdisciplinar, en la que quienes conocen los procesos productivos y las sustancias (ingenieros e higienistas¹¹⁹⁵) son también imprescindibles. Por no hablar de la imprescindible participación de los trabajadores en su puesto de trabajo, siempre ignorada en las normas sanitarias. La realidad es que es que esa refundición nunca se produjo y menos tras la entrada en vigor de la LPRL.

Una de las figuras indirectamente relacionadas con las previsiones de la LGS que algunas CCAA desarrollaron posteriormente son la Unidades de Salud Laboral (USL), adscritas a algunos puntos de la red sanitaria pública de atención primaria e incluso a algunas administraciones locales, inspiradas en cierto modo en la experiencia italiana. Su objeto es la detección de lesiones o enfermedades que cursan en el sistema de salud pero que pueden tener una etiología profesional. Sin embargo, su eficacia práctica es limitada, ya que los facultativos que las componen no pueden comprobar sino por las declaraciones de los lesionados el origen real de su lesión. Al no tener capacidad de visitar los centros de trabajo, y ni siquiera de requerir información alguna a los empresarios, han de limitarse a la confección de informes que carecen de toda validez jurídica. Solo podrían, y no lo hacen frecuentemente, comunicar a la Inspección de Trabajo sus sospechas, para que ésta, que sí tiene todas las competencias, actúe en consecuencia. Una buena coordinación entre las USL y la Inspección, y con toda la red de asistencia primaria pública, permitiría resultados mejores y también la acción preventiva en las empresas. No se trata solo del eventual reconocimiento de que una contingencia es profesional, sino de exigir al empresario las acciones preventivas para que el riesgo en ese puesto de trabajo –y en los demás con los mismos riesgos- deje de existir¹¹⁹⁶.

¹¹⁹⁵ En su moderna acepción de expertos en la prevención de lesiones producidas por la exposición continuada a agentes nocivos en el trabajo, no de la decimonónica relacionada con la higiene pública.

¹¹⁹⁶ En los documentos oficiales de la Generalitat ni siquiera se contempla la relación o comunicación con la Inspección de Trabajo. Cuando se describe su funcionamiento se dice textualmente: “El sistema implantado se basa en la notificación de enfermedades relacionadas con el trabajo, principalmente las notificadas por los médicos de atención primaria. En las USL se estudian los casos, se identifican posibles factores de riesgo laboral y se hacen recomendaciones en favor de los diferentes agentes implicados, los médicos de los SP, mutuas [se refiere a la asistencia sanitaria privada], EAP, ICAM, INSS, Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social, etc. Se elaboran informes de los casos y la información recogida y codificada se informatiza e integra en el registro (...) La información generada por el registro se estudia estadísticamente y se publica mediante los boletines territoriales de las USL y otras publicaciones especializadas”. La Inspección de Trabajo debe estar escondida en el etc., SECRETARIA DE SALUT PÚBLICA. DEPARTAMENT DE SALUT, *Cartera de Serveis de Salut Pública*, Ed. Generalitat de Catalunya, 2015, p. 193.

PARTE TERCERA

EL DEBER DE PREVENCIÓN DEL RIESGO EN EL TRABAJO COMO EXPRESIÓN DEL CORRELATIVO DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES

CAPITULO XI

EL DEBER DE PREVENCIÓN EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y SU REFLEJO EN LA LEGISLACION ESPAÑOLA

“L’Espagne qui a déjà rang de puissance industrielle mondiale, l’Espagne qui a su reconquerir la liberté et la démocratie, l’Espagne qui veut conserver ses valeurs essentielles tout en étant de plain-pied dans la modernité, comment ne pas se sentir plus fort et plus ambitieux avec elle? Vous n’entrez pas seulement en un club économique, votre adhesion ne signifie pas seulement qu’une puissance rejoint d’autres puissances. Non, la réalisation du Marché Commun este inseparable du projet européen, de cette entreprise de paix et d’harmonie, de cette volonté d’affermir notre civilisation et de peser ensemble en l’avenir du monde”. Jacques Delors¹¹⁹⁷.

1.-La oleada internacionalizadora

Ya se ha señalado que la reincorporación de España a la OIT se había producido en 1956 y que algunos convenios fueron suscritos a partir de 1958. Sin embargo, el mayor impulso durante el franquismo a la adhesión a instrumentos de la OIT tuvo lugar a partir de 1971, en el entorno temporal de la publicación de la OGSHT¹¹⁹⁸. Aun así, **ninguno de los convenios relativos a la libertad sindical ni a la negociación colectiva fue suscrito**

¹¹⁹⁷ De la declaración de J. DELORS, Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas con ocasión de la ceremonia de firma del Tratado de Adhesión de España, Madrid, 12 de junio de 1985. Tomado del texto mecanografiado, p.2.

¹¹⁹⁸ El 5 de mayo de 1971, además de la adhesión a buen número de ellos que ya no están en vigor, España suscribió, entre otros, los Convenios núm. 44, sobre desempleo, de 1934; 77, 78, 79 y 90, de 1946 y 1948, sobre el examen médico y trabajo nocturno de los menores; 101, de 1952, sobre vacaciones pagadas en la agricultura; 106, de 1957, sobre el descanso semanal en comercio y oficinas ó 129, de 1969, sobre inspección del trabajo en la agricultura. Con posterioridad se produciría la adhesión a los Convenios núm. 119, de 1963, sobre protección de la maquinaria, y 124, de 1965 sobre examen médico de menores en trabajos subterráneos, suscritos ambos el 30 de noviembre del mismo año.

hasta 1977, en puertas de las primeras elecciones democráticas y una vez tomada la decisión política de legalización de los sindicatos de clase. Tras la restauración democrática se normalizó la actividad de nuestro país en este organismo, con la participación de los sindicatos y organizaciones empresariales libres y un gobierno paulatinamente más desacomplejado en el ámbito internacional, comenzando a suscribirse los Convenios OIT sin cortapisas políticas.

Mientras tanto, se habían producido en los países avanzados importantes novedades conceptuales y prácticas, desarrollándose pautas de acción realmente preventiva, tanto en las políticas públicas como en particular en cuanto a las obligaciones empresariales. El *deber de seguridad* de los albores de la legislación a principios del siglo XX, casi estrictamente reparador, había dado paso al *deber de protección*, consistente en la evitación de las consecuencias del riesgo para los trabajadores. Ahora se trataba de poner en primer término el **deber de prevención, que obliga al empresario a evitar el riesgo** hasta donde sea técnicamente posible, sin perjuicio de la adopción de las medidas de protección adecuadas para los riesgos remanentes y, naturalmente, de la persistencia también de la responsabilidad reparadora convenientemente asegurada. Hasta el momento, la prevención no era más que un concepto vacío, que muchas veces se confundía con la simple protección, o que se reservaba para actuaciones puntuales. Estos cambios no fueron bruscos, sino paulatinos, propiciados por el marco sociopolítico vigente tras la II Guerra Mundial, en el que se generalizaba la valoración del **respeto por los derechos individuales y colectivos**¹¹⁹⁹, el reconocimiento de la necesaria **intervención democrática de los poderes públicos y la participación de las organizaciones de los trabajadores y empresarios**.

En particular, en el ámbito europeo, los cambios políticos habían permitido también la creación de las Comunidades Europeas. Desde el Tratado Constitutivo, la preocupación por la extensión de los derechos laborales, y en particular por el derecho a la seguridad en el trabajo, habían estado presentes. En paralelo a sus sucesivas ampliaciones, la normativa comunitaria en la materia había ido tomando forma hasta que a finales de los años ochenta, con España ya como miembro de pleno derecho de la Unión, se consolidaron las obligaciones preventivas, dando lugar a la legislación más avanzada en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

A. *El papel de la OIT en el avance hacia las obligaciones preventivas*

Aparte de otros instrumentos OIT de carácter sectorial en materia de seguridad y salud, los más destacados tras el franquismo son los Convenios núm. 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones) y núm. 155 sobre

¹¹⁹⁹ Los acuerdos internacionales sobre derechos humanos recogían también alusiones explícitas al derecho a la seguridad en el trabajo. Así el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de la ONU (art. 7.b) o la *Carta Social Europea* (art. 3), ya referidos.

seguridad y salud de los trabajadores, adoptados en 1977 y 1981 respectivamente, y que fueron suscritos por España en 1980¹²⁰⁰ y 1985¹²⁰¹. Merece la pena detenerse en su contenido, puesto que suponen la **consagración de los principios preventivos** en la normativa internacional y el punto de partida de otras normas, como las que en paralelo o posteriormente se adoptarían en la Comunidad Económica Europea (CEE) en materia de seguridad y salud¹²⁰².

Los **Convenios OIT**, por la forma de su elaboración y el consenso que necesitan, pueden resultar a veces poco concretos, pero son también el resultado de prácticas o legislaciones nacionales que se han revelado de utilidad y que se multiplican como mínimos en los países que se adhieren al convenio correspondiente. Además, tienen la virtualidad de permitir la irradiación de criterios, obligaciones legales y prácticas mínimas comunes a todas las legislaciones nacionales de los países que los ratifiquen. Es lo que sucede en España con la ratificación de los Convenios arriba mencionados, que **inauguran la vigencia en nuestro país de los nuevos criterios preventivos internacionales**, que han de incorporarse obligatoriamente a la legislación interna nacional y aplicarse en todas las ramas de la actividad económica. El **Convenio núm. 148** incorpora los siguientes **nuevos criterios de acción**:

- Adopción **obligatoria de medidas para prevenir y limitar los riesgos**, recurriendo si es necesario a la adopción de normas técnicas¹²⁰³ o recomendaciones, que adquieren de esta forma el carácter de subsidiariamente vinculantes. Las medidas preventivas para evitar el riesgo son prioritarias sobre las de protección.

- Obligatoria **consulta de la autoridad** competente a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores para el desarrollo de la norma. Estas consultas se realizarían en España ya con los sindicatos libres.

- **Presencia de los representantes** de los trabajadores y del empresario en las *visitas* de la Inspección de Trabajo. Este derecho se trasladaría más tarde a la legislación con carácter general con la LPRL y posteriormente con la Ley 42/1997 Ordenadora de la Inspección de Trabajo.

¹²⁰⁰ Instrumento de Ratificación de 24 de noviembre de 1980, *BOE* núm. 312, de 30 de diciembre de 1981, p. 30463-65. España solo ratificó las obligaciones referidas a contaminación del aire y ruido, no las referidas a vibraciones. Se trata de un Convenio sobre riesgos esencialmente higiénicos, cuyo precedente es la Recomendación nº 97 de 1953, ya citada.

¹²⁰¹ Este Convenio versa sobre los llamados riesgos de seguridad, Instrumento de Ratificación de 26 de julio de 1985, *BOE* núm. 270, de 11 de noviembre, p. 35477-79.

¹²⁰² Aparte de las normas que se relacionarán con posterioridad, constituye un buen ejemplo de la actuación concertada o paralela de ambas instituciones la Recomendación de la Comisión a los Estados miembros sobre la medicina del trabajo en la empresa de 20 de julio de 1962, directamente inspirada en el Convenio 112 OIT, y cuyo propósito explícito es el mejor cumplimiento de los objetivos de éste, con especial incidencia en la organización de la enseñanza de la medicina del trabajo como especialidad médica, *DOCE* núm. 80 de 31 de agosto de 1962, p. 2181-88, en su versión francesa.

¹²⁰³ El organismo encargado en España de la redacción de las normas técnicas fue, y sigue siendo, el INSHT.

- **Responsabilidad de los empresarios** en la aplicación de las medidas prescritas. Por si hiciera falta reiterarlo, en evitación de confusiones como la padecida en nuestro país en relación a la Administración como responsable del “servicio social”.

- **Colaboración** entre empresarios presentes en el mismo lugar de trabajo. Este criterio se desarrollaría después en forma de **deberes de coordinación empresarial**.

- Derecho a la **información, formación y consulta** de los trabajadores y sus representantes, sobre los riesgos del puesto de trabajo y los medios disponibles para prevenir y limitar tales riesgos y protegerse contra ellos, así como a acudir a las instancias apropiadas en defensa de su derecho.

- **Eliminación del riesgo** en lo posible, con adopción de medidas técnicas y de organización del trabajo para la prevención. La introducción de la **organización de trabajo como instrumento preventivo** será esencial en el futuro para relacionar directamente las condiciones de trabajo (e incluso de empleo¹²⁰⁴) generales y específicas con las de seguridad y salud.

- **Subsidiariedad** de la obligación de aportación de **equipos de protección individual** (EPI) apropiados por parte del empresario, con la conservación a su cargo y la interdicción de la obligatoriedad de trabajar sin su puesta a disposición. Es decir, que los EPI no sustituyen a las medidas de prevención denominadas “colectivas”, a disponer en los lugares de trabajo de forma fija mientras el riesgo subsista.

- Derecho a la **adaptación del puesto de trabajo** o traslado a otro adecuado por razones de salud. En última instancia, derecho a la prestación de seguridad social sustitutiva. No ha de adaptarse el trabajador al puesto, sino al revés.

- **Notificación a la autoridad** de los procedimientos, sustancias, máquinas o materiales que entrañen riesgo, inaugurándose el deber de información pública sobre los riesgos.

- Obligación de contar con **organización preventiva** en la empresa, propia o externa.

- Obligación de los Estados de proporcionar **servicios de inspección adecuados**. La función de los poderes públicos no es solo la regulación, sino el control y la vigilancia.

¹²⁰⁴ Las condiciones de empleo se refieren a las de contratación. Buena muestra de la aplicación de este criterio es la legislación relativa al establecimiento de límites a la subcontratación y al empleo temporal en las obras de construcción, que sería promulgada años más tarde y a la que en su momento se hará referencia: Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, *BOE* núm. 250 de 19 de octubre de 2006, p. 36317-23, desarrollada por Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, *BOE* núm. 204 de 25 de agosto de 2007, p. 35747-64.

Por su parte, el **Convenio núm. 155** incluía, aparte de algunas de las ya mencionadas, importantes novedades:

- Aplicación a todos los trabajadores, incluso los **empleados públicos**, si bien con algunas limitaciones. Este criterio no alcanzaría vigencia en España en la práctica hasta la LPRL.

- Amplia definición del **lugar de trabajo** a efectos preventivos con inclusión de “todos los sitios donde los trabajadores deben permanecer o acudir por razón de su trabajo, y que se hallan bajo el control directo o indirecto del empleador”. Es una definición más amplia que la tradicional de centro de trabajo, entendido como lugar fijo y delimitado, insuficiente a efectos preventivos y que, tras ser acuñada jurisprudencialmente, tuvo cabida en nuestra normativa con el Real Decreto 171/2004.

- Definición de **salud en el trabajo**, no solo como “ausencia de afecciones o de enfermedad”, sino también inclusiva de “los elementos físicos y mentales que afectan a la salud directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo”. Se incluyen pues, por vez primera, el conjunto de **riesgos ergonómicos y psicosociales** asociados al trabajo.

- Obligación de los Estados de formular y revisar periódicamente, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores de “una **política nacional coherente en materia de seguridad y salud** de los trabajadores” para prevenir los accidentes y los daños para la salud y *reducir al mínimo las causas* de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo. Esta obligación se traduce en el deber de diseñar y llevar a cabo *políticas públicas específicas* en materia preventiva.

- **Alcance global de las políticas nacionales**, afectando a todos los elementos del sistema productivo¹²⁰⁵ y a sus relaciones con los trabajadores, debiendo adaptarse la maquinaria, el equipo, el tiempo de trabajo, la organización del trabajo y las operaciones y procesos a las capacidades físicas y mentales de los trabajadores, siguiendo el principio ya señalado de *adaptación del puesto al trabajador*; a la formación, comunicación y cooperación necesarias; a la *protección* de los trabajadores y de sus representantes contra toda medida *disciplinaria* resultante de acciones por ellos emprendidas (garantía de indemnidad) y a la delimitación de las responsabilidades.

- **Descripción por la autoridad pública de las funciones** a realizar en cuanto a la concepción, construcción y puesta en explotación de las empresas y la seguridad de los

¹²⁰⁵ Que abarca, según se explicita en el art. 5, el “diseño, ensayo, elección, reemplazo, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los componentes materiales del trabajo (lugares de trabajo, medio ambiente de trabajo, herramientas, maquinaria y equipo; sustancias y agentes químicos, biológicos y físicos; operaciones y procesos)”

equipos y procedimientos utilizados en el trabajo; la determinación de procesos, sustancias, agentes u operaciones prohibidos o limitados; los procedimientos de declaración de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y su investigación en caso de revelar una situación grave y en relación con la investigación sobre los riesgos que entrañan los diversos agentes para la salud. Es decir, se fija el **amplio ámbito regulatorio en el que la intervención pública es exigible**.

- Establecimiento de obligaciones preventivas y de información sobre riesgos a la autoridad para los diseñadores, fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos o sustancias.

- Protección a los trabajadores en caso de **interrupción** de trabajos por riesgo inminente y grave.

- Establecimiento de concretas obligaciones a los empresarios de garantía de que equipos, lugares de trabajo, operaciones, procesos y sustancias empleadas y agentes *son seguros* (al menos cuando se toman las medidas de protección adecuadas) y no entrañan riesgo alguno para los trabajadores.

- Extensión a las **organizaciones** de los trabajadores (sindicatos) de la facultad de examen y asesoramiento en el interno de la empresa.

Quedaba así definido el **deber de prevención como un abanico de nuevas obligaciones empresariales** como la evitación del riesgo, la adopción de medidas de protección colectivas con preferencia a las individuales, la transparencia en la información sobre riesgos y medidas preventivas adoptadas tanto hacia la autoridad (notificación) como hacia los trabajadores y sus representantes, la colaboración entre empresarios coincidentes o la disposición de una organización preventiva específica en la empresa o fuera de ella. **La responsabilidad de los empresarios de la aplicación de estas medidas es explícita**. El Convenio otorga también un nuevo papel a los *poderes públicos*, que no sólo se obligan a regular mediante leyes, reglamentos, normas técnicas o recomendaciones, sino que han de hacerlo en permanente consulta con los destinatarios de la regulación, que incluye las obligaciones de los fabricantes o distribuidores, para garantizar que no se incorporan riesgos en el origen. Deben dirigir además las actividades de investigación y establecer políticas nacionales coherentes, es decir, planificar, desarrollar y evaluar las acciones en este campo.

Se potencian finalmente los *derechos de los trabajadores*, de sus representantes en la empresa y de sus organizaciones, no solo en el curso de las actuaciones inspectoras o mediante la indemnidad disciplinaria por el ejercicio de sus derechos, sino en la **cotidianidad de las acciones empresariales**, mediante los derechos -también explícitos- de formación, información y consulta relacionados con los deberes de transparencia interna del empresario. La inclusión de los **elementos organizativos entre**

los factores preventivos limita el poder empresarial en la medida en que sus decisiones puedan afectar a la salud de los trabajadores, abriéndose así paso un ámbito de intervención sindical muy importante y novedoso. Se incluye además a los empleados públicos como sujetos del derecho a la seguridad y salud. La **vigilancia de la salud se consolida como un derecho de los trabajadores, no como un instrumento organizativo-productivo de la empresa**. Los puestos deben de adaptarse a las condiciones de los trabajadores, no al contrario.

Todo este cuadro definitorio del deber de prevención, a pesar de tener plena vigencia en España desde la ratificación de ambos convenios, **careció sin embargo de proyección real en la legislación interna y en la materialización de políticas públicas durante toda la década de los ochenta**. La atención se centró más bien en las expectativas del ingreso en las instancias comunitarias que, como se verá, iban a acoger y extender estos criterios. De la misma forma, el Convenio 161 OIT, dedicado a los servicios de salud en el trabajo, alcanzado en 1985, los definía con carácter multidisciplinar y no sólo referidos a la vigilancia de la salud y por tanto, muy próximos a los que posteriormente se definirían en nuestra legislación como servicios de prevención. Pues bien, España no ratificó tal convenio, por lo que hubo también que esperar a la LPRL para su regulación.

B. Las instituciones europeas y la normativa comunitaria inicial

Tras el Tratado de Roma¹²⁰⁶ se constituía la Comunidad Económica Europea con el objetivo de garantizar una paz duradera en el continente tras la pavorosa experiencia de la II Guerra Mundial. Nacía como una comunidad estrictamente económica, con la misión de “promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas (...), una expansión continua y equilibrada, una creciente estabilidad, una recuperación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados”, mediante el “establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas” (art. 2)¹²⁰⁷.

Entre los instrumentos jurídicos previstos para ello (art. 3) se hallaban la eliminación de las barreras aduaneras, la coordinación de las políticas económicas y la aproximación de las legislaciones nacionales. La CEE se dotaba inicialmente para su funcionamiento de varias instituciones. La primera, deliberatoria y de control, la

¹²⁰⁶ Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCCEE) alcanzado el 25 de marzo de 1957 por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. El Tratado de Roma había sido precedido del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 18 de abril de 1951, que tocó a su fin el 23 de julio de 2002, y fue firmado al mismo tiempo que el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), alcanzados ambos por los mismos seis países fundadores. Puede consultarse la versión francesa original de los tres Tratados en <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-founding.html>

¹²⁰⁷ Su desarrollo posterior conducirá a una más amplia integración política e incluso monetaria, aunque la impronta fundamentalmente económica como espacio común de libre mercado no ha sido aún desplazada.

Asamblea (art. 137 y ss.), precedente del actual Parlamento Europeo, pero sin apenas competencias efectivas y constituida por representantes de los respectivos Parlamentos nacionales, es decir, no de forma directa por los ciudadanos. A continuación, el *Consejo*, formado por representantes de los estados miembros (art. 146 y ss.), que debía asegurar la consecución de los objetivos del Tratado, con competencias de coordinación y poder de decisión incluido el legislativo, y con sistema de votación ponderado. En la *Comisión*, residía el verdadero poder ejecutivo cotidiano de vigilancia y control del cumplimiento del Tratado, así como el de recomendación a los Estados y propuesta de legislación al Consejo (art. 155 y ss.).

El cuadro institucional se completaba con el *Tribunal de Justicia* encargado de la interpretación y apreciación del Tratado (art. 164 y ss.). El paso de los años y las sucesivas ampliaciones comunitarias han ido modificando las competencias, la composición o la forma de elección de estas instituciones. Salvo la Asamblea, que pasó a denominarse *Parlamento Europeo* y que adquirió funciones legislativas, de control y presupuestarias y se elige en cada país por sufragio universal, el resto se mantienen esencialmente como en el tratado inicial.

Además se creaba el *Comité Económico y Social de la Comunidad Europea* (CESCE) de carácter consultivo y de conformación plural con representación de las “diferentes categorías de la vida social y económica”, entre los que se significa la representación de los trabajadores (art. 193 y ss.). Este Comité, con presencia de los sindicatos de cada país, tendrá en el futuro un papel relevante en la conformación de la legislación social europea¹²⁰⁸.

A partir de este marco institucional, el ***derecho comunitario es la materialización del proyecto unitario*** de Europa, que dota de legitimidad a las propias instituciones y regula las relaciones entre ellas, con los Estados y de éstos entre sí. No constituye en puridad parte del derecho internacional público ni de los ordenamientos internos de los Estados miembros, sino que se rige autónomamente a partir de los tratados, que también prevén la forma de producción de la normativa comunitaria y sus mecanismos de interpretación y aplicación.

Los instrumentos jurídicos específicos de que se dota permiten establecer los mutuos derechos y obligaciones de los Estados, los ciudadanos y las instituciones comunitarias. Las *fuentes primarias* del derecho comunitario son precisamente los Tratados constitutivos, como legislación creada directamente por los Estados miembros, y los que posteriormente se han ido añadiendo para modificarlos y ampliarlos¹²⁰⁹. Los

¹²⁰⁸ Actualmente denominado *Comité Económico y Social Europeo* (CESE), funciona en tres grupos: empresarios, trabajadores y actividades diversas.

¹²⁰⁹ Los más importantes son los siguientes: el *Acta Única Europea*, que dota de competencias de “cooperación” legislativa al Parlamento e introduce el objetivo del mercado interior, 1986, BOE núm. 158 de 3 de julio de 1987, p. 20172-82 y los Tratados de *Maastricht*, que introduce la “codecisión” Parlamento, incluye como objetivo la “cohesión económica y social” y crea la Unión Europea (UE), 1992, *DOC* núm.

acuerdos internacionales de la UE con países terceros u otras organizaciones internacionales son también fuente del derecho comunitario, bien sean tales acuerdos de *asociación*, puramente *comerciales* o de *cooperación* económica¹²¹⁰.

El *derecho derivado* es el creado por los organismos e instituciones previstos en los tratados con tal fin y puede adoptar actualmente¹²¹¹ varias formas, según lo previsto en el art. 288 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

a) *Actos legislativos*, adoptados, salvo casos específicos, mediante el procedimiento legislativo (el ordinario se describe en el art. 294), conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, en forma de *Reglamento*, *Directiva* o *Decisión* (art. 289).

b) *Actos delegados*, no legislativos, pero de alcance general y vinculantes y que completan o modifican elementos delimitados y no esenciales del acto legislativo. El acto legislativo deberá prever la delegación correspondiente en la Comisión.

c) *Actos de ejecución*, para garantizar el cumplimiento por los Estados de la ejecución de las medidas jurídicamente vinculantes. En el caso de que se requieran condiciones uniformes de ejecución de dichos actos, los Estados deben conferir competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos, al Consejo (art. 291).

d) *Actos de recomendación*, adoptados por el Consejo, en su caso a propuesta de la Comisión y por unanimidad. En casos específicos podrán adoptarlos la Comisión o el Banco Central Europeo (art. 292).

e) *Otros actos no vinculantes*, como dictámenes, declaraciones, comunicaciones, resoluciones, programas de acción o Libros Blancos o Verdes.

En cuanto a su eficacia e invocabilidad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha venido sosteniendo desde antiguo que, en ciertos casos, las normas europeas permiten ser invocadas por particulares ante la jurisdicción nacional o europea, aunque no se hayan recogido en la legislación nacional, reconociendo lo que se denomina

191 de 29.7.1992, p. 1-112; de *Amsterdam*, que confirma la adhesión a la *Carta Social Europea* firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y a la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores* de 1989 y modifica los Tratados en tal sentido, 1997, *DOUE*, núm. C340 de 10 de noviembre de 1997, p. 1-144; de *Niza*, que da paso a la moneda única, 2001, *DOCE* núm. C80 de 10 de marzo de 2001, p. 1-87 y de *Lisboa*, que da origen al desdoblamiento del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), 2007, *DOUE* núm. C306 de 17 de diciembre de 2007, p. 1-271. La versión actual consolidada del TUE y del TFUE, en *DOUE* núm. C 202 de 6 de julio de 2016, p. 13-45 y 49- 199 respectivamente. Los artículos que se citan a continuación referidos al derecho derivado corresponden a estas versiones consolidadas.

¹²¹⁰ Los de *asociación* se celebran con países con los que había una relación colonial que desapareció tras el Tratado de Roma, pero se han extendido a otros países europeos no miembros en el Espacio Económico Europeo (EEE) que aceptan gran parte del derecho comunitario. Entre los acuerdos *comerciales* de la UE se encuentran el de establecimiento de la organización Mundial de Comercio (OMC), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o el recientemente alcanzado con Canadá (Acuerdo Económico y Comercial Global CETA), consultado el 24 de agosto de 2017 en http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_es.htm

¹²¹¹ Desde el Tratado de Lisboa se han incluido los poderes legislativos del Parlamento, con las variaciones procedimentales correspondientes.

efecto directo. No se trata del mismo supuesto que, por ejemplo, un Convenio OIT, que para ser invocado debe de haber sido incorporado a la legislación nacional tras su ratificación, sino que, al haberse adherido al Tratado, el Estado miembro incorpora las normas europeas en toda su extensión, tanto las existentes como las futuras, en protección de los derechos de los particulares de tal Estado. Este principio del derecho europeo adquiere dos vertientes, el efecto directo *horizontal*, cuando la norma se invoca frente a otro particular y el efecto directo *vertical*, si se invoca frente al Estado. Si una norma admite los dos efectos, se dice que tiene efecto directo *completo*, mientras que si lo tiene sólo vertical, su efecto directo será solo *parcial*.

Volviendo al contenido de los Tratados iniciales, no hay que perder de vista que el propio texto fundacional se centraba esencialmente en la creación de un *mercado común* mediante la abolición de todo obstáculo a la libre circulación de mercancías y capitales (también la de trabajadores, pero ésta siempre sometida a mayores condicionantes). En este contexto, las políticas sociales que se enunciaban en su Título III venían supeditadas a los objetivos generales del Tratado. Aunque se reconoce que es necesario “promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores”, se espera que esta mejora se produzca como un efecto no forzado del simple funcionamiento del mercado común y de la aproximación de las legislaciones (art. 117¹²¹²). La realidad es que, en lo concerniente a la **seguridad en el trabajo, el avance no tendrá lugar como resultado espontáneo de la liberalización, sino mediante el segundo mecanismo de aproximación de legislación**, lo que, por otro lado, tardará bastantes años en producirse. Las condiciones de seguridad de los trabajadores **no constituyeron durante mucho tiempo un objetivo importante de las instituciones europeas**.

Efectivamente, según el art. 118 TCCEE -y siempre recordando que “de acuerdo con los objetivos generales del mismo”, es decir los de libre mercado- la Comisión debería promover una “estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social”, y particularmente en materia de “*protección* contra los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y la higiene en el trabajo”. A este fin la Comisión (el órgano ejecutivo de la CEE) debía actuar “mediante estudios, dictámenes y consultas”. En resumen, se establecían en Roma unos compromisos bien vagos e imprecisos y sin alcance verdaderamente preventivo.

No puede olvidarse que el objetivo primordial de la constitución de la CEE era, como se ha repetido, económico, lo que **supeditaba en los Tratados iniciales cualquier contenido de política social a la eliminación de la competencia**. Así, las condiciones de seguridad en las empresas, que tienen indudablemente un aspecto económico, se

¹²¹² El Tratado de Ámsterdam (1997) incluiría en el art. 117 una expresa referencia a que la Comunidad y los Estados miembros, tienen presentes a estos efectos los “derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989”, cit. p. 35.

trataban básicamente como un elemento más del coste de los productos o servicios. Tanto el Tratado como las primeras medidas legislativas pretendían **igualar los costes de la seguridad** con el objetivo de que no supusieran, por su inaplicación o por su aplicación diferenciada, una **distorsión de la competencia**. Da ahí la timidez con que durante años se elaboraron las disposiciones comunitarias en la materia¹²¹³. Este criterio no ha desaparecido todavía, pero a medida que las políticas sociales europeas ganaban en autonomía, en particular tras el Acta Única, debió ser modulado, pasándose de las directivas de “producto” a las de “seguridad”.

Se recordará que ya en 1961, en el seno del Consejo de Europa, se había redactado la *Carta Social Europea* por el que los Estados que las suscribieron venían a reconocer como objetivo de su política establecer las condiciones en que pudieran hacerse efectivos una serie de derechos y principios sociales, entre ellos que “todos los trabajadores tienen derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo”, especialmente las trabajadoras en caso de maternidad o que “toda persona tiene derecho a beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda alcanzar”. En relación con el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, su art. 3 establecía el compromiso específico de los Estados de promulgar reglamentos de seguridad e higiene, tomar las medidas precisas para controlar la aplicación de tales reglamentos y consultar, cuando proceda, a las organizaciones de empleadores y trabajadores sobre las medidas encaminadas a mejorar la seguridad e higiene del trabajo¹²¹⁴.

Y ya en el seno de la UE, en 1989, se proclamaría la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (CDFUE)¹²¹⁵, recogiendo las “tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, materializadas en los derechos, libertades y principios que contienen. En su art. 3.1 se reconoce que “toda persona tiene derecho a su integridad física y psíquica” y en su art. 31, que “todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad”.

¹²¹³ Sirva como ejemplo que la primera lista europea de enfermedades profesionales se elaboró en 1962 bajo la forma de Recomendación de la Comisión a los Estados Miembros de 23 de julio de 1962, *JOCE* núm. 80 de 31 de agosto de 1962, p. 2188-93.

¹²¹⁴ Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, cit., p. 153. España denunciaría con efecto del 5 de junio de 1991 el art 8.4b), referido a la prohibición de trabajos en minería subterránea para las mujeres, *BOE* núm. 112 de 10 de mayo de 1991, p. 14985. Sobre las dificultades para atribuir efecto directo a la Carta, aparte de las derivadas de que no todos los países suscribieron todos sus artículos, J. M. BELORGEY, “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, nº 70, UNED, 2007, p. 349-377.

¹²¹⁵ *DOUE* núm. C 202 de 7 de junio de 2016 en su versión consolidada, p. 389-405. En virtud del art. 6.1 del TUE, la CDFUE tiene el mismo valor jurídico que los Tratados.

Ambas declaraciones, que integran un amplio elenco de derechos y libertades, revisten importancia en la medida en que **mantienen en el ámbito internacional la seguridad y la salud en el trabajo como derecho específico a reconocer a los trabajadores y son muestra de los avances democráticos en el ámbito europeo** en las últimas décadas. Se analizará a continuación a grandes rasgos la evolución legislativa comunitaria en la materia.

La evolución política en Europa, junto con las modificaciones tecnológicas y los avances sociales impulsados en los países, condujeron a que treinta años después del TCCEE, en 1987, y con ocasión de la redacción del *Acta Única Europea*, se añadiera un mucho más explícito art. 118A relativo específicamente a la seguridad en el trabajo:

“1. Los Estados miembros procurarán promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito. 2. (...) el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará, mediante directivas, las disposiciones **mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas** existentes en cada uno de los Estados miembros. (...) 3. Las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, compatibles con el presente Tratado”¹²¹⁶.

Este precepto incorporaba una noción de seguridad y salud en el trabajo que ha de entenderse en un sentido amplio, inspirado por la legislación de los países nórdicos que asume una perspectiva funcional de la salud. Al tiempo, solo permite regulaciones nacionales que supongan mayor protección –nunca menor– que la norma europea¹²¹⁷

Los Estados miembros quedaban así comprometidos a la **armonización de las condiciones de seguridad y salud** y, lo más importante, se consignaban las **obligaciones legislativas** de las instituciones europeas, a materializar mediante las correspondientes directivas de **disposiciones mínimas**.

Ninguno de estos ni de los posteriores avances son explicables sin la acción previa y simultánea de las organizaciones sindicales europeas a nivel nacional y en los centros de trabajo por el control de las condiciones de trabajo por parte de los trabajadores, lo que impulsó el avance de las legislaciones nacionales. Así, la francesa, mediante modificaciones en el Código del Trabajo (Ley 76/1106) y el avance en los derechos de los trabajadores en el seno de los Comité de Seguridad e Higiene (Ley 82/1097). La

¹²¹⁶ BOE núm. 158 de 3 de julio de 1987, p. 20172-82. Tras el Tratado de Ámsterdam, pasará a ser el art. 118C.

¹²¹⁷ F. CAMAS RODA, *Los fundamentos jurídico-laborales de la obligación general de seguridad empresarial*, Tesis doctoral, Universidad de Girona, 1999, p. 626. Consultada versión mecanografiada.

británica, por cierto la de mayor tradición de las europeas, culminó con la *Safety and Health Act* de 1974, completada también en 1978 con la normativa de los Comités de Seguridad e Higiene. La legislación alemana, en aquel momento no codificada, se caracterizaba por su importante desarrollo en materia de normas técnicas para la seguridad en máquinas y el procedimiento para su homologación de la Ley de medios técnicos para el trabajo de 1968. Por su parte, la italiana había culminado en la Ley del Servicio Nacional de Salud de 1978, con una perspectiva fundamentalmente sanitaria. Nótese que en esos años todas las normas tenían rango de ley a diferencia de la española, que no lo adquiriría hasta 1995.

De entre todas, la experiencia previa italiana hasta la promulgación de la mencionada Ley es la más significativa, sobre todo tras la fase de movilizaciones que condujo al acuerdo sindical unitario de 1972¹²¹⁸. Los sindicatos, en particular la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), pusieron las bases para la creación de un **nuevo modelo de intervención de los trabajadores sustentado en el conocimiento del medio de producción** (*democracia del conocimiento*), es decir, de los riesgos reales, a través de la participación de quienes están sometidos a ellos, colaborando y no dependiendo únicamente de las opiniones “técnicas”, normalmente mediatizadas por el empresario: “*conocer para intervenir, intervenir para transformar*”.

El primer paso es por tanto la obtención de información, cualitativa y cuantitativa, sobre los agentes en presencia, de los riesgos producidos y de los valores límite existentes, de todos los efectos sobre la salud de los trabajadores, desde el absentismo a las enfermedades, declaradas o no. A continuación, ha de tener lugar la **intervención colectiva frente al empresario en la modificación de las condiciones de trabajo**, siempre sabiendo que el precio de la adaptación a las condiciones impuestas es la salud de los trabajadores. De la mano del impulsor de estos nuevos conceptos, Gastone Marri, se acuña el lema “*La salud no se vende ni se delega, se defiende*” y se abre paso la necesidad de la *validación consensual* de las condiciones de trabajo, desde la jornada o los turnos a los ciclos de trabajo o las pausas.

Esta nueva concepción de la *Medicina de los Trabajadores* (no del trabajo) nace como **reacción al imparable avance del omnímodo poder organizativo del empresario** sobre el medio de producción y sobre la propia voluntad de los trabajadores que el taylorismo había introducido. Reacciona también **desmitificando la pretendida neutralidad de los técnicos** (médicos, cronometradores, expertos en organización) al servicio de la empresa¹²¹⁹. Ya en 1967 podemos encontrar una muy completa propuesta de forma de participación de los trabajadores en la empresa a través de los órganos

¹²¹⁸ *Patto Federativo* entre las tres centrales sindicales italianas CGIL- CISL- UIL alcanzado en Florencia en julio de 1972.

¹²¹⁹ G. MARRI e I. Odone, *L'ambiente di lavoro*, Ed, Sindacale Italiana, Roma, 1967, p. 69-75.

paritarios, muchos de cuyos elementos pueden reconocerse en la normativa internacional posterior¹²²⁰.

La primera acción global de importancia estableciendo las bases para las acciones de *política pública comunitaria* en la materia se produce con la Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974 sobre la realización de un *programa de acción social* bianual¹²²¹ en el que se incluía el compromiso de establecer un plan de acción en favor de los trabajadores para la mejora de la seguridad e higiene en el trabajo. Por primera vez se situaba en el marco de la “humanización” de las condiciones de vida y de trabajo y se relacionaba con la organización del trabajo y el papel de los trabajadores en ella, y no sólo con las inmediatas condiciones materiales. Por eso incluía como objetivos la “eliminación de restricciones físicas y psíquicas en el puesto de trabajo”, en especial por la mejora del entorno y la búsqueda de “medios que permitan el enriquecimiento de tareas” y una “reforma de la organización del trabajo” que permitiera la asunción de responsabilidades y funciones propias y el acceso a una cualificación superior. Las condiciones de trabajo se tenían así en cuenta de una forma global en relación con su impacto en la seguridad y la salud de los trabajadores.

De este programa deriva la constitución en 1974 del **Comité consultivo** para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en los lugares de trabajo, al considerar, como se dice en su preámbulo, que:

“La transformación profunda de los métodos de producción (...) y la difusión de técnicas y materias peligrosas han hecho aparecer nuevos problemas de seguridad” (...) “**la protección contra los accidentes y las enfermedades profesionales**, así como la higiene del trabajo, **forman parte de los objetivos del Tratado** Constitutivo de la Comunidad Económica Europea”¹²²².

Este Comité consultivo tenía como función esencial el estudio y asesoría a los Estados y a las instituciones para la definición de métodos y criterios comunes de actuación en la materia y se componía de una representación tripartita de cada Estado miembro. Debía emitir sus dictámenes de forma motivada y por mayoría absoluta de votos, con inclusión en su caso de las opiniones de la minoría. Significativamente se señalaba que la Decisión no afectaba al art. 118 del TCCCE, lo que quiere decir que sus objetivos se sitúan más allá de los referentes al mercado único, **formando parte de las políticas sociales comunitarias, aunque estas no estuvieran aún explícitas** en los Tratados.

También deriva del programa de acción la creación en 1975 de la *Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo* (EUROFOUND), con

¹²²⁰ G. MARRI e I. Odone, *L'ambiente...*, cit., p. 100-102.

¹²²¹ JOCE núm. C 13/1 de 12 de febrero de 1974, p. 1-4, en su versión francesa.

¹²²² Decisión del Consejo 74/325 de 27 de junio de 1974, DOCE núm. L185/15 de 9 de julio de 1974, p. 27-29.

sede en Dublín¹²²³, y que cuenta también con representación tripartita y funciones de estudio y asesoramiento a las instituciones comunitarias, incluido el CESCE. Entre sus objetos de análisis y elaboración de propuestas de mejora se encuentra la “organización del trabajo y, en especial, las características de los puestos de trabajo” (art. 2.3), que tiene, como ya estaba asumido, unas consecuencias directas en las condiciones de seguridad y salud. En la actualidad realiza tres encuestas europeas sobre condiciones laborales, calidad de vida y prácticas empresariales y cuenta con observatorios de empleo y vida laboral. Constituye un paso más en el **desbordamiento práctico de los objetivos puramente económicos de los Tratados fundacionales**, como se reconoce en el preámbulo al señalar que “las facultades específicas de actuación que se necesitarán para el establecimiento de esta Fundación no se han previsto en el Tratado”. Con posterioridad se crearía la *Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo* (EU-OSHA)¹²²⁴. Con sede en Bilbao, tiene funciones específicas en seguridad y salud. Más tarde asumiría algunas de las funciones de EUROFOUND, si bien siguen ambas actuando en régimen de colaboración.

Fruto de las actuaciones anteriores, la Resolución del Consejo de 29 de junio de 1978, haciéndose eco de los avances producidos en los países miembros, reviste ya una gran importancia política, al asumir las instituciones de gobierno comunitarias la necesidad de **intervenir de forma ordenada en la regulación de las condiciones de seguridad**. Incluye un *Programa de acción* de las Comunidades¹²²⁵ en materia de seguridad y de salud en el lugar de trabajo, con el objetivo de hacer “más eficaces la prevención, el control y el dominio de los riesgos en el trabajo”, para lo que estimaba esencial la “participación plena de los componentes sociales”. El programa tenía en cuenta los avances teóricos producidos hasta el momento en la materia y constituye el marco sobre el que se producirán las disposiciones posteriores que permitirán la armonización de legislaciones en cumplimiento del mandato del art. 117 del TCCE.

El programa partía de **objetivos preventivos generales** muy semejantes a los del Convenio 148 OIT, como son:

a) Reconocimiento de la **relación directa entre la prevención de accidentes y enfermedades del trabajo y la organización del trabajo** y la formación e información en seguridad y salud en el lugar de trabajo.

b) **Eliminación de la exposición al riesgo** o, si no es posible, la limitación a niveles admisibles.

¹²²³ Reglamento (CEE) N° 1365/75 del Consejo de 26 de mayo de 1975, *DOCE* núm. L-139 de 30 de mayo de 1975, p. 1-4, modificado por el posterior Reglamento (CEE) n° 1947/93 del Consejo de 30 de junio de 1993 y por Reglamento 1111/2005 del Consejo.

¹²²⁴ Reglamento (CE) n° 2062/94 del Consejo, de 18 de julio de 1994, *DOCE* n° L 216 de 20 de agosto de 1994, p. 1-8, modificada por Reglamento (CE) n° 1643/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995, *DOCE* n° L 156 de 07/07/1995, p. 1-2 y por Reglamento (CE) n° 1112/2005 del Consejo de 24 de junio de 2005.

¹²²⁵ *DOCE* núm. C165/1 de 11 de julio de 1978, p. 153-65 en su versión francesa. Un segundo programa de acción se redactaría por Resolución del Consejo de 27 de febrero de 1984, *DOCE* núm. C67/2 de 8 de marzo de 1984, p. 103-105.

c) Obligación de **identificar y evaluar los riesgos**, así como de aplicar los medios de prevención y control perfeccionados. El estudio de las causas (etiología) de los accidentes es esencial para la investigación coordinada y el estudio y la metodología de los diferentes países debe ser también armonizada.

d) El **comportamiento humano ha de ser mejorado** para promover y desarrollar el espíritu de seguridad. Se advierte aquí el rastro “conductual” de las doctrinas *tayloristas*, aun hoy no superado.

Las acciones concretas a emprender tenían también un contenido marcadamente preventivo, inspirando el contenido de directivas sectoriales y específicas posteriores y anunciando muchas de las que posteriormente formarían parte de la Directiva Marco:

a) **Integración de la seguridad** desde la concepción del producto hasta su producción y explotación. La *seguridad integrada* exige que en todas las decisiones de la empresa (incluidos la organización del trabajo y los métodos de producción), se tenga en cuenta en primer lugar el punto de vista de la seguridad.

b) **Establecimiento de límites de exposición** de los trabajadores a agentes nocivos, en coordinación con la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

c) Desarrollo de la **vigilancia de la salud de los trabajadores, orientada al control de las medidas de prevención** y de los límites de exposición mencionados, enmarcada específicamente en el art. 118 del TCCCE y con los objetivos de carácter esencialmente preventivo del Convenio 112 OIT y los de la Recomendación de 1962, que ahora ya son vinculantes.

El programa dedicaba un último capítulo al desarrollo del que denominaba *espíritu de seguridad* centrado en la formación y en la información en los diferentes grados de enseñanza, que deberían incluir los fundamentos de la seguridad y la educación sanitaria. En la empresa, de forma organizada y coordinada en todos los niveles de responsabilidad de la empresa, consolidando y difundiendo los principios de la seguridad entre los jefes de la empresa y entre los trabajadores, para lo que se pondrán a su disposición los conocimientos al alcance, así como instrucciones, reglamentos o códigos de buena práctica.

Este concepto de *espíritu de seguridad y de salud* acuñado en el Programa es muy similar al actualmente acuñado de *cultura de la prevención*. Su lectura sesgada e interesada puede hacerlo enlazar con las interpretaciones y prácticas centradas en la responsabilidad del trabajador que ya se han analizado como típicas de la acción y de la propaganda del franquismo. Pero si se repara en el contenido del Programa, puede comprobarse que se basa en dos ejes esenciales: la **integración** de la seguridad, asignando responsabilidades en la materia en cada nivel de la empresa y la **formación e información**. Ambos presupuestos, muy adecuados por cierto, **son responsabilidad del empresario, no de los poderes públicos y menos de los trabajadores**. En resumen: la causa de los accidentes **no es la carencia de espíritu de seguridad por parte de los**

trabajadores, sino el incumplimiento de obligaciones empresariales en materia de integración, formación e información. Cuestión distinta es que, como se hace en el Programa, las propias instituciones comunitarias faciliten materiales auxiliares o códigos de buenas prácticas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones empresariales.

Igualmente, el término *cultura de la prevención*, tiene su origen en documentos de la OIT y es muy conveniente examinar su definición. El Convenio 155 dispone en su art. 1 que:

“Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una **política nacional coherente** en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo”

El Convenio núm. 187 complementaba esta exigencia en su art. 1 d) destacando, además de la política nacional, la importancia de evaluar los riesgos o peligros del trabajo y de combatirlos en su origen, así como de desarrollar una “cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud”, que define como:

“Una cultura en la que el **derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles**, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores **participan activamente en iniciativas** destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable **mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención**”¹²²⁶.

Este es su verdadero significado: un **sistema de derechos protegidos**. No que los trabajadores sean cada vez más responsables de su salud y seguridad, sino que tengan más medios de **participar** en sus propias condiciones de trabajo, es decir, de **intervenir individual y colectivamente en las decisiones empresariales con impacto en su salud, en el marco de una política nacional coherente**. Nada que ver, por lo tanto, con la insistente instrumentalización a la que se asiste cotidianamente del término como medio de elusión de responsabilidades: **no es una cuestión social, ni educativa, ni de responsabilidad difusa**.

Pues bien, volviendo al programa de acción comunitario, y derivadas de él, verían la luz importantes disposiciones sectoriales, en particular la Directiva 80/1107/CEE del Consejo sobre protección de los trabajadores contra riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo¹²²⁷. En ella puede

¹²²⁶ OIT, *Crear una cultura de prevención en materia de seguridad y salud*, OIT, Ginebra, 2013, p. 6.

¹²²⁷ DOCE núm. L327 de 3 de diciembre de 1980, p. 8-13. Esta disposición sería modificada por la Directiva 88/642/CEE de Consejo de 16 de diciembre de 1988, DOCE núm. L356 de 24 de diciembre de 1988, p. 74-78, en aplicación del segundo programa de acción de 1984, que reforzaba el contenido de la anterior y establecía los métodos de medición de la concentración de los agentes nocivos.

observarse la aplicación práctica en la regulación comunitaria de los principios que se habían ido elaborando en relación con los derechos de información y formación de los trabajadores o el carácter preventivo y al servicio de la salud de la medicina del trabajo. Pero además se incorporaba una larga lista de acciones preventivas concretas u ordenadas a tomar por parte de los empresarios. Así, en lo relativo a los procedimientos de trabajo, desde la prohibición del agente nocivo hasta su limitación si no se sobrepasan los valores límites de exposición establecidos, pasando por las medidas de protección colectiva e individual, por ese orden o la adecuada señalización de seguridad.

Específicamente en relación con la vigilancia de la salud, se establecían criterios que hoy siguen manteniendo su vigencia, a saber: el acceso de los trabajadores y/o sus representantes a los resultados de las mediciones de la exposición y a los resultados colectivos anónimos de los análisis biológicos, si se practican; el acceso de cada trabajador a los resultados de sus propios análisis biológicos o la información de los casos de rebasamiento de los valores límite, sus causas y las medidas tomadas o a tomar para corregirlo.

En todo caso, las medidas comunitarias tomadas hasta el Acta Única **adolecían aún de dispersión y de carácter vinculante** para las legislaciones nacionales mediante la técnica de la **armonización**.

2.-El ingreso de España en la Comunidad Europea en coincidencia con el impulso legislativo comunitario. La Directiva Marco

Durante los primeros años de la transición, el objetivo primordial de la política exterior española fue el ingreso en la Comunidad Europea. Esta pretensión no solo se justificaba por el contenido puramente económico de la adhesión sino también con el efecto de convalidación democrática que suponía el reconocimiento por parte de la Comunidad de la aptitud política de España, tras largos años de dictadura, para ingresar en una organización de países de democracia avanzada.

Pues bien, el ingreso de España en la Comunidad Europea se producía el 1 de enero de 1986, tras la firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985. Entre los compromisos adquiridos de cumplimiento de los Tratados se encontraban, naturalmente, los derivados de la política social comunitaria, así como el conjunto de normas ya existentes, constitutivas del denominado “acervo comunitario”. En el lustro siguiente se producirían los mayores avances comunitarios en materia de seguridad y salud.

A. El impulso modernizador del Acta Única

El primer fruto de los programas de acción tras la inserción del art. 118A en el TCCEE por el Acta Única, fue la Resolución del Consejo de 21.12.87 sobre seguridad e

higiene en los lugares de trabajo (88/C 28/01)¹²²⁸, que recogía una comunicación de la Comisión en la que se proponía el desarrollo del art. 118A TCCEE, reconociendo que:

“La productividad, depende, entre otras cosas, de la calidad del medio de trabajo y de las posibilidades que tienen los trabajadores de influir sobre el medio de trabajo con vistas a proteger su seguridad y salud”.

El paso conceptual más importante se produce cuando la propia Resolución declara como objetivo comunitario la necesidad de “dar la misma importancia a la realización de los objetivos económicos y sociales de la realización del mercado interior” (I.4), lo que significa en la práctica que las **políticas sociales adquieren un nivel de primer orden y que las económicas han de ser, por tanto, compatibles con las sociales**. Para ello, sugería a la Comisión que en cooperación con los Estados miembros¹²²⁹ y previo dictamen del Comité consultivo, estableciera planes de trabajo concretos, preferentemente anuales, y desarrollara su previsión de establecer “prescripciones mínimas a nivel comunitario” relativas a la organización de la seguridad y de la salud de los trabajadores y a la protección contra los riesgos debidos a sustancias peligrosas, incluidas las carcinógenas, tomando como base el “principio de sustitución” (II.1). Las Directivas correspondientes deberían insistir en establecer disposiciones relativas a un “alto nivel de protección de los trabajadores” (II.2). En cuanto a la forma de poner en práctica estas directrices, se establecía la participación de las partes sociales en la preparación de las Directivas, y su colaboración en su aplicación en cada país, así como en la concepción y la aplicación de las políticas nacionales relativas al ámbito del artículo 118 A y en el ámbito de las empresas (II.5).

Se establecían o reiteraban así varios **principios informadores** de la legislación en materia de seguridad y salud, a los que deberían atender las directivas futuras: **alto nivel de protección, sustitución de agentes nocivos y participación**. La forma de elaboración de las normas, que preveía la iniciativa de la Comisión con la participación del Parlamento y previa la consulta al CESCE, garantizaba los niveles de discusión suficientes previos a la decisión del Consejo.

El mismo día se publicaba también el Programa en el ámbito de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo que había elaborado la Comisión¹²³⁰, en virtud del impulso producido por el Acta Única “para reforzar el aspecto social de la realización del gran mercado interior” y sin esperar a que terminara el plan de acción de 1984, en torno a cinco grandes temas: seguridad y ergonomía, salud e higiene, información y

¹²²⁸ DOCE núm. C/28 de 3 de febrero de 1988 p. 1-2.

¹²²⁹ A efectos de control de la legislación nacional, por Decisión de la Comisión 88/383/CEE de 24 de febrero de 1988, DOCE núm. L-183 de 14 de julio de 1988 p. 34, se establecía la obligación de los Estados miembros de comunicar a la Comisión las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en el ámbito de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo, así como todo proyecto de disposición en este ámbito, con objeto de que el resto de Estado y la propia Comisión los conocieran y pudieran dirigir observaciones.

¹²³⁰ Decisión de la Comisión, DOCE núm. C/28 de 3 de febrero de 1988 p. 3-8.

formación, iniciativas específicas para las pequeñas y medianas empresas y diálogo social. Nos detendremos en alguna consideración sobre su contenido.

Como es sabido, y a pesar del cambio de orientación del Acta Única, la normativa de seguridad y salud no deja de tener un componente económico, de “construcción del mercado interior”. Por eso el punto A.1 del Programa se ocupaba de recordar que la armonización legislativa permitiría establecer las exigencias mínimas comunes en materia de seguridad del diseño y construcción de equipos. Para ello seguiría confiando la elaboración de las normas técnicas necesarias a las entidades de normalización. En su momento se hablará del papel de estas entidades en materia de seguridad y salud, pero lo que importa señalar aquí es que la Comisión se ocupaba de advertir, **incluso en relación con las normas técnicas** básicamente industriales como éstas, de la necesidad de **garantizar plenamente el diálogo** entre los interlocutores sociales, debiendo cerciorarse de la “**participación adecuada de los sindicatos** en los trabajos europeos de normalización y en las actividades conexas”¹²³¹.

Por lo demás, el programa de acción anunciaba la elaboración de diversas directivas en un amplio abanico de materias, así como la actualización de la lista europea de enfermedades profesionales, actuaciones específicas de coordinación entre inspecciones de trabajo de los Estados miembros o información sobre sustancias químicas. En todo caso, lo más importante es que con estas dos actuaciones se abría paso una importante producción de normativa, la más importante en política social y en particular a partir de la Directiva Marco, que colocaría a Europa a la cabeza de los países avanzados en materia de seguridad y salud. Esta oleada se iría aplicando paulatinamente también en España, de forma que, al ser transpuesta a la legislación interna, el punto de referencia internacional que hasta entonces había sido la OIT dejó de tener la virtualidad de única referencia normativa internacional. A partir de esos momentos, la participación española en las instancias comunitarias, incluidos los centros de producción normativa y de normalización, así como el acceso al conocimiento acumulado en ellas, daría un **impulso definitivo a la puesta al día de nuestras propias instituciones y a la regulación** de la seguridad y salud en el trabajo en torno a la prevención del riesgo y la responsabilidad empresarial.

¹²³¹ La Directiva 83/189/CEE, de 28 de marzo, *DOCE* núm. L-109/8 de 26 de abril de 1983, p. 34-38, modificada por la Directiva 88/182/CEE, de 22 de marzo, *DOCE* núm. L-81/75 de 26 de marzo de 1988, p. 69-70.

establecía los mecanismos de información a las instancias comunitarias de los programas de normalización establecidos y los proyectos de normas que pretendieran adoptar. Por Real Decreto 568/1989 de 12 de mayo, BOE núm. 125 de 26 de mayo de 1989, p. 15706-08, se regulaba en España el procedimiento para dar cumplimiento a tales obligaciones.

B. La Directiva Marco, resultado de la presión democrática

El paso fundamental en el establecimiento común del marco jurídico preventivo comunitario se produce con la promulgación de la Directiva del Consejo 89/391/CEE de 12 de junio relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo¹²³², más conocida como **Directiva Marco**. Con la debida participación del resto de las instituciones europeas (ya con presencia española) y apoyándose en el art. 118A, así como en la Resolución de 21 de diciembre de 1987 y la Comunicación al Consejo del programa de acción ya referidos, el Consejo regulaba los términos de la armonización de los sistemas legislativos sobre seguridad y salud en el trabajo en los Estados miembros. Y lo hacía a partir de la convicción, como consta en el preámbulo, de la existencia de disparidad entre ellos y de la necesidad de su mejora. La **referencia al mercado único** se hace inmediata, aunque suavemente, al entender que tal disparidad puede “conducir a niveles de protección de la seguridad y de la salud diferentes y permitir **una competencia que vaya en detrimento de la seguridad y de la salud**” y se enlaza con la proclamación de que:

“La mejora de la seguridad, de la higiene y de la salud de los trabajadores en el trabajo representa un objetivo que **no podrá subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico**”.

Hace también hincapié en que el marco diseñado no puede afectar a condiciones mejores vigentes en los Estados miembros. Establecía en D. F. 1ª que el plazo para la transposición en forma de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas por parte de los Estados miembros expiraba el 31 de diciembre de 1992. Se destacarán a continuación sus aspectos más importantes.

En cuanto a su ámbito de aplicación, engloba a todos los **asalariados**, con excepción de los trabajadores del hogar familiar, e incluye a “todos los sectores de actividad”, no solo privados sino también públicos, salvo cuando “se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil”, añadiendo que en este caso “será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible” (art. 2). Esta importante **inclusión de los trabajadores públicos** y las excepciones previstas en el precepto serán motivo de controversia en la transposición a la legislación española realizada en la LPRL.

Por primera vez aparece **una definición legal de prevención** como el “**conjunto de disposiciones o de medidas adoptadas o previstas** en todas las fases de la actividad de la empresa, con el fin de **evitar o de disminuir los riesgos profesionales**” (art. 3 d). Es decir, la **prevención es la evitación del riesgo**. Sólo en caso de que no sea

¹²³² DOCE núm. L-183 de 29 de junio de 1989 p. 1-8.

técnicamente posible, será disminuido, debiendo los empresarios “garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo” (art. 5.1).

Esta garantía general del **cumplimiento del *deber de prevención* es el elemento crucial del establecimiento de la responsabilidad** que atañe al empresario en todo caso, y del que no es eximido por su recurso a personas o servicios externos a la empresa ni por el nivel de cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores (art. 5.2 y 3). **No es**, por tanto, **una responsabilidad externalizable ni alienable**. Pero es más, y esto es importante en relación con lo que aquí se ha analizado anteriormente en relación con el papel de los poderes públicos, **el papel de los Estados**, no es otro que la garantía del “control y vigilancia adecuados” (art. 4.2), **ni coincidente ni subsidiario con el ámbito de responsabilidad empresarial**.

El *deber de prevención* del empresario se define en el art. 6 como la obligación de adoptar “las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, incluidas las actividades de prevención de los riesgos profesionales, de información y de formación, así como la constitución de una organización y de medios necesarios”.

Sobre estos **tres ejes, prevención, información y formación y organización** de la prevención, girarán el resto de las obligaciones, basándose en los siguientes **principios generales de la prevención**:

1. **Evitar los riesgos y evaluar** los que no se puedan evitar para que las actividades de prevención, los métodos de trabajo y de producción que se deriven garanticen un mayor nivel de protección y **se integren en el conjunto** de actividades de la empresa y en todos los niveles jerárquicos. La **evaluación de los riesgos**, que incluye todos los presentes en la empresa que no hayan podido ser evitados por la mera aplicación de las normas, se convierte en la **pedra angular** de la prevención, ya que sólo de su conocimiento se podrán derivar acciones preventivas. Estas acciones han de incluir, como se ha visto también en normas precedentes, los métodos de trabajo y de producción. Aparece también el concepto de *integración* de la prevención como asignación de responsabilidades preventivas a todos los niveles de la empresa, dando un paso más que los programas de acción, para los que la prevención integrada solo se refería al producto, no al trabajo.

2. **Combatir los riesgos en su origen**, lo que caracteriza la obligación preventiva: no se trata de combatir los efectos del riesgo, sino el mismo riesgo.

3. **Adaptar el trabajo a la persona**, en aplicación del repetido criterio de que no es el trabajador quien ha de adaptarse al puesto, sino al contrario. Los condicionantes de salud no actúan como criterio de expulsión del trabajador de su puesto de trabajo, sino de adecuación del entorno y del método de trabajo. En este sentido, el art. 15 prescribe que

los trabajadores especialmente sensibles deberán ser protegidos contra los peligros que les afecten de manera específica.

4. Tener en cuenta la **evolución de la técnica**, tanto en lo que se refiere a la aplicación de los avances en la forma de evaluar el riesgo como en la aplicación de las medidas preventivas derivadas, *sustituyendo lo peligroso* por lo que entraña poco o ningún peligro (principio de “sustitución”).

5. **Planificar la prevención** integrando en ella la *técnica*, la *organización* del trabajo, las *condiciones* de trabajo, las *relaciones sociales* y la influencia de los factores ambientales en el trabajo. Ello conduce a la obligación de revisar la evaluación y las medidas preventivas periódicamente y cuando cambien las circunstancias productivas.

6. Adoptar medidas que **antepongan la protección colectiva** a la individual y dar las debidas *instrucciones* a los trabajadores.

Se establecen también obligaciones específicas de **cooperación, coordinación e información** para los casos de trabajos de varias empresas en el mismo lugar y se advierte de que el coste de las medidas de prevención corresponde al empresario, sin que pueda suponer carga alguna para el trabajador.

En relación con la obligación de *organización* de la prevención en el seno de la empresa, el art. 7 prescribe que el empresario deberá designar trabajadores para esta función de protección y de prevención, debiendo dotarles de la capacidad y los medios necesarios, así como del tiempo apropiado y sin que puedan sufrir perjuicio por su dedicación. En el caso de que las competencias de la empresa fueran insuficientes, podrá el empresario recurrir a personas o servicios externos. Excepcionalmente, el empresario podrá asumir en persona estas funciones. La forma de transposición de esta obligación a la LPRL también ha sido, como se verá, controvertida.

Todo ello se traduce también en obligaciones documentales del empresario que se listan en el art. 9, a saber: la propia evaluación de riesgos, que ha de incluir a trabajadores con riesgos especiales, las medidas de protección a adoptar y en su caso el material de protección a emplear, un listado de accidentes de trabajo con baja superior a tres días y los informes sobre los accidentes de trabajo.

El elenco de obligaciones del empresario que conforman el deber de prevención se completa con los relativos a la:

- Organización de los *primeros auxilios*, previsión de medidas de evacuación en coordinación con los servicios exteriores, lucha contra incendios.

- Comunicación a los trabajadores en caso de *peligro grave e inminente* y de las medidas adoptadas, junto con las garantías de indemnidad en caso de abandono del puesto en esas circunstancias.

- *Información* a los trabajadores y sus representantes sobre los riesgos, las medidas de protección y de prevención de la empresa y de cada puesto de trabajo, lo que obliga a que la evaluación de riesgos y la disposición de medidas preventivas se realice **en relación al global de la empresa y además puesto por puesto de trabajo**. La obligación de información incluye también a los **empresarios externos** cuyos trabajadores intervengan en la empresa, a los efectos de hacer posible la coordinación antes referida. En particular, los representantes de los trabajadores deberán tener acceso a la documentación relativa a evaluación de riesgos y las medidas de protección derivadas, a la lista de accidentados y los informes de accidente y a la información procedente de la organización preventiva, de los servicios de inspección y otros organismos competentes.

- *Consulta* a los trabajadores y/o a sus representantes de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y salud en el trabajo. Esta disposición es taxativa, de forma que **toda decisión empresarial que pueda afectar a la seguridad ha de ser consultada**, con el consiguiente derecho de propuesta.

- *Participación equilibrada*,¹²³³ según la legislación y/o usos nacionales, en cualquier acción del empresario con efectos sustanciales sobre la seguridad y salud, designación de trabajadores o recurso a entidades externas para organizar la prevención, así como en la elaboración de todos los documentos y en los asuntos objeto de información referidos. En particular, los **representantes de los trabajadores** tienen derecho de propuesta y no podrán sufrir perjuicios por su dedicación, y han de disponer de dispensa laboral suficiente sin pérdida de salario y de los medios adecuados para su labor. La participación, que ha de ser efectiva en todo caso, **no obvia la responsabilidad empresarial en el resultado final y en las decisiones** finalmente tomadas, por lo que los representantes, que tienen criterio autónomo, mantienen en todo caso la capacidad de recurso a la autoridad sin estar en desacuerdo con las medidas adoptadas, así como la capacidad de presentar sus observaciones en las visitas de inspección.

- *Formación suficiente y adecuada* de los trabajadores en materia preventiva y en particular con motivo de su contratación o de cualquier cambio de funciones, de equipo de trabajo o nueva tecnología. La formación deberá ser **centrada en su puesto de trabajo** o en su función, adaptarse a los nuevos riesgos y repetirse periódicamente si es necesario. Esta obligación se extiende a la formación de los representantes de los trabajadores en lo relacionado con su función. En todo caso deberá ser a cargo del empresario y en tiempo de trabajo.

En este contexto se sitúan las obligaciones de los trabajadores, de forma que siempre “con arreglo a su formación y a las instrucciones recibidas del empresario” deben

¹²³³ El término “equilibrada” no se define en la Directiva y fue motivo también de discusiones en torno a su alcance en las fases previas de redacción de la LPRL. La referencia a la conformidad con la legislación y/o usos nacionales que figura en el art. 11.1 es sin embargo orientadora del margen de flexibilidad que la Directiva otorga para adaptarse a la realidad de cada Estado en obligaciones como esta.

velar por su seguridad y la de terceros, utilizar correctamente máquinas, equipos de trabajo y equipos de protección individual, no modificar y utilizar correctamente los dispositivos de protección, informar de las situaciones de peligro grave e inminente, contribuir a las tareas impuestas por la autoridad en materia de seguridad y salud, así como a que el empresario pueda garantizar que el medio y las condiciones de trabajo no presenten riesgos. Es decir, que se trata de **obligaciones de cooperación y de cumplimiento de instrucciones, con la condición previa de la observancia por parte del empresario de las suyas**, especialmente en el ámbito de la formación e información, pero también de la disposición de medidas preventivas adecuadas.

La Directiva concluye con la obligación de fijar medidas de vigilancia de la salud de los trabajadores (art. 14) y el compromiso de desarrollar directivas específicas en aplicación del art. 118A del Tratado de la Unión Europea (TUE), en materia de equipos de trabajo, equipos de protección individual, trabajos con equipos provistos de pantalla de visualización, manipulación de cargas pesadas que entrañe riesgos lumbares, obras temporales y móviles y pesca y agricultura. La Directiva Marco será de aplicación también a estos sectores con carácter de norma mínima y se prevé (art. 17) la constitución de un Comité para su adaptación estrictamente técnica derivada de directivas de normalización o del progreso técnico. Se establece la participación de los Estados y un procedimiento de decisión para tales modificaciones¹²³⁴.

Finalmente, los Estados miembros quedaban obligados a presentar informes quinquenales a la Comisión sobre la ejecución práctica de las disposiciones de la Directiva, indicando los puntos de vista de los interlocutores sociales, debiendo a su vez la Comisión informar de ello al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social, así como al Comité consultivo. Dado que las directivas específicas también incluirían provisiones equivalentes, estas obligaciones fueron modificadas en 2007¹²³⁵ para simplificarlas en un solo informe quinquenal, sobre estructura y cuestionario previamente establecidos por la Comisión en cooperación con el Comité consultivo. Sobre la base de estos informes, la Comisión debería llevar a cabo una evaluación global de la aplicación de las Directivas e informar, en el plazo de 36 meses a partir de la finalización del período de cinco años, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité consultivo.

¹²³⁴ El art. 17 de la Directiva y con él este procedimiento, quedaron sustituidos posteriormente por el Reglamento (CE) núm. 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003 sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE, *DOUE* núm. 284 de 31 de octubre de 2003, p. 1-53.

¹²³⁵ Por Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/391/CEE del Consejo, sus directivas específicas y las Directivas 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE y 94/33/CE del Consejo, a fin de simplificar y racionalizar los informes sobre su aplicación práctica, *DOUE* núm. 165, de 27 de junio de 2007, p. 21-24. El primero de los informes se preveía para el periodo 2012-2105.

Tras la publicación de la Directiva Marco, y en aplicación de su art. 16.1, que encargaba al Consejo la elaboración de *directivas específicas* de ella derivadas y relativas a las materias que constaban en su anexo, serían promulgadas una larga serie de ellas, hasta diecinueve, conteniendo disposiciones mínimas de seguridad y salud en variadas materias, como lugares de trabajo, equipos de trabajo, equipos de protección individual, exposición a agentes físicos, químicos y biológicos, equipos provistos de pantalla de visualización, manipulación de cargas, obras temporales y móviles, pesca o agricultura. Y en aplicación de diversos de sus preceptos, también sería publicado un amplio abanico de directivas sobre temas conexos, como la duración y distribución del tiempo de trabajo, medidas especiales en relación con trabajadores con contrato de duración determinada o en empresas de trabajo temporal (ETT), establecimiento de valores límite de exposición, maternidad o protección de los jóvenes.

Todo este conjunto de normas, a criterio del TJUE, y a diferencia del resto del Derecho laboral de la Unión, “que no juega como un sistema completo e integrado que opere respecto de los Estados como una norma de mínimos”, en el caso del derecho a la seguridad y salud tiene por el contrario una “configuración sistemática” que permite su **aplicabilidad de forma muy homogénea en los Estados miembros**¹²³⁶.

La Directiva Marco y la legislación derivada suponen en realidad la **última muestra del impulso democrático comunitario de la década de los ochenta**, previa al retroceso en las políticas laborales de la Unión, cada vez más deudoras del neoconservadurismo imperante, que ya era un hecho en aquel momento. Con deficiencias, en particular las referidas a la poca concreción de la participación de los trabajadores, constituye sin embargo la mejor expresión de cómo es posible actuar con normativa vinculante en materia laboral en el conjunto de los países de la Unión.

3.-La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, inicio de la inserción de España en la regulación preventiva

La transposición de la Directiva Marco a la legislación española se realizó finalmente mediante **norma con rango de ley**, la Ley 30/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales¹²³⁷, que incorpora también las prescripciones del Convenio 155 OIT. Pero además, como se dice en el preámbulo, la Ley constituye el desarrollo del art. 40.2 CE, definiendo las políticas públicas en materia de seguridad e

¹²³⁶ R. LÓPEZ PARADA, “Puntos críticos de la Sentencia de 14 de septiembre de 2016 del TJUE en el asunto c 596/14, de Diego Porras vs. Ministerio de Defensa”, *Jurisdicción Social*, octubre 2016, p. 15. https://drive.google.com/file/d/0ByhMNmX0p_pGekJzRWVkenNjMU0/view

¹²³⁷ *BOE* núm. 269, de 10 de noviembre de 1995, p. 32590-611. Además, transpone las Directivas 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE, relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal.

higiene en el trabajo, así como la necesaria adecuación constitucional de la normativa hasta entonces vigente.

La Ley había estado sometida a un largo proceso de participación y negociación con los agentes sociales que no fue ajeno al retraso de más de dos años en su promulgación respecto del plazo fijado en la Directiva Marco. La negociación había comenzado ya a finales de los años ochenta, en un marco de conflictividad muy acusado, incluida la huelga general de 14 de diciembre de 1988 contra la política económica del gobierno socialista y en demanda, entre otros puntos, de mayor cobertura para los parados, del derecho de negociación colectiva de los funcionarios y el aumento de las pensiones mínimas. El gobierno decidió entablar negociaciones bilaterales con los sindicatos y con la patronal, sin conseguir un acuerdo, y con la oposición interna del Ministerio de Economía respecto a temas como el crédito horario de los delegados de prevención, la disminución del poder empresarial o la aplicación de la Ley a los funcionarios públicos¹²³⁸. Ya en la siguiente legislatura y tras la **huelga general de 1994** contra la Reforma laboral aprobada por el último gobierno de Felipe González, se retomaron las negociaciones y se alcanzó finalmente un acuerdo.

Los cambios que la LPRL produce en el ordenamiento son de amplio alcance y parten del derecho de los trabajadores a la protección eficaz de su seguridad y salud, del que derivan responsabilidades de los poderes públicos, que se materializan en el establecimiento de una política pública específica “coherente, coordinada y eficaz” pero también y sobre todo en el cuerpo básico de garantías y responsabilidades frente a los riesgos del trabajo, centradas éstas en el empresario. La novedad esencial es precisamente el desarrollo del deber de prevención del empresario, que supondrá una inflexión radical en los criterios de intervención pública y en la acción en las empresas. La derogación de la OGSHT es consecuencia directa de este cambio¹²³⁹.

A. La ampliación del ámbito de protección de la normativa preventiva y una incompleta transposición de la Directiva Marco

A efectos de determinar el alcance de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, el art. 1 incluye no sólo la Ley y su desarrollo reglamentario sino también las normas complementarias o cuantas otras, de rango legal, reglamentario o convencional contengan “prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas”. Se incluyen así los contenidos de los convenios colectivos, que pasan a ser por tanto objeto de control y vigilancia para su cumplimiento.

¹²³⁸ M. PEÑA y F. GONZALEZ DE LENA, “Diálogo social y negociación colectiva en la elaboración y desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, en F. CASTELLANOS MANTECÓN y A. SARACÍBAR AUTÚA (Dir. y coord.), *Historia de la prevención de riesgos laborales en España*, id., p. 283.

¹²³⁹ Solo quedaba vigente en la redacción inicial de la LPRL el Título II de la OGSHT, quedando integrado posteriormente su contenido en el Convenio general de la Construcción, con lo que se produciría su derogación completa.

En cuanto al resto de la normativa relacionada, se encuentra también la que no es propiamente laboral, sino de cualquier otro ámbito, pero con repercusiones preventivas. Es el caso de la denominada *jurídico-técnica*, sea industrial, de construcción, sanitaria, de seguridad o de cualquier otro ámbito, muy frecuentemente utilizada en la determinación de responsabilidad empresarial¹²⁴⁰. Se dota además del carácter de derecho mínimo indisponible a las normas laborales en ella contenidas, sin perjuicio de su mejora mediante la negociación colectiva (art. 2.2). La delimitación de las materias a regular reglamentariamente - en aplicación de las previsiones del Convenio 155 OIT- se contiene en el art. 6, respetando siempre los principios de política preventiva y con la debida coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial.

Con carácter general se definen, en primer lugar, los requisitos mínimos que deben reunir las condiciones de trabajo para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. Nótese que se refiere a las condiciones de trabajo en toda su amplitud, recogiendo también el principio preventivo globalizador acuñado internacionalmente de que todas ellas tienen o pueden tener impacto en la seguridad y salud. Por eso el art. 4 define como **condición de trabajo “cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos** para la seguridad y la salud del trabajador”, con la inclusión expresa de a) las características generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y demás útiles existentes en el centro de trabajo; b) la naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus concentraciones; c) los procedimientos para la utilización de dichos agentes y d) todas aquellas otras características del trabajo, incluidas las relativas a su organización y ordenación, que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador. Estas últimas abarcan desde la duración y distribución de la jornada o los turnos de trabajo, los ritmos de producción o los sistemas de remuneración por incentivos, hasta los sistemas organizativos con impacto en riesgos psicosociales.

En segundo término, las limitaciones o prohibiciones que afectarán a las operaciones, los procesos y las exposiciones laborales a agentes que entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, incluido su **control administrativo** y las condiciones o requisitos especiales de exigencia de un adiestramiento o formación previa o la elaboración de un plan en el que se contengan las medidas preventivas a adoptar.

En tercer lugar, los **procedimientos de evaluación de los riesgos, normalización de metodologías y guías de actuación preventiva**, así como modalidades de organización, funcionamiento y control de los **servicios de prevención**. En desarrollo de esta previsión se promulgaría el Real Decreto 39/1997, Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), para regular los aspectos de la organización preventiva en las

¹²⁴⁰ Así, entre otras muchas, la STS 3647/2013, ECLI: ES:TS:2013:3647, que confirma el recargo de prestaciones por lesiones a una trabajadora en un caso de atraco, relacionando el incumplimiento de la normativa general sobre evaluación y prevención de riesgos laborales con lo dispuesto en el art. 120 del Reglamento de Seguridad Privada, Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre.

empresas, así como la evaluación de riesgos o las auditorías de los sistemas de prevención¹²⁴¹.

Finalmente, las condiciones de trabajo o medidas preventivas específicas en **trabajos especialmente peligrosos**, incluidos los controles médicos especiales, así como el procedimiento de calificación de las enfermedades profesionales y de comunicación e información a la autoridad competente de los daños derivados del trabajo. En aplicación de estas previsiones, transponiendo también directivas comunitarias, se han promulgado hasta la fecha multitud de normas generales y sectoriales. La LPRL reafirma en todo caso su carácter, junto con las mencionadas disposiciones de desarrollo, de **normativa laboral** promulgada al amparo del art. 149.1.7ª CE, por lo que constituyen **competencia exclusiva del Estado**¹²⁴².

La novedad más importante en cuanto a su campo de aplicación es la inclusión en el art. 3 -por primera vez en el ámbito personal de una norma de seguridad y salud- de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del **personal al servicio de las AAPP**, por lo que constituye en ese aspecto norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos y se dicta, en consecuencia, al amparo también del 149.1.18ª CE. En consecuencia, las AAPP adquieren también el carácter de empresarios a los efectos de la Ley, con las consecuentes obligaciones inherentes a su condición de tales¹²⁴³. Solamente en cuanto al régimen sancionatorio existen especialidades en cuanto al personal funcionario y estatutario.

Sin embargo, aparte de los empleados del hogar familiar (para los que exige solo el deber de cuidado del titular), la Ley establece una **excepción** importante relativa al ámbito de la función pública, que ha dado lugar a controversia. Así, en el apartado 2 del art. 3 se dice que:

“La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública. No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que

¹²⁴¹ BOE núm. 27 de 31 de enero de 1997, p. 3031-45. La norma sufrirá modificaciones posteriores, las más importantes por Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, BOE núm. 127 de 29 de mayo de 2006, p. 20084-91, como consecuencia de las modificaciones introducidas en la LPRL por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, y por Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, BOE núm. 71 de 23 de marzo de 2010, p. 27962-76, para adaptarlo a los objetivos de la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el período 2007-2012*.

¹²⁴² No resulta necesariamente así en el caso de las normas *jurídico-técnicas*, que pueden dictarse también por las CCAA en función de sus competencias, sin por ello dejar de ser consideradas como aplicables en el ámbito preventivo.

¹²⁴³ En los términos de la DA 3ª. 2a), que determina el carácter de básicos de una serie de artículos (la mayoría de los esenciales), por lo que han de respetarse en todas las Administraciones Públicas, incluidas naturalmente las autonómicas y las locales, en relación con su personal.

se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades”¹²⁴⁴.

Y en su apartado 3 se señala, en relación con los establecimientos militares, que la aplicación de la Ley lo sería “con las particularidades previstas en su normativa específica”, mientras que en los penitenciarios se adaptarían las actividades cuyas características justifiquen una regulación especial, y mediante procedimientos de negociación colectiva.

Es decir, que la exclusión del apartado 2 no ha de operar sobre esos grupos de trabajadores o tales funciones, sino sólo sobre “aquellas *actividades cuyas particularidades lo impidan*”.

En consecuencia, las actividades excluidas (normalmente se las designa como *operativas*) habían de ser, por tanto, claramente identificadas, ya que para el resto de ellas la LPRL es de plena aplicación. Una vez identificadas, había de elaborarse una normativa específica que regulara la protección de la seguridad y salud de los trabajadores que presten sus servicios en ellas. Es decir que, incluso en relación con esas actividades, no rige la ausencia de protección, sino un **particular nivel de protección**, lo más parecido posible por tanto al que proporciona la LPRL, que debe inspirar tal normativa. Sin embargo, durante cierto tiempo persistió la confusión entre las actividades y las funciones excluidas de la Ley, quizá debido a que la transposición de la Directiva Marco en este aspecto no se realizó correctamente. Así el art. 2 de la Directiva era más inclusivo:

“La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil. En este caso, será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta los objetivos de la presente Directiva”.

La diferencia esencial estribaba en el grado de la limitación, es decir, que solo las “particularidades inherentes a determinadas actividades específicas” que se opusieran de “forma concluyente” a la aplicación de la norma podían operar para la exclusión. De todas formas, el desarrollo y la adaptación de la LPRL para el personal no civil quedó varado durante años, con lo que **en la práctica la nueva legislación no se aplicaba en esos grupos de trabajadores públicos**. Ello dio lugar a la incoación de un procedimiento por la Comisión Europea ante el TJUE por la no adaptación o adaptación parcial de la Directiva Marco en ese aspecto. Pues bien, la STJUE de 12 de enero de 2006 resolvía declarando que el Reino de España había incumplido sus obligaciones “al no haber

¹²⁴⁴ La D. A. de la Ley 31/2006 de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas introdujo una modificación en el art. 3.2 de la LPRL por la que se incluía en la excepción indicada el ámbito de las Fuerzas Armadas y las actividades militares de la Guardia Civil. Se añadía además a la LPRL una D. A 9ª bis, según la que lo previsto en los capítulos III, V y VII de la misma “se aplicará de acuerdo con la normativa específica militar”, *BOE* núm. 250 de 19 de octubre de 2006, p. 36302-17.

adaptado íntegramente su ordenamiento jurídico interno” a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de la Directiva Marco¹²⁴⁵, entendiendo que en la práctica, habían quedado fuera de la cobertura de la LPRL los colectivos completos de trabajadores.

Lo cierto es que el asunto se remontaba al escrito de contestación de 11 de abril de 2002 del Reino de España a requerimiento de la Comisión, por lo que la Sentencia no pudo tener en cuenta el desarrollo posterior referido a la aplicación de las excepciones a policía y guardia civil mediante reglamentos internos o el que posteriormente se produciría referido al conjunto de la AGE en relación con los establecimientos militares, que ya son plenamente acordes con la Directiva Marco¹²⁴⁶. A pesar de que por esta razón la sentencia no tuvo efectos prácticos en la legislación interna lo importante en todo caso es retener lo esencial de la argumentación del TJUE en relación con los colectivos de fuerzas armadas, policía y protección civil, a saber: a) no es posible la excepción de sectores, cuerpos o colectivos completos; b) las excepciones se realizan en virtud de las actividades también excepcionales que deban realizarse; c) tales excepciones se refieren a los casos en que ha de garantizarse la protección eficaz de la colectividad, es decir en acontecimientos en los que concurra un grave riesgo colectivo y d) en estas circunstancias prevalece transitoriamente la preservación de la integridad y seguridad de la colectividad sobre el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores, sin perjuicio de que quede asegurado tal derecho en la medida de lo posible. El ámbito personal de la Ley quedaba así conformado de forma inclusiva, si bien con un retraso de diez años.

No debieron parecer adecuados estos criterios a los responsables de Interior, que posteriormente, ya con gobierno de Rajoy, alcanzaron un convenio de colaboración con el Ministerio de Empleo¹²⁴⁷ que vuelve a referirse al personal cuyas “funciones presenten características exclusivas de actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil”, olvidando que las excepciones no pueden referirse a colectivos del personal sino a ciertas de las funciones. En el convenio se adscriben las competencias de inspección en materia preventiva de tales trabajadores a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad del Ministerio del Interior, sustrayéndola de la ITSS y se establecen, para el resto de los casos, es decir para los funcionarios que

¹²⁴⁵ Asunto C-132/04, incoado por la Comisión, ECLI:EU:C:2006:18.

¹²⁴⁶ Real Decreto 2/2006 de 16 de enero por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, *BOE* núm. 14 de 17 de enero de 2006, p. 1873-78, Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, *BOE* núm. 49 de 26 de febrero de 2005, p. 7108-12 y Real Decreto 67/2010 de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, *BOE* núm. 36 de 10 de febrero de 2010, p. 12169-81. En particular, en la última de las normas, se dice (art. 2.6) que “En los servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública la exclusión únicamente se entenderá a efectos de asegurar el buen funcionamiento de los servicios indispensables para la protección de la seguridad, de la salud y el orden público en circunstancias de excepcional gravedad y magnitud, quedando en el resto de actividades al amparo de la normativa general de prevención de riesgos laborales”

¹²⁴⁷ Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales del personal del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil de 6 de junio de 2014. Se ha consultado el texto mecanografiado del convenio.

no tengan asignadas las funciones arriba indicadas, protocolos de actuación particulares. Así, se establece que en caso de denuncia la ITSS viene obligada a solicitar informe previo a la Inspección de Personal citada antes de comenzar las actuaciones y a coordinar las visitas inspectoras con dicha Inspección de Personal. Estas obligaciones no están establecidas para ninguna otra actuación inspectora. El contenido del convenio no es en realidad sino la manifestación de la supeditación de la ITSS al Ministerio del Interior en su función inspectora, sin motivación alguna que no sea la evitación del cumplimiento de sus obligaciones preventivas y la obstaculización de la actividad de la ITSS. El resultado son deficiencias notables en la actividad preventiva en este ámbito, por lo que no ha de extrañar que las quejas de los funcionarios se sucedan¹²⁴⁸.

*B. Políticas públicas, coordinación administrativa y participación institucional.
Las sempiternas contradicciones con la legislación sanitaria*

La **clarificación del papel de los poderes públicos** en la preservación del derecho a la seguridad y la salud de los trabajadores constituye uno de los hitos más importantes de la LPRL. Hasta el momento, la confusión normativa se trasladaba a la práctica, hasta el punto de que las relaciones y la distribución de responsabilidades entre las administraciones, los empresarios y los trabajadores mantenían áreas de indefinición. La LPRL establece sin lugar a dudas que la responsabilidad de la evitación de los riesgos y de los daños corresponde al **empresario como titular del poder de organización**. Al hacer descansar el deber de prevención sobre el **conjunto de las condiciones de trabajo**, otorga también a las acciones preventivas en la empresa un **carácter colectivo**, del que deriva el papel nuclear de la **representación de los trabajadores** en la empresa como sujeto de los derechos de información, propuesta, negociación e intervención. De este modo, responsabilidad y participación son los dos ejes sobre los que descansa el derecho a la protección de los trabajadores y su reverso, el deber de prevención del empresario.

Los **poderes públicos**, como aquí se ha insistido y la Ley confirma, **no son responsables de las condiciones de trabajo**, aunque sí de las acciones de asesoramiento técnico y promoción que correspondan, y del control y vigilancia del cumplimiento de la norma, incluida la imposición de las sanciones que correspondan (art. 7), sin que nada de ello suponga sustituir ni relevar al empresario de sus obligaciones. Así, el art. 5 de la Ley define la **política pública** en materia de prevención de riesgos laborales, como el “conjunto de actuaciones de los poderes públicos dirigidas a la **promoción de la mejora**

¹²⁴⁸ Recientemente ha sido presentada por los sindicatos CCOO y SUP (Sindicato Unificado de Policía) en la OIT denuncia contra el gobierno español por vulnerar la vigilancia de la salud física y mental de los policías nacionales y la no dotación de los equipos de protección individual necesarios, añadiendo que la vigilancia de la salud no es efectiva por la falta de personal médico y sanitario, prestándose una nula atención a las condiciones psicológicas de los agentes y la prevención de suicidios y que no se dota de los suficientes chalecos antibalas ni anticuchillo, guantes anticorte o sprays de defensa personal. La queja, presentada el 17 de marzo de 2017, ha sido consultada el 16 de junio de 2017 en: <http://www.ccoo.es/cms/g/public/o/8/o212811.pdf>.

de las condiciones de trabajo para elevar el nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores”. El contenido de la promoción es básicamente **normativo, divulgativo y de aportación de conocimiento**, por lo que la previsión del punto 3 del mismo art. 5 de concesión de *incentivos* para la mejora de las condiciones de trabajo no debería interpretarse como la posibilidad de otorgar subvenciones directas a las empresas, cualquiera que sea su tamaño, para contribuir al cumplimiento de la Ley, ya que no puede subvencionarse el cumplimiento de una obligación¹²⁴⁹. Adquiere mayor sentido en todo caso la referencia añadida como punto 5 del precepto por la Ley 25/2009¹²⁵⁰ en relación con la posibilidad de adaptación normativa a las pequeñas y medianas empresas. También tiene interés la previsión, concordante con el mandato de la Directiva Marco, de inclusión en el sistema educativo de la materia preventiva, así como de la formación de prevencionistas.

También es importante la delimitación que la LPRL realiza de las competencias de la **administración sanitaria**. El art. 10 remite a las acciones y aspectos señalados en la Ley General de Sanidad (Capítulo IV del Título I, es decir, los art 21 y 22 de la LGS), que ya han sido analizados en el capítulo anterior, precisando que le corresponde: a) la **evaluación y control de las actividades sanitarias de los servicios de prevención** y el establecimiento de pautas y protocolos de actuación, así como la supervisión de la formación preventiva del personal sanitario de los mismos; b) la implantación de **sistemas de información** adecuados que permitan la elaboración, junto con las autoridades laborales competentes, de mapas de riesgos laborales, así como la realización de estudios epidemiológicos; y c) la elaboración y divulgación de **estudios, investigaciones y estadísticas** relacionados con la salud de los trabajadores.

Es decir, que las competencias de las administraciones sanitarias **se ciñen al ámbito del conocimiento, de la promoción y de la supervisión sanitaria** de los servicios de prevención. La LPRL no reconoce ya ninguna otra competencia sanitaria en la salud laboral, aunque tampoco modifica la LGS en cuanto a su inserción en el ámbito de la salud pública ni en cuanto a las competencias de la administración sanitaria, que la LPRL remite a la LGS. Esta situación permanecerá quince años más hasta 2011, en que se promulgaría la Ley General de Salud Pública (LGSP)¹²⁵¹, que derogaba los art. 21 y 22 de la LGS para incorporar en su ámbito la regulación de las competencias sanitarias en materia de salud laboral. No obstante, la LGSP introduce **nuevos elementos de**

¹²⁴⁹ Como interpreta, por ejemplo, el CES en su dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley, de forma inapropiada: “El cumplimiento de la Ley debe exigirse a todos, si bien apoyando mediante subvenciones, desgravaciones, puesta a disposición de instrumentos públicos u otros medios las actividades empresariales que conlleven mejoras en la seguridad y salud”, *Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de ley de Prevención de Riesgos Laborales*, 19 de octubre de 1994, p. 12.

¹²⁵⁰ Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, *BOE* núm. 308 de 23 de diciembre de 2009, p. 108507-78.

¹²⁵¹ Ley 33/2011, de 4 de octubre, *BOE* núm. 240 de 5 de octubre de 2011, p. 104593-626.

confusión derivados de concepciones anteriores a la LPRL que no se han conseguido desterrar.

Así, la **definición de salud laboral desde la perspectiva de la salud pública** queda delimitada por su objetivo y por sus medios en el art. 32 de la LGSP al considerar que su propósito es:

“conseguir el más alto grado de bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores en relación con las características y riesgos derivados del lugar de trabajo, el ambiente laboral y la influencia de éste en su entorno, promoviendo aspectos preventivos, de diagnóstico, de tratamiento, de adaptación y rehabilitación de la patología producida o relacionada con el trabajo”.

Dicho de otra forma, si el objetivo es la consecución del alto grado de salud – cuyos rasgos se toman prestados de la acuñada definición de la OMS¹²⁵²-, los medios no son sino de **promoción**, es decir, de fomento, información o puesta a disposición de conocimiento. Hasta aquí, la competencia sanitaria es concorde con las previsiones del art. 10 LPRL, siempre que se tenga en cuenta que la responsabilidad de su preservación no es de los poderes públicos, sino del empresario como sujeto del deber de prevención. Ha de insistirse una vez más en que **las lesiones en el trabajo no son una epidemia, ni tienen relación con el medio ambiente general: se generan exclusivamente por las condiciones de trabajo y no son los poderes públicos los responsables directos de la variación de estas condiciones, como sí lo son en general en materia de salud pública**. Además, la red sanitaria de la salud pública, básicamente la correspondiente al Servicio Nacional de Salud, nada tiene que ver con la que la LPRL asigna para la salud laboral, que se integra en los servicios de prevención multidisciplinarios. Por estas razones sigue siendo confuso el contenido del art. 33.1 LGSP. He aquí su contenido:

“La actuación sanitaria en el ámbito de la salud laboral se desarrollará **de forma coordinada con los empresarios y los representantes de los trabajadores** y comprenderá los siguientes aspectos: a) Promoción, con carácter general, de la salud integral de los trabajadores; b) **Vigilancia de la salud** de los trabajadores, individual y colectivamente, para detectar precozmente los efectos de los riesgos para la salud a los que están expuestos; c) **Desarrollo y actuación en los aspectos sanitarios de la prevención** de los riesgos laborales; d) Promoción de la información, formación, consulta y participación de los profesionales sanitarios, de los trabajadores y sus representantes legales y de los empresarios en los planes, programas y actuaciones sanitarias en el campo de la salud laboral”.

Si con la expresión “actuación sanitaria en el ámbito de la salud laboral” se entiende la que ha de realizar la administración sanitaria, **no cabe entre sus cometidos la “vigilancia de la salud de los trabajadores” ni la “actuación en los aspectos**

¹²⁵² “La salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solo la ausencia de enfermedad y minusvalía”, Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud en la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, adoptada 22 de julio de 1946 y en vigor desde 7 de abril de 1948.

sanitarios de la prevención de riesgos laborales”, que no son actividades públicas ni de responsabilidad pública, sino empresarial y a realizar a través de su organización preventiva (servicios de prevención). Lo que corresponde a la autoridad sanitaria es la labor de **evaluación y control de las actuaciones sanitarias** de los servicios de prevención o la elaboración de los **estudios epidemiológicos** en colaboración con las autoridades laborales que se recogen en el art. 10.1 LPRL, que no es lo mismo. Se ha de tener presente que la *vigilancia de la salud* es una actividad preventiva y, como tal, integrada en el ámbito de responsabilidad del empresario, como luego se verá (art. 22 LPRL). Ya no son los antiguos Gabinetes Provinciales ni el sistema sanitario los encargados de llevarla a cabo, como se desprende del precepto comentado.

Cobra más sentido el punto 2 del art. 33 LGSP, en cuanto que transcribe y precisa los contenidos del art. 10LPRL. Es evidente que no es posible una política pública de seguridad y salud en el trabajo sin la incorporación del conocimiento sanitario en toda su extensión y que, en ese aspecto, la coordinación de la administración laboral con la sanitaria –también con la industrial como la Ley prevé- es imprescindible. Lo que resulta incompatible con el establecimiento del deber de prevención del empresario es la **reminiscencia de la consideración de la salud laboral como un ámbito distinto del conjunto de la prevención del riesgo en el trabajo**. Sería hora también de que, ya que conceptual y jurídicamente la salud en el trabajo ha conseguido distinguirse del conjunto de la salud pública¹²⁵³ (en la que no juega un sistema de responsabilidad explícito entre el empresario y sus trabajadores), se separara también normativamente. No se olvide que la LGSP define en su art. 1 la **salud pública** como:

“El conjunto de **actividades organizadas por las Administraciones públicas**, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales”.

¹²⁵³ Resulta ilustrativa a este respecto la discusión suscitada por la promulgación de la Ley 28/2005 de 26 de diciembre, *BOE* núm. 309 de 27 de diciembre de 2005, p. 42241-50, cuyo art. 7a) establecía la prohibición de fumar en los centros de trabajo. Parte de las autoridades sanitarias autonómicas eran partidarias de hacer intervenir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Decía Antoni Plasencia, Director general de Salud Pública de la Generalitat de Catalunya: “La inspección del cumplimiento de esta ley se inscribirá en el ámbito ya existente de la inspección sanitaria, laboral y de comercio y consumo. Es decir, los inspectores de Salut, Treball o Comerç i Consum (o los inspectores municipales que realizan estos controles) deberán incorporar en sus labores el mirar si se cumplen los diversos aspectos de la ley que atañen a su ámbito cuando revisan restaurantes o empresas o comercios”. M. RICART, “¿Quién hará las inspecciones?” *La Vanguardia*, núm. 44608 de 1 de enero de 2006, p. 32. Tras algunos titubeos, y a pesar del intento inclusivo, quedó claro que no se trataba de una competencia de la Inspección de Trabajo, ya que se trata de una norma de carácter general y no específica de la relación laboral. Y ello con independencia, naturalmente, de que en el hipotético caso de que por el incumplimiento se produjera una afectación concreta del derecho a la salud de los trabajadores, podría actuarse laboralmente. El profesor del Rey Guanter abogaba poco antes por incluir el humo del tabaco como sustancia nociva en los ambientes de trabajo, asumiendo, incongruentemente que la Ley debería establecer multas también para los trabajadores, S. DEL REY GUANTER, “Las empresas ante la prohibición del tabaco”, *Expansión*, 19 de octubre de 2005, p. 70.

En consecuencia, si ninguna de las obligaciones empresariales puede ser sustituida por la administración pública, **ningún sentido adquiere la realización de actividades directas de vigilancia de la salud**. Pero tampoco la salud laboral puede incluirse en esta definición: no se trata de ninguna actividad organizada por las administraciones públicas, sino **parte del deber de prevención** del empresario, sin perjuicio, como en el resto de las especialidades preventivas, de las funciones de asesoramiento, control o vigilancia públicos. Nunca la obligación sustantiva. Colocarla como se hace en el preámbulo de la ley como “elemento del entorno” junto a la sanidad ambiental, la seguridad alimentaria o la sanidad exterior, carece hoy –no en el siglo XIX sino en el XXI- de sentido¹²⁵⁴. Y más ante normas como la Ley de Salud Pública catalana, siempre en avanzadilla en estas prácticas, que en su art. 62 prevé que “las actividades de inspección, vigilancia y control en materia de salud pública pueden encargarse a entidades debidamente autorizadas”, es decir, privatiza las actividades inspectoras y de control, lo que al menos en referencia a la salud laboral, entra en contradicción con el Convenio 81 de la OIT. Y finalmente, **la salud laboral no puede estar sometida a las volátiles carteras de servicios** que las leyes de salud pública establecen. Lo hacen correctamente en relación con el conjunto de los ciudadanos, pero nunca puede afectar limitación alguna a la seguridad y salud en el trabajo, cuya responsabilidad no limitada, es empresarial y no pública.

Volviendo al contenido de la LPRL, y aparte de las competencias de asesoramiento a empresarios y trabajadores que el art. 9 establece para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), la Ley asigna al **INSHT el papel central para la definición y puesta en práctica de las políticas públicas** (art. 8). El Instituto había sufrido en los años anteriores –y en algunos casos con posterioridad a la LPRL-, en aplicación de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA, la transferencia de los Gabinetes Provinciales a estas últimas, ya que se consideraron instrumentos administrativos de ejecución de la legislación laboral, quedando reducido en su estructura a los Institutos Territoriales -actualmente denominados Centros Nacionales- de Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla. Sin embargo, la LPRL daría un nuevo impulso a su actividad, consolidándolo como **centro de conocimiento**, en tanto que “órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado para el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas”. Se le encargaba de las siguientes funciones:

- **Asesoramiento técnico** en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional, lo que le permitiría, dada la proliferación de normativa en los siguientes años, un papel destacado en su elaboración. Además, asumía el apoyo técnico especializado a las Administraciones en materia de acreditación, ensayo y certificación (en referencia básicamente a máquinas y equipos de protección individual, no a sistemas de gestión preventiva).

¹²⁵⁴ Ley 18/2009 de 22 de octubre, de salud pública, *BOE* núm. 276 de 16 de noviembre de 2009, p. 97186-234.

- **Colaboración con organismos internacionales** y desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito. En relación con la UE, constituye el centro de referencia nacional, garantizando la coordinación y transmisión de la información, en particular respecto a la recién creada *Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo*.

- **Promoción**, formación, información, investigación, estudio y divulgación en colaboración, en su caso, con los órganos técnicos de las CCAA.

- **Apoyo técnico y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social** en el ámbito de las Administraciones públicas. Esta limitación tiene su causa en que resultan ser los gabinetes provinciales transferidos quienes ejercían tal función en el resto de los casos, competencia de las CCAA.

- **Coordinación** e intercambio entre las diferentes Administraciones públicas y apoyo a las actividades de promoción de las CCAA.

Dada la distribución competencial en materia de seguridad y salud laboral, la LPRL prescribe la necesaria coordinación, cooperación y asistencia entre la Administración del Estado y las CCAA en ejercicio de las competencias respectivas¹²⁵⁵ y en sus ámbitos laboral, sanitario e industrial (art. 11). Reconoce al mismo tiempo la necesaria participación en las actuaciones administrativas de empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas. En este contexto, la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo* prevista en el art. 13 se institucionaliza como ámbito estable y privilegiado de participación y de coordinación administrativa para las políticas de seguridad y salud, constituyéndose también en órgano asesor colegiado de las AAPP. Integrada paritariamente por representación de la Administración del Estado y de las CCAA y, paritariamente con ambas, por representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, tiene la capacidad de informar y formular propuestas sobre las actuaciones de las AAPP en materia de promoción, asesoramiento y vigilancia y control, es decir, del conjunto de las funciones ejecutivas en materia de seguridad y salud. Ostenta también la misma capacidad en relación con los proyectos de disposición de carácter general. La presencia de la representación de las CCAA permite además la coordinación de las actuaciones de las administraciones competentes en materia laboral, sanitaria y de industria. El INSHT asume la secretaría de la Comisión como órgano de apoyo técnico y administrativo.

La DA 5ª de la Ley prevé también la constitución de una Fundación (la que se constituiría con la denominación de *Fundación Estatal para la Prevención de Riesgos Laborales*), dependiente de la Comisión Nacional y por tanto de la misma composición, con objetivos de promoción, asistencia técnica y formación y financiada a cargo del

¹²⁵⁵ La mención del punto 1 a) del mismo art. 5 a las administraciones locales solo puede entenderse como referida a las que estas mantienen de forma residual en el ámbito sanitario.

Fondo de Prevención y Rehabilitación procedente del exceso de excedentes de las MATEP en cuantía no superior al 20% de tal Fondo. La Fundación realiza desde entonces multitud de acciones en promoción y formación, en muchos casos a través de las organizaciones sindicales y empresariales. Y, por su parte, la DA 2ª, al extinguir por fin la OSME, adscribe las funciones del INMST (que pronto desaparecería) y de la ENMT al Ministerio de Sanidad. Por Real Decreto 1450/2000, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, quedarían ambos organismos adscritos al Instituto de Salud «Carlos III»¹²⁵⁶.

C. La función de control y vigilancia y el papel de la Inspección de Trabajo

Ya se ha hecho mención del papel de asesoramiento e información a empresas y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir la normativa preventiva por parte de la ITSS, lo que no constituye novedad alguna en relación con las competencias de que ya disponía. Tampoco lo es la asignación de la vigilancia y control de dicha normativa, entre la que, naturalmente, se incluyen las normas jurídico-técnicas ya mencionadas y se añade como sujetos a inspección los servicios de prevención en relación con sus obligaciones. La LPRL incorpora además el deber de confección de informes a petición de los juzgados de lo social en procedimientos relativos a accidentes de trabajo y enfermedad profesional, así como dirigidos a la autoridad laboral en todos los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales calificados como mortales, muy graves o graves, u otros a su petición. A este respecto cabe observar que la calificación de los accidentes no está reglada, ni siquiera ahora, lo que provoca en muchas ocasiones la **infracalificación con objeto de evitar la intervención inspectora de oficio**, con las consiguientes propuestas, en su caso, de sanción y de recargo de prestaciones. Esta práctica afecta también, como es evidente, al control estadístico de la accidentalidad y morbilidad laborales¹²⁵⁷.

Se confirma también la competencia inspectora de ordenar la **paralización de actividades** en caso de riesgo grave e inminente, que se define como el que “resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores” La gravedad del riesgo se califica valorando “conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo”, incluso aunque los daños no se materialicen de forma inmediata por tratarse de exposición a agentes susceptibles de causar daños graves a la salud (art. 4.4º). En relación con esta

¹²⁵⁶ BOE núm. 181 de 29 de julio de 2000, p. 27309-20.

¹²⁵⁷ En la Instrucción 1/2007 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativa a la profundización de relaciones de la ITSS con la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral, se contiene una tentativa de definición de accidentes graves (no de enfermedad profesional grave, por cierto), a los exclusivos efectos de la comunicación a la fiscalía. Se entiende que ha de tener la consideración de accidente grave, al menos, el que haya producido al trabajador “una pérdida anatómica o funcional de carácter grave que previsiblemente vaya a dar lugar a secuelas” y que motivará también “previsiblemente la concesión de una prestación de incapacidad permanente o la aplicación del baremo por lesiones permanentes no invalidantes”.

situación, el art. 21 relaciona las obligaciones del empresario de informar “cuanto antes” a los trabajadores afectados de tal riesgo y de las medidas a adoptar. Si además el riesgo es inevitable, deberá dar instrucciones para que los trabajadores puedan interrumpir su actividad o abandonar el lugar de trabajo.

Los trabajadores tienen también el derecho a tomar estas medidas por ellos mismos en tal situación, en aplicación directa del *deber de protección eficaz* que el art. 14 de la Ley exige al empresario, como plasmación del *ius resistendae* que asiste a los trabajadores¹²⁵⁸. Y asimismo, si el empresario no lo hace, la representación legal de los trabajadores (ya no es el comité de seguridad paritario de la OGSHT) -o los delegados de prevención por mayoría y de forma autónoma- puede también acordar la paralización con comunicación a la empresa y a la autoridad laboral, que podrá ratificar o no la paralización. El procedimiento habitual en este caso es la intervención de la Inspección de Trabajo a solicitud de la propia autoridad laboral. Finalmente, se establece el **derecho a la indemnidad** salvo que los trabajadores o sus representantes “hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave” y, naturalmente, a la percepción del salario por el tiempo de inactividad, ya que la interrupción es achacable al empresario (art. 30 ET).

El art. 45, en la primera redacción de la Ley, regulaba el régimen sancionador, introduciendo el procedimiento específico para la imposición de sanciones en las administraciones públicas, según el que, en estos casos, la sanción queda sustituida por el requerimiento. La tipificación de las infracciones se adecuaba a las nuevas obligaciones de la Ley (art. 45 a 48), extrayéndose de la LISOS, con lo que se rompía su criterio unificador de la regulación de las sanciones administrativas en el conjunto del ámbito laboral y de seguridad social. Tras las modificaciones sufridas por estos preceptos en el régimen sancionador en 1998 para integrar las subsiguientes a la trasposición de varias directivas comunitarias¹²⁵⁹, el régimen sancionador, salvo las referencias al procedimiento especial de las AAPP, retornaría finalmente al TR de la LISOS en 2000. En realidad, solo el establecimiento por la LPRL de unas cuantías sensiblemente superiores para las multas que las previstas en la entonces vigente LISOS podría justificar la segregación, pero lo cierto es que ninguna disfunción se ha producido con una LISOS inclusiva. No sólo eso, sino que la LISOS ha permitido con posterioridad el establecimiento de nuevas especialidades, por ejemplo en materia de seguridad social, sin que se vea afectada su vocación integradora. Por su parte, el art. 49 introducía nuevos **criterios específicos de graduación** de las sanciones en materia de prevención y el art. 53 regulaba la posibilidad de suspensión de actividades o el cierre del centro de trabajo en casos de excepcional gravedad en las infracciones, a acordar por el gobierno competente.

¹²⁵⁸ Cuestión distinta es que el ejercicio práctico de este derecho quede limitado por la especial dependencia de trabajadores en la harto frecuente situación de precariedad.

¹²⁵⁹ Por virtud del art. 36 la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 1998, p. 44412-95.

En 1997 se promulgaría una nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS), por fin acorde con la Constitución, tanto en cuanto a los procedimientos sancionatorios como en la necesaria adaptación a la nueva estructura territorial del Estado, que había depositado en las CCAA las competencias de ejecución en materia laboral. Definía en su art. 1 el **sistema de la Inspección** de Trabajo y Seguridad Social como

“El conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales; de prevención de riesgos laborales; de Seguridad Social y protección social; colocación, empleo y protección por desempleo; cooperativas; migración y trabajo de extranjeros, y de cuantas otras materias le sean atribuidas”¹²⁶⁰.

Quedaba además constancia de la naturaleza de **servicio público** de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, integrado en el Ministerio de Trabajo, y en el que se depositan las funciones de vigilancia del cumplimiento normativo, exigencia de las responsabilidades pertinentes, así como asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en las materias de su competencia. En particular, y en lo relativo a las de prevención de riesgos laborales, se incluían como objeto de vigilancia tanto las normas estrictas de prevención como, en cumplimiento de las previsiones de la LPRL, las “jurídico-técnicas” que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.

Los inspectores de trabajo y seguridad social tienen la condición de autoridad pública y las actas por ellos extendidas gozan de presunción de certeza. El sistema de Inspección se concibe como único e integrado¹²⁶¹, aunque compatible con el respeto de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, en particular las sancionatorias, de forma que los funcionarios pudieran actuar en ámbitos competenciales tanto de las CCAA como del Estado. Es decir, con doble dependencia funcional de ambas administraciones con independencia de la autoridad a quien corresponda el ejercicio de la potestad sancionatoria según la materia, pero en “**unidad de función y acto**” La preservación de este criterio es esencial para la efectividad de la acción inspectora, en tanto los diferentes aspectos de la relación laboral están íntimamente ligados. Por poner un ejemplo, ante la materialización de un accidente de trabajo, es necesario, cuando el accidente se investiga por la ITSS, examinar el cumplimiento de las obligaciones preventivas del empresario, pero al mismo tiempo las de seguridad social y la comprobación de que sus salarios son los convencionalmente establecidos a efectos de la corrección, si procediera, de la base reguladora de la prestación del trabajador. Y ello sin contar con el impacto de las condiciones de trabajo (jornada, sistemas de productividad,

¹²⁶⁰ Ley 42/1997 de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, *BOE* núm. 274 de 15 de noviembre de 1997, p. 33539-48.

¹²⁶¹ En realidad, la posibilidad de reclamación por parte de las CCAA de la transferencia de funcionarios (reconocida en el art. 17 y en la D. A. 7ª de la propia Ley) exigió en el momento de la discusión de la Ley un acuerdo político de “no ruptura” del sistema de Inspección, que se mantendría hasta la promulgación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Tras esta, se precipitaría la transferencia de una parte de los funcionarios de inspección, tanto a la Comunidad Autónoma catalana como a la vasca.

ritmos, etc.) en las condiciones de seguridad y salud del accidentado o con la posible vulneración de derechos de los representantes de los trabajadores. El modelo español de inspección, por cierto no muy frecuente en los países del entorno, ha sido últimamente muy valorado por las instancias comunitarias, por su eficacia en la defensa integrada de los derechos de los trabajadores.

Su organización se dotaba de una Autoridad Central de la Inspección e Inspecciones Provinciales. La participación de las CCAA se configuraba a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (basada en la previsión del art. 5 de la Ley 30/1992 como ámbito de cooperación administrativa) y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como órgano de cooperación bilateral a nivel de Comunidad Autónoma. Finalmente se creaba dentro del sistema de inspección el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social sobre la base de los anteriores Controladores Laborales y en dependencia técnica de los inspectores.

A partir de la Ley se desarrollaron **Convenios Bilaterales** entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas regulando las Comisiones Territoriales y estableciendo el marco de acuerdo de los objetivos y programas de actuación de la Inspección, ya correspondieran a competencias estatales como autonómicas, así como las reglas o criterios de colaboración institucional recíproca. La Ley 42/1997 ha permanecido vigente hasta 2015 en que ha sido sustituida por la actual Ley 23/2015, de 21 de julio¹²⁶² que, también con retraso, ha pretendido establecer un marco para la transferencia de competencias inspectoras a las CCAA, después de haberse producido en dos de ellas, Cataluña y el País Vasco.

Finalmente, y de acuerdo con el principio básico de la Ley de posibilitar la participación de los trabajadores, el art. 40 de la LPRL recuerda la facultad de éstos y de sus representantes de acudir -mediante denuncia, se entiende- a la ITSS en caso de considerar las medidas adoptadas por el empresario como insuficientes. Además, se establece la **obligación** (no la potestad) de que los inspectores **comuniquen su presencia en las visitas** a los centros de trabajo no solo al empresario sino también al Comité de Seguridad y Salud, a los **delegados de prevención** y en su caso, a la representación legal de los trabajadores para que le puedan acompañar en su visita, debiendo ser los delegados de prevención informados sobre los resultados de la visita y las medidas inspectoras adoptadas, incluidos los requerimientos o sanciones extendidos. En el mismo precepto se establece la obligación de las administraciones competentes de garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la ITSS. En la práctica, esta colaboración, coherente también con la previsión del art. 17.2 de la Ley 42/1997, se ha venido prestando por los Centros de Seguridad (antiguos Gabinetes Provinciales) de las CCAA y, en el ámbito de la AGE, por el INSHT.

¹²⁶² BOE núm. 174 de 22 de julio de 2015, p. 61661-93.

Tras la huelga general de 2002 y en pleno ascenso de los índices de accidentalidad, el gobierno conservador de Aznar se avino a introducir diversas modificaciones en la LPRL. La insistencia sindical en reforzar el sistema de Inspección condujo a modificar, entre otros, el art. 9 para permitir que los técnicos de los Centros de Seguridad ejercieran labores próximas a las inspectoras, mediante la correspondiente habilitación. Así, los **técnicos habilitados** adquirirían capacidades de asesoramiento y comprobación en las empresas, pudiendo además requerir al empresario la corrección de las deficiencias observadas. Sólo tras la comprobación del cumplimiento de tal requerimiento, y en el caso de que no lo hubiera sido, darían cuenta a la ITSS para la extensión de la correspondiente acta de infracción. Este sistema, que no era sino una aparente ampliación del sistema de Inspección, puesto que no significaba el aumento de la plantilla sino solo la atribución de ciertas competencias inspectoras a funcionarios que no las tenían, produjo varios efectos negativos. En primer lugar, la dispersión de las condiciones impuestas por cada CCAA para la habilitación y su diferente nivel de interés en desarrollar la figura dieron lugar a una puesta en práctica muy desigual. En segundo lugar, se daba de nuevo carta de naturaleza al **doble rasero inspector** que se creía desterrado tras la LPRL. Si a una empresa le tocaba recibir la visita de un inspector, lo más probable es que la infracción comprobada desembocara en un acta de infracción, pero si le correspondía en suerte que la visita la efectuara un técnico habilitado, se libraba del acta de infracción con tal de corregir la deficiencia. Y, finalmente, la progresiva dedicación de los técnicos habilitados a labores inspectoras -sin que por ello estén incluidos en el sistema de inspección- ha contribuido al desmantelamiento de los Centros de Seguridad de las CCAA y, por tanto, a la disminución del nivel de atención asesora a la ITSS que en teoría debía ser la prioritaria. Su eficacia práctica ha sido y es muy discutible¹²⁶³. La reciente LOITSS de 2015 ha creado una escala de subinspectores laborales, la de Seguridad y Salud Laboral, en la que se prevé que tengan cabida los técnicos habilitados. Mientras tanto, su práctica sigue siendo la misma, fuera del sistema de inspección, formando parte de la estructura orgánica de la autoridad laboral correspondiente y sin mejorar su eficacia. Lo que se había tomado como una medida provisional ha durado al menos quince años y las disfunciones producidas en los Centros de Seguridad no han sido corregidas¹²⁶⁴.

¹²⁶³ En casi todas las CCAA se han reconvertido en Institutos de Seguridad y Salud Laboral, reproduciendo a su escala las competencias y estructura del INSHT. En concreto en Cataluña mediante los art. 81 y ss. del Decret 289/2016, de 30 d'agost, de reestructuració del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, DOGC núm. 7196 de 1 de septiembre de 2016 se creó el Institut Català de Seguretat i Salut Laboral, adscrito a la Dirección General de Relaciones Laborales y Calidad en el Trabajo. A criterio del propio Departament, tal Instituto constituye, por cierto, una de las “Estructuras de Estado” creadas en el reciente proceso político vivido en Cataluña. En realidad, no es más que un cambio de denominación y de situación orgánica en el Departament, sin variación en sus funciones ni en su capacidad. Puede consultarse la nota de prensa en http://premsa.gencat.cat/pres_fsyp/AppJava/notapremsavw/295172/ca/linstitut-catala-seguretat-salut-laboral-nova-estructura-destat-catalunya.do.

¹²⁶⁴ En un ejemplo más de la escalada de ignorancia o desbordamiento de la legislación del Estado por parte de la Generalitat de Catalunya, se ha incorporado recientemente como competencia de los técnicos habilitados de la Comunidad Autónoma “las evaluaciones de riesgos y los estudios técnicos específicos necesarios para su verificación”, lo que vulnera el contenido del art. 9 de la LPRL, ya que todo ello forma parte del ámbito de gestión y no de las “condiciones materiales” a que se limita su competencia. La inseguridad jurídica que de ello se deriva es más que evidente. No se tiene noticia, sin embargo, de que el

B. El amplio contenido del deber de prevención

La LPRL recoge en sus art. 14 y 15 cómo el derecho a la *protección eficaz* de la seguridad y salud de los trabajadores adquiere su nueva dimensión mediante el correlativo *deber de prevención* del empresario, en los términos en que la Directiva Marco lo define. Ya avisa el preámbulo de la Ley de que el derecho de protección de los trabajadores es más amplio que el de legislaciones anteriores, ya que:

“Desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas”.

La **novedad consiste pues, en este “desbordamiento”** de las obligaciones empresariales que dan cabida al deber de prevención. Y la Ley lo hace de forma taxativa, al exigir del empresario la garantía de la “seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo” mediante “la adopción de cuantas medidas sean necesarias” para su protección. En este sentido, la previsión del art. 15.4 de que “la efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador” es concluyente. Es decir, que la **imprudencia profesional y el exceso de confianza en la ejecución del trabajo no tienen entidad suficiente para excluir totalmente o alterar la responsabilidad del empresario**¹²⁶⁵.

En resumen, y en los términos en que se pronuncia el Tribunal Supremo,

“El deber de protección del empresario es **incondicionado y, prácticamente, ilimitado**. Deben adoptarse las medidas de protección que sean necesarias, cualesquiera que ellas fueran. Y esta protección se dispensa aún en los supuestos de imprudencia no temeraria del trabajador. No quiere ello decir que el mero acaecimiento del accidente implique necesariamente violación de medidas de seguridad, pero sí que las vulneraciones de los

Gobierno haya impugnado tal disposición. Decreto 78/2017 de 27 de junio, de modificación del Decreto 12/2006, de 31 de enero, por el que se regulan las condiciones, procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función de comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte de personal técnico de la Generalidad de Cataluña, DOGC nº 7401 de 29 de junio de 2017, art.2.

¹²⁶⁵ Por todas, STS 2923/2016, ECLI: ES:TS:2016:2923. Algunas sentencias critican la expresión imprudencia no temeraria por entender que “debe reconducirse a la idea de imprudencia simple (...) e imprudencia profesional”, STSJ Andalucía (Sevilla) 502/2007 de 27 de febrero de 2007, Nº Rec. 3360/2006, F. J. Quinto. Sin embargo, lo que la LPRL precisa es que, salvo la imprudencia temeraria, que ha sido definida jurisprudencialmente al supuesto de que el trabajador accidentado “consciente de la situación en que se encuentra, acepta, por su sola voluntad, la realización de un acto arriesgado e innecesario para su actividad laboral y que lleva a cabo con menosprecio de cualquier cuidado que le aconsejase su evitación”, el resto de los supuestos imprudentes deben ser previstos por el empresario a efectos preventivos.

mandatos reglamentarios de seguridad han de implicar en todo caso aquella consecuencia, cuando el resultado lesivo se origine a causa de dichas infracciones"¹²⁶⁶.

No se insistirá por tanto en los rasgos que definen el deber de prevención y que ya han sido desarrollados con anterioridad, a saber: la obligación de identificar, evaluar y controlar los riesgos que no se hayan podido evitar, así como los niveles de protección existentes, con la periodicidad adecuada y cuando se produzcan modificaciones en el medio de producción. Ni tampoco se insistirá en los principios de la acción preventiva, constituidos a su vez en obligaciones empresariales: evitar los riesgos, evaluar los que no se puedan evitar, combatirlos en su origen, tener en cuenta la evolución de la técnica, sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro, planificar la prevención integrando en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo, anteponer la protección colectiva a la individual y dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

La Ley 53/2004 reforzará otro de los principios esenciales, cual es el de la **integración preventiva**, definido en su preámbulo como “deber de integrar la prevención en el sistema de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de la misma”¹²⁶⁷, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales.

Todas estas novedades en la legislación española se añaden al también recién incorporado y fundamental **principio de adaptación del trabajo a la persona** -y no al revés-, presente desde hacía tiempo en la normativa internacional. La precisión a este respecto contenida en el art. 15.1.d) de la LPRL, que obliga a concebir los puestos de trabajo, los equipos y los métodos de trabajo y de producción con ese criterio y con el objetivo de “atenuar el trabajo monótono y repetitivo”, configura en la práctica una limitación al poder de organización del empresario en protección de un bien jurídico esencial como es la preservación de la salud de los trabajadores. Aquí residen los **avances más importantes de la LPRL: integración, participación y adaptación del trabajo a la persona** son sus ejes principales.

Si en los primeros años de la vigencia de la Ley era inevitable que muchas de estas obligaciones se confundieran con su contenido documental, es ya muy claro que para su efectivo cumplimiento son imprescindibles nuevos instrumentos que la propia Ley establece y que no están suficientemente desarrollados en la práctica. Merecen especial atención la participación de los trabajadores, las formas de organización preventiva, la integración preventiva en la empresa, la nueva perspectiva de la vigilancia de la salud y las adaptaciones necesarias a las nuevas formas de producción. Se analizarán a

¹²⁶⁶ STS 7648/2001 de 8 de octubre de 2001, Rec. 4403/2000, F. J. 3º.

¹²⁶⁷ Ley 53/2004 de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, *BOE* núm. 298 de 13 de diciembre de 2003, p. 44408-15.

continuación, pero antes conviene dejar constancia de la nueva concepción que en relación al **trabajo de las mujeres** adopta la LPRL.

Como es sabido, la existencia de trabajos prohibidos a la mujer tiene su origen – aparte de en los prejuicios sociales- en el intento de evitar la sobreexplotación femenina, con una finalidad, por lo tanto, protectora. Así se venía recogiendo tradicionalmente, tanto en las legislaciones nacionales (en España, la última norma era el Decreto de 26 de julio de 1957 de trabajos prohibidos a mujeres y menores), como en la normativa internacional (Convenio nº 45 OIT entre otros). En todos los casos la protección se proyectaba en forma de prohibiciones o limitaciones al trabajo de las mujeres. Sin embargo, estas medidas restrictivas, en la medida que se han producido avances sociales y productivos, pueden entrar en contradicción con el derecho a la no discriminación en el acceso al empleo, por que hubieron de ser revisadas.

La Directiva 76/207/CEE del Consejo¹²⁶⁸ señalaba que “la aplicación del principio de igualdad de trato implica la ausencia de toda discriminación fundada en el sexo en las condiciones de acceso, incluidos los criterios de selección, al empleo o a los puestos de trabajo” (art. 1). Los Estados miembros debían adoptar en consecuencia (art. 3.4) las medidas necesarias para que, además de prever sanciones para los casos de discriminación, se revisaran las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y convencionales contrarias a tal principio para las que “la preocupación de protección que les ha inspirado no está fundada”. Y ello sin perjuicio del mantenimiento de las disposiciones de protección a la mujer en los casos de embarazo o maternidad (art. 2.3).

En España se había dado un primer paso al suprimir la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres mediante el Real Decreto 2.001/1983, de 28 de julio¹²⁶⁹, pero sería la jurisprudencia constitucional, en aplicación del art. 14 CE, la que vendría a corregir en la práctica la **obsolescencia de las normas prohibitivas superadas**¹²⁷⁰. Desterrada así la antigua idea de que las mujeres son inadecuadas para ciertos tipos de trabajo por razón de su sexo, lo que había conducido a la prohibición para ellas de determinadas tareas, la perspectiva de su especial protección se ha dirigido a su función maternal, es decir, que **el sujeto a proteger es el *nasciturus* o el recién nacido**.

¹²⁶⁸ De 2 de febrero de 1976, relativa a la puesta en práctica del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que respecta al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y las condiciones de trabajo, *JOCE*, núm. L39 de 14 de febrero de 1976, p. 40-42 (versión francesa).

¹²⁶⁹ Sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos, *BOE* núm. 180 de 29 de julio de 1983, p. 20959-63, que derogaba, entre otros, Decreto-ley de 15 de agosto de 1927 sobre descanso nocturno de la mujer trabajadora.

¹²⁷⁰ Así, STC 229/1992, de 14 de diciembre, *BOE* núm. 16 de 19 de enero de 1993, ECLI:ES:TC:1992:229, que reconocía a una trabajadora el derecho a ocupar una plaza de minero: “La prohibición de trabajar en el interior de las minas a la mujer, aunque responda históricamente a una finalidad protectora, no puede ser calificada como una medida de acción positiva, de apoyo o ventaja para conseguir una igualdad real de oportunidades, ya que no favorece a esta, sino que más bien la restringe al impedir a la mujer acceder a determinados empleos”.

Así, la LPRL aprovecha para trasponer el contenido de una de las directivas específicas derivadas de la Directiva Marco, la Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia¹²⁷¹, redactada con los nuevos criterios preventivos. Para ello, la LPRL deroga el Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se fijan los trabajos prohibidos a mujeres y menores, en los aspectos de su normativa relativos al trabajo de las mujeres¹²⁷² y da acogida en su art. 26 a la *protección de la maternidad*, considerando que la mujer embarazada o lactante ha de ser objeto de especial protección como supuesto en esa situación de trabajadora *especialmente sensible* por su estado biológico conocido en los términos del art. 25 del mismo texto normativo.

Por ello exige que la **evaluación de riesgos** comprenda específicamente la “determinación de la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir negativamente en la salud de las trabajadoras o del feto, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico”. Para la realización de esta evaluación, y en desarrollo de la Directiva 92/85, la Comisión publicó en 2000 una Comunicación incluyendo detalladas directrices como guía específica para la evaluación de riesgos¹²⁷³, en una manifestación más del *soft law* comunitario, en este caso de cierta utilidad.

Si los resultados de la evaluación revelasen un riesgo para la seguridad y la salud o una posible repercusión sobre el embarazo o la lactancia de las trabajadoras, el empresario deberá evitar la exposición a tal riesgo adaptando las condiciones o el tiempo de trabajo de la trabajadora afectada, incluida si es necesario la no realización de trabajo nocturno o de trabajo a turnos. Y si no fuera posible mediante estas medidas, deberá ocupar un puesto compatible con su estado, debiendo relacionarse, previa consulta con los representantes de los trabajadores, los puestos exentos de riesgo. En última instancia, si tampoco fuese posible este cambio de puesto, se podrá suspender el contrato de la trabajadora por esta específica causa, con la percepción por su parte de la prestación correspondiente a la **contingencia de riesgo por embarazo** a cargo de la entidad gestora

¹²⁷¹ DOUE núm. 348, de 28 de noviembre de 1992, páginas 1 a 8.

¹²⁷² Lo que no ocurre en relación con el trabajo de menores, cuya regulación permanece vigente en la actualidad, a pesar de que la LPRL transpone, como queda consignado en su preámbulo, la Directiva 94/33/CE del Consejo de 22 de junio de 1994 relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, DOUE núm. 216 de 20 de agosto de 1994, p. 12 a 20.

¹²⁷³ Comunicación de la Comisión de 5 de octubre de 2000 sobre las directrices para la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos, así como los procedimientos industriales considerados como peligrosos para la salud o la seguridad de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, El INSHT dispone también de varias guías de evaluación de riesgos para trabajadoras embarazadas: NTP 785 (2007) *Ergomater: método para la evaluación de riesgos ergonómicos en trabajadoras embarazadas* o NTP 992 (2013), *Embarazo y lactancia natural: procedimiento para la prevención de riesgos en las empresas*.

(normalmente la MATEP)¹²⁷⁴. La protección se completa con el derecho de las trabajadoras a ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto.

Se ha señalado que el derecho de protección de los trabajadores abarca todos los aspectos relacionados con el trabajo y que ha de ser garantizado por el empresario. Pues bien, la LPRL da cabida explícitamente a los denominados **“nuevos riesgos” profesionales**. En realidad, no tan nuevos y más bien ocultos o no considerados objeto de atención hasta el momento. Se trata en primer lugar de multitud de riesgos denominados “químicos”, derivados del uso de productos o de la existencia de ambientes de trabajo tóxicos (cancerígenos, teratogénicos, etc.), cuyos efectos nocivos para la salud se producen a largo plazo y que paulatinamente han venido siendo objeto de regulación en el ámbito de la higiene del trabajo. A pesar de ello, la masiva utilización de estos productos en la actividad productiva da lugar a una enorme cantidad de enfermedades profesionales, no siempre diagnosticadas y tratadas como tales a efectos preventivos y de prestación.

Más reciente es la atención dispensada a otros riesgos, como los que provocan lesiones musculoesqueléticas, bien sea a causa de posturas forzadas, sobreesfuerzos o movimientos repetitivos, así como los que afectan a la salud psíquica de los trabajadores. Lo que tienen en común todos ellos es que en muchas ocasiones **sus efectos son acumulativos, no actualizándose la lesión sino por repetición o tras un largo periodo de latencia**. Algunas de estas lesiones están consideradas enfermedades profesionales y otras no –aunque, como es sabido, pueden tener cabida en el concepto de accidente de trabajo– pero no siempre es inmediata su relación con las condiciones de trabajo. En consecuencia, en muchas ocasiones vienen siendo **tratadas por el servicio nacional de salud como enfermedad común**.

El mayor problema que de ello se deriva no es la diferencia en la cuantía de las prestaciones que el trabajador recibe, ni siquiera la sobrecarga financiera en detrimento del sistema de salud, ni tampoco la desfiguración de las estadísticas de accidentalidad y de morbilidad laboral. Todos ellos son graves problemas, pero el más importante es preventivo: **solo si se tratan en el marco de las lesiones del trabajo, las condiciones que las provocan podrán ser corregidas**. Por el contrario, si no salen del ámbito del tratamiento de la enfermedad común, las actuaciones preventivas son imposibles, ya que no se manifiestan los elementos que relacionen la lesión con las condiciones de trabajo. No se olvide que uno de los instrumentos esenciales de la prevención es el análisis de causas de los accidentes de trabajo (incluso de los incidentes) y enfermedades

¹²⁷⁴ Modificación introducida en la LPRL por el art. 10 de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, *BOE* núm. 266, de 6 de noviembre de 1999, p. 38934-42. La prestación se rige actualmente por el Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, *BOE* núm. 69 de 21 de marzo de 2009, p. 27936-81.

profesionales que la propia LPRL obliga a realizar al empresario. Si muchos de ellos quedan ocultos, es **imposible la realimentación del sistema preventivo**.

Pues bien, como se decía, estos riesgos no tienen nada de nuevos, ya que se conocen de antiguo. La novedad en todo caso reside en su generalización debido a las nuevas formas de organización del trabajo. La descomposición de las fases de producción en acciones elementales está en el origen de los movimientos repetitivos. La velocidad de las cadenas de producción impuesta autoritariamente por el empresario es la causa de las posturas forzadas y de los sobreesfuerzos. La ausencia de control de los trabajadores sobre el proceso de trabajo es una fuente de estrés y de insatisfacción profesional. Las prácticas autoritarias y el fomento del individualismo y la competencia extrema producen situaciones de acoso laboral. La sistemática externalización de actividades y la precariedad contractual y salarial fomentan la remisión de responsabilidades a empresas débiles y desestructuradas en las que las acciones preventivas se olvidan sistemáticamente a favor de los ya estrechos márgenes empresariales de estas pequeñas empresas. O, finalmente, la relación entre terciarización y feminización de los trabajos, que provoca la ocultación de los riesgos que afectan específicamente a las mujeres.

La comprobación de la existencia de estos fenómenos conduce a que el RSP explicita en su art. 34 las cuatro disciplinas preventivas que han de ponerse en juego: medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial, y ergonomía y psicología aplicada. También a la obligación de que todas ellas actúen de manera coordinada. Pero también es sabido que sin la participación efectiva de los trabajadores cualquier sistema preventivo será de una eficacia muy limitada. Por eso la LPRL dedica un importante espacio a estas formas de participación. Si la deriva de las formas de producción no camina precisamente en la dirección de favorecerla, el **reforzamiento de la democracia dentro de la empresa debe constituir un factor principal del deber de prevención** que la Ley define y que caracteriza el modelo de prevención integrador y participativo.

C. Un nuevo concepto de vigilancia de la salud

La vigilancia de la salud se configura en la LPRL como uno de los elementos del derecho de protección de los trabajadores¹²⁷⁵ y por tanto del deber de prevención empresarial, relacionado también con otros derechos constitucionales inespecíficos como la integridad física¹²⁷⁶ o la salud (art. 15 y 42 CE). El contenido del derecho se desarrolla,

¹²⁷⁵ Para el texto que sigue se ha utilizado un artículo propio, J. I. MARIN ARCE, “El derecho de los trabajadores a la vigilancia de la salud y sus especificidades en la administración pública”, *Butlletí CEMICAL*, marzo 2009, Barcelona, p. 1-23, disponible en http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/MarinArce_PreencionRiesgosLaborales.pdf

¹²⁷⁶ La STC 160/2007 de 2 de julio de 2007, *BOE* núm. 185, de 03 de agosto de 2007, p. 24-31, se refiere en su F. J. 4º al derecho a la integridad física en el ámbito laboral para señalar que para que sea aplicable el art. 15 CE frente a decisiones del empresario que puedan ser perjudiciales para la salud o la integridad del

con mucha mayor precisión que en la Directiva Marco, en el art. 22 LPRL, que prescribe que “el empresario garantizará a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los **riesgos inherentes al trabajo**”.

La primera observación, por tanto, es que la vigilancia de la salud es una **responsabilidad exclusiva del empresario**, al formar parte de su deber de prevención, por lo que su ejercicio queda fuera del ámbito administrativo. La Nota Técnica de Prevención (NTP) nº 471 del INSHT¹²⁷⁷ precisa que sus objetivos son: a) la detección precoz de las repercusiones de las condiciones de trabajo en la salud, b) la identificación de los trabajadores especialmente sensibles a ciertos riesgos y c) la adaptación de la tarea al individuo. No es, pues, una función de salud pública, ni por su contenido ni por su competencia. En el más amplio ámbito de la Medicina del trabajo, podrá intervenir la autoridad sanitaria, pero solo y en todo caso en lo referido al tratamiento de los datos epidemiológicos o a la confección de los protocolos a emplear en los exámenes médicos. No en cuanto a su realización, que queda limitada a la competencia de la organización preventiva de la empresa, como se encarga de recordar el art. 34 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)¹²⁷⁸. Cuestión distinta es el control y vigilancia de su cumplimiento y de las condiciones en que se dispensa, que corresponden naturalmente a las administraciones laboral y sanitaria en lo que les compete a cada una.

Una segunda observación se refiere a que las actuaciones de vigilancia de la salud se han de referir a los riesgos a los que está expuesto cada trabajador, por lo que es inseparable del resto de las obligaciones de identificación y evaluación de tales riesgos, constituyendo un instrumento imprescindible para el cumplimiento del reiterado principio de adaptación del trabajo a la persona, con miras a reducir los efectos del mismo en la salud (art. 15). Es decir, se ha de **relacionar, por un lado, con las condiciones de trabajo y por otro, con las particulares condiciones de salud** del trabajador, de forma inseparable y configurando una obligación empresarial que no ha de ponerse al servicio de **cualquier otra finalidad que la preservación de la salud** del trabajador en su puesto de trabajo. En otras palabras, que la vigilancia de la salud no se ha de reducir exclusivamente a los reconocimientos médicos sino a la continua interacción entre las observaciones médicas –derivadas o no de los reconocimientos individuales- y las medidas preventivas a adoptar.

El RSP define en su art. 37.3 el alcance de la actividad sanitaria de la vigilancia de la salud, que incluye a) la evaluación *inicial* de la salud de los trabajadores después de

trabajador, lo que no siempre sucede, han de darse determinadas condiciones, estableciendo como criterios decisivos “la relación de causalidad y la constatación del riesgo o daño para la salud”, resultando “la previsibilidad del riesgo fuertemente indiciaria”, lo que sucede en el caso examinado, que reputa la actuación del empresario como vulneradora del derecho fundamental.

¹²⁷⁷ INSHT, 1998. Las NTP son guías de buenas prácticas. Sus indicaciones no son, por tanto, obligatorias, salvo las partes recogidas en una disposición normativa vigente.

¹²⁷⁸ Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, *BOE* núm. 27 de 31 de enero de 1997, p. 3031-45, en desarrollo de la LPRL.

la incorporación al trabajo o de la asignación de tareas específicas con nuevos riesgos para la salud, b) la evaluación *al reanudar el trabajo* tras ausencia prolongada por motivos de salud, con objeto de descubrir posibles orígenes profesionales y de realizar las recomendaciones oportunas y c) la vigilancia *periódica* de la salud.

En consecuencia y como primera conclusión, la **selección de personal** es, en los términos de la LPRL, una **actividad excluida de la vigilancia de la salud**. Es decir, un reconocimiento médico en ejercicio del derecho a la vigilancia de la salud no podría ser utilizado como sistema de obtención de datos o criterios para contratar o dejar de contratar a los trabajadores, ya que la evaluación inicial ha de realizarse después de la incorporación al trabajo y no antes. Quedarían, pues, fuera del ámbito de la vigilancia de la salud, entendida como actividad preventiva, las declaraciones previas de aptitud o no por razones de salud, ya que las evaluaciones han de realizarse “durante” y no “antes de” iniciada la relación de trabajo. La selección del personal en función de su estado de salud es incompatible con el derecho a la intimidad y a la igualdad, ya que la enfermedad -o la discapacidad- no puede ser, por sí misma, una causa de interdicción del acceso al empleo¹²⁷⁹.

Como tampoco pueden incluirse en la actividad de vigilancia de la salud los **reconocimientos previos** del actual art. 243 del TRLGSS, objetivamente previstos en interés de las entidades aseguradoras por su carácter de previo a la contratación, y que solo podrían encontrar justificación en el “riesgo en la salud por las características personales, anatómicas o biológicas del sujeto o por razones objetivas del puesto de trabajo”, ya que, como tiene reconocido la jurisprudencia constitucional:

“El reconocimiento médico en la relación laboral **no es un instrumento del empresario para un control dispositivo de la salud** de los trabajadores, como tampoco una facultad que se le reconozca para verificar la capacidad profesional o la aptitud psicofísica de sus empleados con un propósito de selección de personal o similar. Su eje descansa, por el contrario en un derecho del trabajador a la vigilancia de la salud”¹²⁸⁰.

Los reconocimientos médicos, además, dejan de ser los generales inespecíficos que se realizaban con anterioridad, ya que no solo han de referirse a los **riesgos concretos**, sino que además, han de aplicarse los **protocolos correspondientes** a cada actividad. Estos protocolos han de ser aprobados en la Comisión Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, integrada por el Ministerio de Sanidad y las Autoridades Sanitarias de

¹²⁷⁹ La STC 62/2008 de 26 de mayo, *BOE* núm. 154 de 26 de junio de 2008, p. 26-35, en su FJ 6, reconoce que “el estado de salud del trabajador o, más propiamente, su enfermedad, pueden, en determinadas circunstancias, constituir un factor de discriminación análogo a los expresamente contemplados en el art. 14 CE (...) cuando el factor de enfermedad sea tomado en consideración como un elemento de segregación basado en la mera existencia de la enfermedad en sí misma considerada o en la estigmatización como persona enferma de quien la padece, al margen de cualquier consideración que permita poner en relación dicha circunstancia con la aptitud del trabajador para desarrollar el contenido de la prestación laboral objeto del contrato”.

¹²⁸⁰ STC 196/2004 de 15 de noviembre, *BOE* núm. 306 de 21 de diciembre de 2004, p. 8-16.

las Comunidades Autónomas, a propuesta de la Comisión de Salud Pública. Aunque existe un buen número de protocolos aprobados, muchas de las actividades no están aún cubiertas, siendo achacable tal ausencia a las deficiencias de coordinación entre las autoridades laboral y sanitaria (art. 11 LPRL). Aun así, a falta de protocolos, los exámenes de salud deberán adecuarse en todo caso, como se ha señalado, a los riesgos detectados y evaluados e incorporar, además de los datos clínicos, una descripción detallada del puesto de trabajo. Es preciso reconocer que veinte años después de la LPRL pocos son todavía los exámenes de salud que se adecuan a estas exigencias, por lo que queda mucho camino por recorrer en cuanto a la utilidad preventiva de la vigilancia de la salud.

En consecuencia, los exámenes de salud han de ser *finalistas*, destinados exclusivamente a la detección de alteraciones orgánicas o funcionales de cualquier tipo que puedan estar relacionadas con los riesgos en el trabajo, ya sean previamente conocidos o, como sucede en algunos casos, sean identificados precisamente mediante los reconocimientos. Y han de realizarse **exclusivamente con el objeto de la corrección de los riesgos** para la protección de la salud del trabajador y no con ninguna otra finalidad. En este sentido, la previsión del art. 37 del RSP según la que “el personal sanitario del servicio de prevención deberá conocer las enfermedades que se produzcan entre los trabajadores y las ausencias del trabajo por motivos de salud, a los solos efectos de poder identificar cualquier relación entre la causa de enfermedad o de ausencia y los riesgos para la salud que puedan presentarse en los lugares de trabajo”, es también concluyente. El estado de salud del trabajador ha de ser conocido exclusivamente a efectos preventivos y para cumplimentar su derecho a la salud, y no con cualquier otro objetivo empresarial.

Esta perspectiva de obligada relación entre la vigilancia de la salud y las condiciones reales de trabajo lleva a otra de las características esenciales del modelo preventivo de la Ley: la necesaria **coordinación interdisciplinar** entre las cuatro especialidades en que el art. 34 del RSP distribuye las funciones preventivas, a saber, medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicología aplicada. De forma explícita, el propio art. 37.3 f) del RSP prescribe que el personal sanitario deberá analizar, “con criterios epidemiológicos y en colaboración con el resto del servicio de prevención, las posibles relaciones entre la exposición al riesgo profesional y los perjuicios para la salud, proponiendo las medidas derivadas”. La realidad también nos indica que la práctica generalizada en las empresas de concertar separadamente la medicina del trabajo dificulta enormemente la coordinación en este ámbito.

Ya se ha señalado que la vigilancia inicial y periódica de la salud constituye un derecho de los trabajadores, por lo que el empresario ha de estar en disposición de dispensarla, ofreciéndola al trabajador en los casos y en los términos que más arriba se han descrito, “debiendo el trabajador prestar su consentimiento”, es decir que puede, en

principio, aceptarla o rechazarla¹²⁸¹. Sin embargo, la **voluntariedad está modulada** por las limitaciones que derivan del correcto ejercicio de la obligación empresarial y de los derechos de terceros, por lo que en el art. 22 LPRL se prevén ciertas excepciones¹²⁸². Así sucede en los casos en que sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo, para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para sí mismo, los demás trabajadores o terceros o, finalmente, cuando así esté establecido en disposición legal para la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad. Es exigido en estos supuestos el informe previo de la representación legal de los trabajadores.

El marco de obligatoriedad es, como puede observarse, bien indeterminado, en particular en relación con el alcance de lo se considera “imprescindible”, por lo que es necesario acudir a los pronunciamientos jurisdiccionales, que han delimitado las notas que justificarían el apartamiento de la regla general de la voluntariedad, a saber: **proporcionalidad**¹²⁸³ al riesgo, por inexistencia de opciones alternativas de menor impacto en el núcleo de los derechos incididos; **indispensabilidad** de las pruebas, por acreditarse *ad casum* la necesidad objetiva de su realización y presencia de un **interés preponderante** del grupo social o de la colectividad laboral o una situación de necesidad objetivable¹²⁸⁴. Es decir que, dado el carácter excepcional de la obligatoriedad, **corresponderá al empresario justificar** para cada riesgo, puesto de trabajo o trabajador que se actualizan las condiciones indicadas.

En cuanto al supuesto de previsión legal de la obligatoriedad se anotará que no puede considerarse a estos efectos el contenido de los convenios colectivos ni del contrato de trabajo si establecen supuestos de obligatoriedad no contenidos en las normas, ya que se trata de derechos fundamentales indisponibles. La negociación colectiva puede jugar,

¹²⁸¹ Frente a la práctica extendida en muchas empresas de considerar que, rechazado una vez el examen de salud, tal rechazo se convierte en definitivo, o incluso la más grave y abusiva de “ofrecer” la renuncia genérica escrita a la firma del trabajador en el momento de la suscripción del contrato de trabajo, la decisión de aceptación o rechazo del trabajador se deberá producir para cada actuación de vigilancia (reconocimiento o examen médico), no siendo válida la renuncia – ni la aceptación- genérica o única, ya que el contenido y objetivo concreto del examen o reconocimiento médico son variables en cada caso y el trabajador puede cambiar de criterio en función de las circunstancias y en ejercicio de su derecho.

¹²⁸² La mencionada STC 196/2004 resume, tras razonar las condiciones de la excepcionalidad, diciendo: “En suma, la regla es –y la regla tiene una clara base constitucional a tenor de la conexión íntima entre los reconocimientos médicos y derechos fundamentales como la intimidad personal- la conformidad libre, voluntaria e informada del trabajador”.

¹²⁸³ El principio de proporcionalidad está definido, por todas, en la STC 186/2000, *BOE* núm. 192, de 11 de agosto de 2000, p. 29-36, cuyo F. J. 6º concluye que “para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”.

¹²⁸⁴ STC 196/2004 ya citada. En relación con la indispensabilidad de las pruebas, aclara sin embargo que “la obligatoriedad no puede imponerse, en cambio, si únicamente está en juego la salud del propio trabajador, sin el añadido de un riesgo o peligro cierto objetivable”.

sin embargo, un papel de utilidad en la identificación indicativa de puestos de trabajo, actividades, funciones o situaciones en que podría ser aplicable el criterio de obligatoriedad, pero sin que pueda asimilarse su contenido a “disposición legal” a los efectos del art. 22 LPRL. Tampoco elimina la capacidad del trabajador en desacuerdo de actuar en defensa de un derecho fundamental sosteniendo en el ámbito administrativo o jurisdiccional su criterio de rechazo a tal o cual prueba o reconocimiento, lo que habrá de someterse al análisis de las condiciones que concurran en tal caso particular.

La voluntariedad que se ha examinado tiene su razón de ser en la evitación de intromisiones ilegítimas en la esfera personal del trabajador. Pero una vez obtenido el consentimiento o verificada la obligatoriedad, las **condiciones** en que se realice han de ser también tenidas en cuenta, ya que la realización de exámenes de salud exige la intervención de personal sanitario y la realización de pruebas médicas. Ello coloca su ejecución en relación con otros derechos fundamentales constitucionalmente protegidos, como son la **intimidad**¹²⁸⁵, la **dignidad** o la **integridad física**, de forma que el cumplimiento de la obligación del empresario no ha de entrar en colisión con el ejercicio de estos derechos. Las limitaciones y reservas a su realización se encuentran en el propio art. 22 de la LPRL, que de entrada exige que se opte por los “reconocimientos o pruebas que causen las menores molestias al trabajador y que sean proporcionales al riesgo”.

Además, establece una serie de reservas y condiciones para la ejecución de la vigilancia de la salud, con cuyo cumplimiento adquiere todo su sentido la voluntariedad. Así, ha de realizarse respetando siempre el derecho a la intimidad y a la dignidad de la persona del trabajador y el **deber de confidencialidad** de toda la información relacionada con su estado de salud. Las condiciones de cumplimiento de este último deber se precisan en el art. 22 mediante:

- La **comunicación** a cada trabajador de sus resultados, que no pueden ser utilizados con fines discriminatorios ni en su perjuicio.
- El **acceso restringido** de la información médica al personal médico y a las autoridades sanitarias¹²⁸⁶ que lleven a cabo la vigilancia de la salud de los trabajadores, sin que pueda facilitarse al empresario o a terceros sin consentimiento expreso del trabajador.
- La **limitación** de la información al empresario y a las personas con responsabilidad en materia de prevención -que, por cierto, incluye a los representantes de los trabajadores con funciones preventivas-, que solo han de tener acceso a las conclusiones de los reconocimientos -no a su completo contenido- en relación con las

¹²⁸⁵ Regidos por la Ley Orgánica 1/1982 de 5 de mayo de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, *BOE* núm. 115 de 14 de mayo de 1982, p. 12546-48.

¹²⁸⁶ La referencia a las autoridades sanitarias del art. 22.4 LPRL adquiere su sentido solamente en cuanto a la previsión del punto 5 del mismo precepto, para el supuesto de que la vigilancia de la salud se prolongue más allá de la finalización de la relación laboral (así, las previsiones de la normativa sobre trabajos con amianto).

modificaciones a introducir en su puesto y por lo tanto, con el único objeto de que puedan cumplir sus funciones en materia preventiva¹²⁸⁷.

Es la primera de las condiciones, relativa al respeto de derechos fundamentales¹²⁸⁸, la que ha requerido también su delimitación jurisprudencial, que tiene reconocida la estrecha relación entre los derechos de intimidad y de dignidad y que “implica, necesariamente la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario, conforme a las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana”¹²⁸⁹. Las pruebas médicas son claramente invasivas de la esfera personal, pero en sí mismas quedan, en principio, fuera de la protección constitucional.

La delimitación se ha de centrar, por tanto, en las condiciones en que se realizan las pruebas, el tratamiento de los datos obtenidos y su forma de utilización, por lo que entran en juego los mismos requisitos de proporcionalidad e indispensabilidad. Pero además, atendiendo al criterio finalista, deberán ser **adecuadas al objeto** que se persigue, que no es otro que exclusivamente el preventivo y que ha de ser conocido previamente por el trabajador, con la completa información de los riesgos que asume con la prueba o con la no realización de la misma. Como se dice en la reiterada STC 196/2004, no habrá vulneración del art. 18 CE:

“En lo que resulte previsible en atención al objeto y propósito de los reconocimientos médicos en relación al trabajo si el trabajador puede tener acceso, de solicitarlo, al conocimiento del contenido y alcance de la detección, tipo de pruebas (...) y sus efectos, contraindicaciones y riesgos probables (...) así como de las consecuencias que en su salud pudieran derivarse de no realizar el reconocimiento médico”.

El deber de confidencialidad se materializa en el **derecho de acceso** del trabajador a sus resultados, sin que haya de demandarlos, ya que el art. 22.3 prescribe que “serán comunicados al trabajador afectado”, así como en la reserva ante el empresario y terceros, en los términos arriba indicados. Este deber se extiende a la custodia de la documentación preventiva prevista en el art. 23 LPRL en lo referente a la práctica de controles de salud y sus resultados, que en este caso corresponde al servicio de prevención.

La información al empresario y a las personas responsables (art. 22 LPRL) debe consistir solo en las conclusiones derivadas de los reconocimientos “en relación con la aptitud del trabajador para el desempeño del puesto de trabajo o con la necesidad de introducir o mejorar las medidas de protección y prevención”. Pues bien, surge como

¹²⁸⁷ Así, la previsión del actual art. 244.1 LGSS según el que las MATEP “deberán conocer los resultados de los reconocimientos médicos periódicos” está sujeta también a esta limitación, sin que puedan conocer los resultados de las pruebas de vigilancia.

¹²⁸⁸ La Ley General de Sanidad ya reconocía en su art. 10 estos derechos “respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias”: al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, así como a la no discriminación y a la confidencialidad.

¹²⁸⁹ STC 202/1999, *BOE* núm. 300, de 16 de diciembre de 1999, p. 19-26.

primera pregunta si la redacción dada al precepto conduce a entender que el objeto de la vigilancia de la salud es **determinar la aptitud o ineptitud del trabajador** en los mismos términos en que se recogía en la legislación anterior. Y también si esa **determinación de aptitud es alternativa** a la necesidad de introducir o mejorar las medidas de prevención o protección.

De entrada se dirá que el término “aptitud” no puede ser considerado con el mismo alcance desde la entrada en vigor de la LPRL. No se trata ya, en términos de vigilancia de la salud, de si el trabajador es apto o no para un puesto de trabajo dado, sino más bien, en aplicación del principio de adaptación del trabajo a la persona, si lo que es “apto” es el puesto de trabajo para el trabajador concreto. Por decirlo de otro modo, la conclusión en términos de vigilancia de la salud que del examen médico habrían de obtener los profesionales del Servicio de Prevención no es la que habitualmente consta en la comunicación a la empresa, que sólo se pronuncia sobre si el trabajador es “apto” o “no apto”, sino más bien si **las condiciones de trabajo del trabajador afectan o no negativamente a su salud**. En caso de que lo hagan o exista el riesgo de que lo hagan, deberá contener las **modificaciones que hay que operar en esas condiciones de trabajo para que dejen de producir daño o riesgo**. Sin embargo, lo cierto es que la inmensa mayoría de los informes no lo hacen así, sino que siguen haciendo constar sencillamente la aptitud o no del trabajador. Incluso se encuentran con frecuencia resultados de vigilancia de la salud con conclusiones, no sólo tan concisas y huérfanas de información preventiva, sino tan pintorescas como “apto pendiente de pruebas”, lo que no sólo no facilita información alguna al empresario sobre lo que ha de hacer en relación con el puesto de trabajo, sino que, más bien, le sumen en la incertidumbre. Desgraciadamente, la norma induce a esta práctica indeseada: las **reminiscencias de la antigua regulación de los SME** siguen ocultando los objetivos y los nuevos enfoques de la LPRL.

Por si cupiera alguna duda, en el art. 25 LPRL se pone de manifiesto que la **aptitud no es un concepto directamente relacionado con la vigilancia de la salud** en el nuevo enfoque de la Ley. Al contrario, se acuña el concepto de **especial sensibilidad** de los trabajadores respecto a los riesgos del trabajo, que trae causa de sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquéllos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial. Y ello para añadir una nueva obligación al empresario de especial protección, al deber tenerlo en cuenta en las evaluaciones de riesgos y adoptar las medidas preventivas y de protección necesarias. De esta forma, el especial estado de salud, física y psíquica, pasa **de ser un elemento de segregación a constituir un criterio de especial integración** en el trabajo, ya que la prohibición al empresario de ocupar a trabajadores atendiendo a criterios de este tipo se refiere a puestos de trabajo en particular -en los que puedan ponerse ellos o terceros en peligro- y no a la exclusión genérica del empleo de los trabajadores afectados, siempre naturalmente según el criterio médico del encargado de la vigilancia de la salud.

Ello no es óbice para que los tribunales españoles hayan venido incomprensiblemente admitiendo, en determinadas condiciones, como causa de rescisión de contrato por despido objetivo la denominada **ineptitud sobrevenida** (ex art. 52 ET) por razones de salud o condiciones físicas, incluso cuando la incapacidad es consecuencia de accidente de trabajo. En otras ocasiones han considerado el despido como improcedente, pero nunca como nulo, por no apreciar en ello causa de afectación de los derechos fundamentales a la no discriminación¹²⁹⁰ o a la integridad física.

Esta discutible doctrina, deudora también de los axiomas de la legislación franquista, ha venido a ser puesta en cuestión últimamente por el TJUE, por Sentencia de 1 de diciembre de 2016¹²⁹¹, en petición prejudicial del juez de lo Social nº 33 de Barcelona Joan Agustí. El asunto se relaciona con el despido de un trabajador en situación de baja por incapacidad temporal tras accidente de trabajo y se invoca en el contenido de la Directiva 2000/78 CE de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que incluye en su art. 1 la **discapacidad como una de las causas de discriminación** y en su art. 3 1a) prohíbe el despido por, entre otras, esta causa¹²⁹².

La STJUE de 11 de julio de 2006, asunto 13/05, caso Chacón Navas, ya había distinguido entre enfermedad y discapacidad, al recoger pronunciamientos previos según los que la enfermedad, por sí misma, como causa de despido, no permite la aplicación de las previsiones de la Directiva mencionada. Por el contrario, en el supuesto de despido por incapacidad, sí resultaría aplicable en caso de que:

“Habida cuenta de la obligación de realizar los ajustes razonables para las personas con discapacidad, no se justifique por el hecho de que la persona en cuestión no sea competente o no esté capacitada para desempeñar las tareas fundamentales del puesto de que se trate”¹²⁹³.

¹²⁹⁰ Por todas, STS 5912/2012 12 de julio de 2012, ECLI: ES:TS:2012:5912, que confirma el criterio, manejado también por el TC, de que la enfermedad (simple o derivada de accidentes de trabajo) no se incluye entre las causas de discriminación del artículo 14 CE, ni tampoco en la cláusula final genérica "cualquier otra condición o circunstancia personal o social" (F. J. 4º). La STS 5017/2004 de 12 de julio de 2004, ECLI: ES:TS:2004:5017, recoge en su f. j. 3 doctrina anterior según la cual el despido por enfermedad no constituye factor de discriminación, aunque pueda serlo de trato ilegal, por lo que debería ser calificado en tal caso como improcedente y no nulo. Sí sería discriminatorio, en cambio, si se produce en atención a minusvalía declarada, al vulnerar el art. 4.2 c) 2º ET. No se olvide en todo caso que con anterioridad a la reforma laboral de 1994, el art. 108 de la Ley de Procedimiento Laboral preveía más supuestos de nulidad del despido, entre otros, cuando se produjera con el contrato suspendido, como es el caso de incapacidad temporal previsto en el art. 45 ET, por lo que hasta ese momento era clara la nulidad en los casos que aquí nos ocupan, Real Decreto Legislativo 521/1990 de 27 de abril, Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, *BOE* núm. 105 de 2 de mayo de 1990, p. 11800-2.

¹²⁹¹ Asunto 395/15, caso Daouidi, ECLI:EU:C:2016:917.

¹²⁹² *DOUE* núm. L 303 de 2 de diciembre de 2000, p. 16-22.

¹²⁹³ ECLI:EU:C: 2006:456. A estos efectos se entiende como *ajustes razonables* las que no producen una carga desproporcionada o indebida, pudiendo incluir cambio de puesto de trabajo, reducción de la carga de trabajo, adecuaciones de horario, permisos para tratamiento en horas de trabajo, AA. VV., “Decálogo de la valoración de la aptitud para trabajar”, *Archivo de Prevención de Riesgos Laborales*, nº 10 (2), p. 97. Ver

El concepto de *discapacidad* no está definido en la Directiva, por lo que, entre otras, la STJUE de 11 de abril de 2013, asuntos C-335/11 y C-337/11, *Ring y Werge*, acude para su interpretación a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009¹²⁹⁴, y por lo tanto integrante del ordenamiento jurídico de la Unión. Concluye que debe interpretarse en el sentido de que, sin que la naturaleza de las medidas que el empleador ha de adoptar sea determinante para considerar que al estado de salud de una persona le es aplicable el **concepto de discapacidad**, ha de tenerse en cuenta si ésta:

“Comprende una condición causada por una enfermedad diagnosticada médicamente como curable o incurable, cuando esta enfermedad **acarrea una limitación**, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas que, al interactuar con diversas barreras, **puede impedir la participación plena** y efectiva de la persona de que se trate en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores, y si esta limitación es de **larga duración**”.

Pues bien, el reciente pronunciamiento del TJUE en el caso *Daouidi* precisa el concepto “a largo plazo”, entendiendo que se refiere a una discapacidad “duradera”, no necesariamente definitiva, que ha de caracterizarse mediante indicios, entre los que figuran:

“En particular, el que, en la fecha del hecho presuntamente discriminatorio, la incapacidad del interesado no presente una perspectiva bien delimitada en cuanto a su finalización a corto plazo o el que dicha incapacidad pueda prolongarse significativamente antes del restablecimiento”.

Para ello, el juzgador deberá “basarse en todos los elementos objetivos de que disponga, en particular, en documentos y certificados relativos al estado de dicha persona, redactados de los conocimientos y datos médicos y científicos actuales”. En estos términos, el camino para el reconocimiento del despido nulo en los casos en que estas condiciones se cumplan está abierto para nuestros tribunales, al **reconocerse la discapacidad –no necesariamente reconocida administrativamente- como causa de discriminación y en particular si es debida a accidente**. Una vez más, son las normas e instituciones comunitarias las que ensanchan el ámbito de los derechos de los trabajadores.

también art. 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que se refiere seguidamente.

¹²⁹⁴ DOUE núm. L 23 de 27 de enero de 2010, p. 35-61. En el apartado d) de su preámbulo define la *discapacidad* como “resultante de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás”.

Por su parte, el titular del juzgado social nº 33 de Barcelona, añade en su sentencia que el hecho de despedir a un trabajador por ejercer uno de los derechos fundamentales, como es la recepción de prestaciones sanitarias y económicas en situación de IT por accidente de trabajo debiera entender lesionados, además, ambos derechos fundamentales proclamados por la CDFUE y ser declarado nulo también por esta razón.

En este contexto, **carece de todo sentido que el resultado de la vigilancia de la salud, que es un derecho del trabajador, pueda conducir a una simple declaración de ineptitud** con desastrosos resultados para el trabajador desde el punto de vista de su empleo. Esta práctica solo puede conducir a que los trabajadores se sientan **amenazados y rechacen la vigilancia de su salud**. Antes al contrario, como la ley prevé en defensa del derecho del trabajador, el resultado serán las observaciones relativas a cómo adaptar su puesto de trabajo eliminando los riesgos, comunicadas por el servicio de prevención al empresario, al trabajador y a sus representantes, sin mención alguna a la aptitud o a la ineptitud¹²⁹⁵.

Otra de las cuestiones de interés se refiere al criterio de **integración de la historia clínica** previsto en el art. 15.4 de la Ley de Autonomía del Paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, de tal forma que:

“La historia clínica se llevará con criterios de unidad y de integración, en cada institución asistencial como mínimo, para facilitar el mejor y más oportuno conocimiento por los facultativos de los datos de un determinado paciente en cada proceso asistencial”¹²⁹⁶.

El posible acceso a la historia clínica de un trabajador, y por tanto a sus antecedentes, por parte de una multiplicidad de agentes sanitarios –servicio nacional de salud, servicio de prevención, MATEP en su doble condición de mutua de accidentes y de entidad colaboradora en materia de IT- plantea el problema de las **limitaciones en el uso de la información** en ella contenida. Pues bien, en ningún caso, y sin la previa autorización del trabajador afectado, podrán utilizarse los datos que en la historia consten para **una finalidad distinta** de la que fueron obtenidos. La STS de 20 de octubre de 2009, recaída en un caso de despido de un trabajador por “ineptitud” basándose en datos del reconocimiento médico realizado cuando prestaba servicios en una empresa anterior, con resultado de “apto con limitaciones” –otra de los inefables contenidos habituales de los informes de los exámenes de salud- y facilitados por una mutua que actuaba como servicio de prevención de ambas empresas, es bien clara al respecto:

¹²⁹⁵ Así lo entiende también la *Societat Catalana de Seguretat i Medicina del Treball*, aunque exceptúa los casos en que la vigilancia sea obligatoria. Esta excepción carece sin embargo de sentido, pues el carácter de obligatoria de la vigilancia no obliga a concluir tampoco con un “apto” o “no apto”, sino que permite (es más, obliga) también precisar las condiciones inadecuadas del puesto. Cuestión distinta es que la adaptación exigida no sea razonable, en los términos de la jurisprudencia del TJUE. AA. VV., *Voluntariedad/Obligatoriedad de la vigilancia de la salud*, S.C.M.S.T., Barcelona, 2010, p. 20.

¹²⁹⁶ Ley 41/2002, de 14 de noviembre, BOE núm. 274 de 15 de noviembre de 2002, p. 40126-32.

“Esa integración de la historia clínica, tendente a evitar la dispersión de la información sanitaria sobre cada paciente, tiene como **beneficiario al propio paciente**. El inciso inicial del art. 16 de la Ley de Autonomía del Paciente es paladinamente claro a este respecto: ‘La historia clínica es un instrumento destinado fundamentalmente a garantizar una asistencia adecuada al paciente’. Las **historias clínicas no deben tener carácter unitario**, como pretende la sentencia impugnada, para facilitar su misión a las mutuas de prevención de riesgos laborales, ni menos aún a los empresarios (...). De aquí que toda excepción a la confidencialidad que pesa sobre dicha información sólo pueda justificarse por el beneficio que reporte al propio paciente o, en su caso, por ineludibles y superiores **exigencias de interés general debidamente ponderadas, que de ningún modo pueden consistir en un funcionamiento más ágil** de las mutuas de prevención de riesgos laborales. (...) Tan es así que el art. 18 de la Ley de Autonomía del Paciente sólo confiere el derecho de acceso a la historia clínica al paciente, no a terceros”¹²⁹⁷.

La sentencia casaba una anterior de la Audiencia Nacional que había interpretado que el derecho de confidencialidad extendiendo las conclusiones de los reconocimientos médicos al conjunto del informe, con lo que lo vaciaba absolutamente del contenido que el art. 24 de la LPRL le confiere. Esta interpretación es también **deudora de la caducada legislación franquista de la medicina del trabajo** al servicio de intereses contrarios a los trabajadores. Se ha traído aquí este pronunciamiento en cuanto reviste una particular importancia y actualidad, dada la tendencia, por otro lado correcta si es con el objetivo de la mejor atención al paciente, de construcción por las administraciones sanitarias de sistemas de información integradores de las historias clínicas con acceso múltiple. Solo en beneficio del trabajador podrán utilizarse esos datos y nunca por terceros ajenos al sistema sanitario ni para finalidades que puedan producir un perjuicio al trabajador, por cuanto deberán tales sistemas de incorporar los mecanismos de seguridad correspondientes, entre ellos la información al trabajador del uso que se hace de dichos datos¹²⁹⁸.

Se concluirá recordando que la incompatibilidad del modelo de la LPRL en relación con el ejercicio de la medicina del trabajo con el diseñado en el franquismo hizo declarar extinguida la OSME por su D. A. 2ª, pasando a ser desempeñadas sus funciones por la administración sanitaria. La derogación de la completa regulación de los SME tuvo que esperar al RSP, pasando su personal a los servicios de prevención de las correspondientes empresas. La **medicina de empresa franquista**, ignorante de cuantos derechos de los trabajadores incorporaba la nueva normativa, en ocasiones en colisión con derechos fundamentales, al menos en su reflejo normativo, **quedaba por fin para la historia**.

¹²⁹⁷ STS 6351/2009 - ECLI: ES:TS:2009:6351.

¹²⁹⁸ El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la llevanza por los servicios médicos de una empresa de un fichero denominado “absentismo con baja médica”, conteniendo los diagnósticos médicos de cada una, y al que niega su carácter de interés general, así como cualquier amparo en la LPRL. Reputa esta práctica de vulneradora del art. 18.1 CE, que consagra el derecho a la intimidad, STC 202/1999 de 8 de noviembre de 1999, F J 6º.

CAPITULO XII

LA ORGANIZACIÓN E INTEGRACIÓN PREVENTIVA EN LA EMPRESA Y EL IMPROPIO PAPEL DE LAS MUTUAS

*“Es preciso plantear una **nueva Ley de Mutuas Empresariales**, en cuya configuración debieran tenerse en cuenta los siguientes aspectos:*

- *Es importante **profundizar en el carácter de asociación privada de las Mutuas** y en su autonomía gestora, de ejecución y de Gobierno, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en las tareas de colaboración con la Seguridad Social, con libertad de asociación de las empresas, como no podría ser de otra forma, fijando un marco de libre y leal competencia entre estas entidades. La libertad de empresa y la autonomía organizativa y de gestión mejora los resultados y las prestaciones de los trabajadores.*
- *La **administración y gestión del patrimonio histórico**, en el que se encuentran incluidas las sociedades de prevención de las Mutuas, debe competir exclusivamente a los órganos de Gobierno de cada entidad, sin injerencia alguna de la Administración.*
- *Las **relaciones laborales del personal de las Mutuas** deben estar reguladas por el Estatuto de los Trabajadores y el Convenio Colectivo de aplicación a este sector. Su asimilación a lo público puede derivar en ineficiencias”. CEOE¹²⁹⁹.*

Una innovación importante en el abanico de nuevas obligaciones empresariales es la exigencia del Capítulo IV de la LPRL -desarrollada por el Real Decreto 39/1997 de 17 de enero¹³⁰⁰, Reglamento de los servicios de prevención (RSP)- de contar con una organización preventiva específica, es decir, con una estructura con funciones técnicas, adecuada al tamaño y actividad de la empresa, que permita materializar la efectividad del deber de prevención. Esta obligación se relaciona con la progresiva tecnificación y complejidad de los métodos de producción y de las tecnologías aplicadas, que incorporan exigencias de conocimientos técnicos en todas las esferas, con los consiguientes efectos en la prevención.

¹²⁹⁹ CEOE, *Las reformas necesarias para salir de la crisis*, Madrid, 2013, p. 88. Las negritas son del texto original. Obsérvese la coincidencia entre estas pautas y la legislación inmediatamente posterior de 2014.

¹³⁰⁰ BOE núm. 27 de 31 de enero de 1997, p. 3031-45.

Tres son las modalidades previstas en la LPRL para el cumplimiento de esta obligación (art. 30):

a) La **designación de trabajadores** al efecto por el empresario. Los trabajadores designados habrán de contar con la capacidad necesaria y el tiempo y medios precisos, y son dotados de indemnidad y de la protección legal de parte de las garantías de los representantes legales de los trabajadores, sin que por ello adquieran tal carácter.

b) La constitución de un **Servicio de Prevención Propio**, definido en el art. 10 del RSP como “el conjunto de medios humanos y materiales de la empresa necesarios para la realización de las actividades de prevención”.

c) El recurso a un **Servicio de Prevención Ajeno**, definido también en el mismo precepto como “el prestado por una entidad especializada que concierte con la empresa la realización de actividades de prevención, el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgos o ambas actuaciones conjuntamente”.

El art. 30.5 LPRL incorpora además una cuarta modalidad, al permitir que el propio empresario se haga cargo de la actividad preventiva, siempre que la empresa no sobrepase los diez trabajadores -o los veinticinco si existe un solo centro de trabajo¹³⁰¹-, la actividad no sea peligrosa (anexo I del RSP), que el empresario esté presente habitualmente en el centro de trabajo y que esté suficientemente capacitado, siempre salvo la vigilancia de la salud.

El límite se había establecido en la redacción inicial del RSP en seis trabajadores, coincidente con el umbral para la representación colectiva, pero fue elevado posteriormente a diez por Real Decreto 337/2010 de 19 de marzo¹³⁰², redactado de conformidad con la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el período 2007-2012, acordada por el gobierno y las organizaciones patronales y sindicales. Uno de los puntos de la Estrategia se proponía facilitar el cumplimiento de la legislación preventiva a las pequeñas y medianas empresas y de ahí deriva tal modificación.

La ampliación a los veinticinco trabajadores se produjo sin embargo de forma unilateral por el gobierno conservador de Rajoy como una de las medidas de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (art. 39)¹³⁰³, increíblemente inserto en el capítulo denominado “Simplificación de cargas administrativas”, lo que da una idea de la concepción del legislador sobre el papel de la organización preventiva en la empresa. El resultado no es otro que la mayor desprotección

¹³⁰¹ Modificación introducida por el art. 8 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, *BOE* núm. 308 de 23 de diciembre de 2009, p. 108507-78.

¹³⁰² *BOE* núm. 71 de 23 de marzo de 2010, p. 27962-76.

¹³⁰³ *BOE* núm. 233 de 28 de septiembre de 2013, p. 78787-882.

de los trabajadores, dado el nivel medio de preparación técnica y preventiva de los pequeños empresarios. Como señala María Teresa Igartua, esta medida camina en dirección opuesta a la tendencia comunitaria, que sitúa la dificultad de cumplimiento de las normas preventivas en las deficiencias de asesoramiento. La medida no hace sino conformar la apreciación del preámbulo de la Ley de que para el legislador “resulta de esencial importancia para impulsar ganancias de productividad y ahorrar recursos que actualmente se dedican al cumplimiento del marco jurídico”. Es decir, la reducción de los gastos derivados del trabajo¹³⁰⁴. La misma Ley añade una D. A. 17ª a la LPRL, que establece la obligación de los organismos públicos de prestar asesoramiento técnico específico a estas empresas en materia de seguridad y salud en el trabajo mediante el “diseño y puesta en marcha de un sistema dirigido a facilitar al empresario el asesoramiento necesario para la organización de sus actividades preventivas, impulsando el cumplimiento efectivo de las obligaciones preventivas de forma simplificada”¹³⁰⁵. Una nueva muestra, pues, de la marcha atrás conceptual en la distinción de las obligaciones preventivas del empresario y de las AA. PP, que por cierto, y en lo referente al INSHT es incapaz de atender las demandas con su cada vez mayor carencia de medios.

La Ley 54/2003 añadió un art. 32 bis a la LPRL por el que se obliga al empresario a disponer en casos especiales de los denominados **recursos preventivos** en caso de poderse ver agravados los riesgos por la concurrencia de operaciones diversas, así como cuando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales. Tales recursos preventivos son trabajadores designados o miembros de su servicio de prevención, con formación y capacidad suficientes, que deberán estar presentes en el centro de trabajo mientras la situación de especial de riesgo permanezca.

La obligación de dotarse de una organización preventiva no es incompatible, sino complementaria de la que la redacción inicial del RSP introducía en su art. 1 como **integración** de la prevención. Considerada a partir de la Ley 54/2003 como uno de los instrumentos de gestión preventiva esenciales, se completó su definición en el mencionado Real Decreto 604/2006, de forma que la actuación a desarrollar en el seno de la empresa para integrar la prevención en su sistema de gestión, comprende:

- El **conjunto de sus actividades**, por lo que “debe proyectarse en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste”.

- **Todos sus niveles jerárquicos**, atribuyendo a todos ellos, la obligación de “incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten”.

¹³⁰⁴ M. T. IGARTUA MIRÓ, “Crítica a un nuevo Derecho del Trabajo al servicio de la flexibilidad y subordinado al crecimiento, la competitividad y el empleo”, *Revista de Derecho Social y Empresa*, 2014, p. 133 y 144.

¹³⁰⁵ El sistema consiste en una aplicación informática del INSHT que puede encontrarse en <https://www.prevencion10.es/site-web/home.seam>

Estas precisiones no son sino la plasmación legal de lo ya conocido: que cualquier decisión empresarial en lo referente a las condiciones y métodos de trabajo contiene implicaciones preventivas. O, dicho de otra forma, que las decisiones en esos ámbitos no son neutras, por lo que habrán siempre de tomarse teniendo en consideración sus consecuencias en la seguridad y salud de los trabajadores. Comoquiera que tales decisiones se toman en todos los niveles jerárquicos de la empresa, todos ellos deberán asumir la cuota correspondiente de funciones preventivas adecuada a su papel en el proceso de producción.

La herramienta para la integración preventiva en el sistema general de gestión de la empresa es el *plan de prevención*, a elaborar por la empresa, cuyo más alto nivel de dirección ha de aprobar, cuya estructura organizativa ha de asumir y cuya plantilla completa ha de conocer¹³⁰⁶. El documento correspondiente en que se plasme ha de incluir, entre otros elementos: la identificación de funciones y responsabilidades de los diferentes niveles jerárquicos; la organización de la producción en relación con la prevención, identificando los procesos técnicos, las prácticas y los procedimientos organizativos; el detalle de la organización elegida y los recursos a disposición para llevar a cabo la política preventiva de la empresa.

1.-Los servicios de prevención y los obstáculos a la integración preventiva

La **designación de trabajadores** por el empresario es, teóricamente, la **modalidad de organización preventiva preferente**, a tenor al menos de lo previsto en el art. 7 de la Directiva Marco: “el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de actividades de protección y de las actividades de prevención de los riesgos profesionales de la empresa y/o del establecimiento”. A continuación, y como modalidad subsidiaria, prescribe que “Si las competencias en la empresa y/o establecimiento *son insuficientes* (...) el empresario deberá recurrir a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa y/o al establecimiento”. Estas “competencias ajenas” son las que la LPRL denomina *servicios de prevención ajenos*.

El RSP, por su parte, establece en el art. 14 los supuestos en que una empresa ha de constituir obligatoriamente un **Servicio de Prevención Propio (SPP)**, que no es sino una modalidad compleja de la designación de trabajadores: cuando la empresa tenga más de 500 trabajadores o más de 250 si desarrolla actividades peligrosas de las listadas en el Anexo I de la norma. También se constituirán en el caso de que sin tener la empresa esas características, así lo decida la autoridad laboral “en función de la peligrosidad de la actividad desarrollada o de la frecuencia o gravedad de la siniestralidad en la empresa,

¹³⁰⁶ No ha de confundirse el *plan de prevención* con la *planificación preventiva* derivada de la evaluación de riesgos. Tanto la evaluación como la planificación son herramientas básicas del plan, pero éste es más amplio, siendo su función básica la distribución de responsabilidades preventivas cotidianas en la organización de la empresa.

salvo que se opte por el concierto con una entidad especializada ajena”. Los SPP han de cumplir ciertos requisitos (art. 15):

- a) constituir una **unidad organizativa específica**, dedicando sus integrantes de **forma exclusiva** su actividad en la empresa a la finalidad del servicio de prevención.
- b) contar con las **instalaciones y los medios humanos** y materiales necesarios.
- c) contar como mínimo con **dos de las cuatro especialidades** regladas (seguridad, higiene industrial, ergonomía y psicología aplicada y vigilancia de la salud), desarrolladas por expertos con la formación suficiente.

Para las actividades no cubiertas por el SPP, se deberá recurrir a los SPA y d) actuar **coordinadamente** en el diseño preventivo de los puestos de trabajo, la identificación y evaluación de los riesgos, los planes de prevención y los planes de formación de los trabajadores.

Una especialidad de los SPP son los **servicios de prevención mancomunados** (SPM) previstos en el art. 21 del RSP, que pueden constituirse entre empresas “que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial”, así como entre las pertenecientes a un “mismo sector productivo o grupo empresarial o que desarrollen sus actividades en un polígono industrial o área geográfica limitada”. En todo caso, salvo las pertenecientes al mismo grupo empresarial, no podrán formar parte del SPM las que tengan la obligación de constituir uno propio, por expreso mandato legal.

Se exige como requisito que el SPM, que tiene la consideración de servicio propio de las empresas que lo constituyen, cuente con al menos **tres de las especialidades preventivas** y sus recursos humanos y materiales mínimos deben ajustarse a los previstos para los SPA. Durante años, los SPM **quedaron fuera del control de la autoridad laboral** por no constar su existencia, lo que constituía una grave dificultad para el ejercicio de la acción inspectora planificada. Hubo que esperar al Real Decreto 337/2010 para que se precisara en el punto 2 del art. 21 que debía **comunicarse** su constitución con carácter previo. De esta regla permaneció no obstante como inexplicable excepción el caso de que su constitución “se decida en el marco de la negociación colectiva” en cuyo caso la comunicación no es necesaria, por lo que siguen quedando, en principio, descontrolados. Como protección a su debida independencia técnica, y al igual que los trabajadores designados, los integrantes del SPP o del SPM gozan (art. 30.4 LPRL) de las garantías establecidas en el art. 68 ET para los representantes legales de los trabajadores, salvo la disposición de crédito horario, así como del derecho de opción en caso de despido improcedente entre la readmisión y la indemnización, previsto en el 56.4 ET.

El art. 30.6 de la LPRL y el art. 29 del RSP establecen además una obligación específica de las empresas que cuenten con una organización preventiva propia, cual es **someterse a auditorías** o evaluaciones externas, estando solo exentas de su

cumplimiento –salvo decisión de la autoridad laboral- las empresas de menos de 50 trabajadores de actividades no peligrosas, que pueden limitarse a la confección de una declaración responsable¹³⁰⁷. Esta obligación, que no figura en la Directiva Marco sino que es específica de la legislación española, concibe la auditoría como instrumento de gestión que ha de valorar la eficacia del sistema de prevención adoptado –incluido su grado de integración-, detectar las deficiencias y permitir la adopción de decisiones de mejora. Para ello, deberá realizarse de acuerdo con las normas técnicas a establecer¹³⁰⁸ e incluir el análisis de la documentación preventiva, el trabajo de campo dirigido a comprobar la fiabilidad de la documentación examinada, la evaluación global del sistema y las conclusiones que procedan sobre su eficacia. Las personas o entidades que realicen la auditoría, aparte de estar sometidos a ciertas incompatibilidades, han de contar con *autorización* de la autoridad laboral (art. 33 RSP), sometida a un procedimiento específico.

Al **Servicio de Prevención Ajeno (SPA)** ha de recurrir el empresario cuando la designación de trabajadores sea insuficiente y no sea obligatoria la constitución de un SPP, o cuando el empresario haya asumido parcialmente la actividad preventiva (art. 31 de la LPRL y 16 del RSP). Han de ser objeto de **acreditación** ante la autoridad laboral¹³⁰⁹, previa aprobación de la sanitaria en la materia de su ámbito, mediante un procedimiento específico y el mantenimiento en un registro público. Para ello habrán de cumplir requisitos como la disposición de organización y medios materiales suficientes, la no vinculación comercial o financiera con las empresas con que concierte sus servicios y la asunción directa del desarrollo de las funciones preventivas. Deberá contar también con las cuatro especialidades preventivas y como mínimo con un técnico con cualificación de nivel superior por cada una de las especialidades preventivas, aparte del necesario personal con cualificación intermedia y básica. La regulación de los medios personales y materiales específicos relativos a la especialidad de medicina del trabajo tuvo que esperar sin embargo al año 2011¹³¹⁰, lo que da cuenta también de la **lentitud en la adaptación de los requisitos sanitarios a la LPRL**.

Los servicios de prevención, ya sean propios o ajenos, y con independencia de que la responsabilidad de la ejecución siempre reside en el empresario, tienen, a tenor del art. 31.1 de la LPRL, las funciones de prestación del **asesoramiento y apoyo** necesarios para:

¹³⁰⁷ El límite estaba establecido en seis trabajadores antes del Real Decreto 337/1910.

¹³⁰⁸ Puede consultarse el documento *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, INSHT, Madrid, 2003.

¹³⁰⁹ A partir de la publicación del Real Decreto 899/2015, de 9 de octubre, *BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 2015, p. 94867-73, la acreditación ya no se concede por cada Comunidad Autónoma, sino que es válida para todo el territorio nacional, incorporándose todos los datos de los registros a una base de datos común gestionada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

¹³¹⁰ Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención, *BOE* núm. 158 de 4 de julio de 2011, p. 70693-703.

a) el diseño, implantación y aplicación del *plan de prevención* que permita la integración de la prevención en la empresa; b) la *evaluación* de los factores de riesgo y la planificación de la actividad preventiva, determinando las prioridades y la vigilancia de su eficacia; c) la *información y formación* de los trabajadores; d) la prestación de los *primeros auxilios* y planes de emergencia y e) la *vigilancia de la salud* de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo.

Pues bien, el empresario que recurra a un SPA deberá concertar con éste por escrito el detalle de las especialidades, funciones y actuaciones concretas de las arriba descritas que asume el servicio (art. 20 del RSP). La falta de concreción del contenido del concierto en la redacción inicial del RSP dio lugar a un sinfín de problemas de dispersión en su contenido y de falta real de cobertura de las necesidades preventivas, así como de dificultades en la función de vigilancia. Tanto el Real Decreto 604/2006 como posteriormente el Real Decreto 337/2010, cubren estas deficiencias al precisar mediante sendas modificaciones del art. 20 del RSP los **términos y contenido de los conciertos preventivos**, incluyendo la especificación de las actividades concretas a las que el empresario viene legalmente obligado y que no hubieran quedado cubiertas por el concierto.

En lo referente a las AAPP, el RSP establece en su D. A. 4ª que la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas y la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal dedicado será objeto de regulación específica. Tal regulación vio la luz mediante el Real Decreto 1488/1998¹³¹¹ en lo referente a la AGE, ya que el desarrollo para el resto de las administraciones es competencia de las CCAA¹³¹². La norma incorporaba el contenido del previo “Acuerdo entre Administración y Sindicatos en cuanto a la adaptación de la legislación de prevención de riesgos a la Administración General del Estado”, alcanzado el 1 de julio de 1998¹³¹³, así como las especificidades propias de las AAPP en cuanto a su sistema de representación o la forma de realización de las auditorías de su organización preventiva. Por su parte, el INSHT adquirió posteriormente la condición de medio propio y servicio

¹³¹¹ Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, *BOE* núm. 170 de 17 de julio de 1998, p. 23991-94. Fue modificado posteriormente por el ya mencionado Real Decreto 67/2010, de 29 de enero de 2010, que actualiza su contenido tras las modificaciones operadas en la LPRL y su normativa de desarrollo, atiende al contenido de la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012* y a las obligaciones derivadas del contenido del art. 3 LPRL a la luz de la jurisprudencia comunitaria, como antes se ha explicado. Así, esta norma general protege a todos los empleados de la AGE, sean o no laborales, salvo para las actividades específicas cuya exclusión se justifique. Por fin, el Real Decreto 1084/2014, de 19 de diciembre, *BOE* núm. 310 de 24 de diciembre, p. 105095-106 introdujo las últimas modificaciones vigentes.

¹³¹² En las que también se han desarrollado las normas correspondientes, casi siempre tras acuerdos con las organizaciones sindicales.

¹³¹³ Publicado por Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 23 de julio de 1998, *BOE* núm. 183 de 1 de agosto de 1998, p. 26189-93.

técnico de la AGE, pudiendo asumir encomiendas de gestión para actuaciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo¹³¹⁴.

2.-La regulación de las Mutuas como manifestación de las políticas neoconservadoras: privatización de la gestión, limitación de los derechos de los trabajadores y retroceso democrático

En 1994 se había promulgado un nuevo TRLGSS¹³¹⁵ que, aparte de adecuar la regulación del sistema de seguridad social a lo dispuesto en el art. 41 CE, integraba las prestaciones no contributivas del sistema reguladas con carácter universal por la Ley 26/1990 de 20 de diciembre, así como las modificaciones sufridas por la prestación de desempleo tras la Ley 22/1992 de 30 de julio de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección del desempleo y la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo¹³¹⁶. De esta forma se cumplía la **previsión constitucional de universalización del sistema**, lo que, junto con las previsiones de la Ley General de Sanidad, **aproximaban** -aunque con el importante retraso derivado de la dictadura franquista- la construcción española del **Estado social a los cánones europeos**.

El nuevo TRLGSS confirmaba la asignación al Ministerio de Trabajo de las funciones relacionadas con el sistema y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como su órgano inspector (art. 5). Y, en lo que más interesa aquí, la **seguridad e higiene en el trabajo quedaba por fin fuera del ámbito de los servicios sociales**, en el que nunca debió permanecer. Ahora se limitaban a la reeducación y rehabilitación de inválidos y la asistencia a la tercera edad (art. 38 y 53) y quedaba desterrada de la Ley también cualquier mención a la medicina preventiva o a las acciones formativas como prestaciones asistenciales. Las referencias de la Ley a la seguridad e higiene en el trabajo se limitaban ahora a las contenidas en la sección 2 del capítulo X del título II por las que se mantenía la asimilación del incumplimiento de la decisión de paralización de actividad de la Inspección de Trabajo a la falta de formalización de la protección de la contingencia profesional, es decir, que las prestaciones que pudieran corresponder a los trabajadores serían a cargo directo del empresario infractor (art. 195).

También se conservaba en sus términos la obligación del *reconocimiento médico* previo y periódico en las empresas con riesgo de enfermedades profesionales, así como

¹³¹⁴ D. F. 1ª del Real Decreto 404/2010 de 31 de marzo, que luego se citará en relación con los sistemas de reducción de primas por contingencias profesionales. En tal disposición se modifica el Real Decreto 577/1982 que establecía las competencias de INSHT.

¹³¹⁵ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, *BOE* núm. 154 de 29 de junio de 1994, p. 20658-708. Esta regulación ha sido sustituida recientemente por un nuevo Texto Refundido mediante Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre, *BOE* núm. 261 de 31 de octubre de 2015, p. 103291-519.

¹³¹⁶ *BOE* núm. 306 de 22 de diciembre de 1990, p. 38246-51, *BOE* 186, de 4 de agosto de 1992, p. 27112-16 y *BOE* núm. 313 de 31 de diciembre de 1993, p. 37736-54, respectivamente.

la prohibición de contratar trabajadores o la continuación en su puesto de trabajo que en el reconocimiento médico no hayan sido calificados como aptos (art. 196). La responsabilidad directa en el pago de prestaciones en que incurre el empresario por la falta de estos reconocimientos, así como las obligaciones de las Mutuas al respecto también se mantenía también como en la redacción anterior de la Ley (art. 197)¹³¹⁷.

En cuanto a las MPAT, el nuevo Texto Refundido incorporaba en sus art. 68 y siguientes las modificaciones introducidas en el TRLGSS 1974 por la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990¹³¹⁸. Su D. A. 14ª comenzaba por modificar su nombre, pasando a denominarse **Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEP)**, con lo que la referencia a su carácter de patronales era sustituida por su condición de entidades de la seguridad social.

A. Las Mutuas consolidan su poder económico y su intervención en el sistema a cambio de un avance muy insuficiente en su control público

A pesar de su cambio de denominación, la MATEP seguían siendo un coto cerrado de intereses privados. En una injustificada concesión del poder público, **se eliminaba la obligación** del art. 204.2 de que las **entidades públicas concertaran la cobertura de las contingencias profesionales con el INSS**, con lo que las AAPP incorporaban al negocio de las Mutuas un importante contingente de trabajadores en injusta contribución a la **privatización de la gestión** del sistema.

En relación con los asuntos patrimoniales y de administración, la Ley venía a **reconocer con rango legal la existencia del patrimonio histórico de las MATEP** que había regulado el Reglamento de 1976, ratificando que su propiedad les corresponde en su calidad de asociación de empresarios, si bien **afectado al fin social** de la mutua y sin que sus rendimientos o incrementos pudieran producir “gravamen para el patrimonio único” de la seguridad social. Sin embargo, se permitía que los inmuebles integrantes del patrimonio histórico que se dedicaran a ubicar actividades propias de la colaboración con la Seguridad Social, dieran lugar a un **canon o coste de compensación** por la utilización de tales inmuebles a cargar en la cuenta de las entidades¹³¹⁹. De esta forma, el denominado patrimonio histórico da lugar a **rendimientos asegurados** por la propia entidad, que **salen del patrimonio de la seguridad social y se integran en el privado de las Mutuas**.

¹³¹⁷ En la actualidad, art. 243 y 244 del TR LGSS Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, *BOE* núm. 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103291-519.

¹³¹⁸ *BOE* núm. 156 de 30 de junio de 1990, p. 18669-710.

¹³¹⁹ Que sería establecido en el seis por ciento del valor catastral del inmueble, D. A. 3ª Real Decreto 1993/1995 de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, *BOE* núm. 296 de 12 de diciembre de 1995, p. 35584-613.

Se fortalecía así el poder de las Mutuas, consolidándolas en su modelo de gestión privada. A cambio se incluían algunos instrumentos de control administrativo, como la **auditoría de cuentas** anual a realizar por la Intervención General del Estado, que increíblemente no les era exigida con anterioridad, dieciséis años después de la vigencia de la Constitución. Se establecían, en su caso, medidas cautelares -aparte de las sancionatorias, todas ellas de menor entidad-, que podían abarcar hasta la intervención de la entidad, en caso de déficits acumulados, falta de liquidez, desequilibrios económicos y financieros o irregularidades administrativas o contables. Se ordenaban además **incompatibilidades** para los cargos de dirección ejecutiva o gerencia y la prohibición de comprar o vender para sí mismos o por persona interpuesta activos patrimoniales de la entidad.

Estas tímidas medidas de control venían a evidenciar el estado de falta de supervisión en que las MATEP se hallaban en ese momento y abundaban en la **contradicción práctica** del mantenimiento de la gestión privada de las contingencias profesionales **en el marco del sistema público de seguridad social**, que los sucesivos gobiernos se veían impotentes –o no deseaban- abordar.

Muy pronto parecieron, sin embargo, insuficientes, hasta el extremo de que antes de un año, por Ley 42/1994 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social se incorporaban **nuevas medidas de control** “con el fin de reforzar la transparencia en la gestión de estos entes que, sin perjuicio de su carácter privado, administran recursos de naturaleza pública”¹³²⁰, como en el preámbulo de la Ley se reconoce. Todo ello da una medida de la situación de descontrol en que se habían hallado las MATEP durante décadas, así como de las irregularidades más frecuentes en materia de administración.

Estas nuevas medidas pretendían sobre todo **garantizar la solvencia** de las Mutuas y abarcaban desde la obligación de hacer constar en Estatutos la responsabilidad de los directivos frente a la Seguridad Social, hasta la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo dispusiera en casos de dificultades económicas de las entidades, las derramas necesarias entre sus asociados para garantía de las prestaciones debidas o la reposición de las reservas obligatorias. Se incorporaban más estrictas incompatibilidades y se prohibía el abono con cargo a recursos públicos de indemnizaciones a sus trabajadores con cualquier relación laboral. Es decir, las que se abonaban a los directivos con contrato de alta dirección, muy superiores a las reguladas para la relación laboral común por el ET en clara violación de la ley. Se establecía finalmente una Comisión de Control y Seguimiento en cada entidad, correspondiendo la mitad de sus miembros a los trabajadores protegidos por la mutua y la otra mitad a los empresarios asociados, a través en ambos casos de las organizaciones más representativas del ámbito y con funciones de consulta y recepción de información.

¹³²⁰ BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 1994, p. 39457-504.

Desde el punto de vista financiero, el art. 201 del TRLGSS 1994, confirmaba la obligación de constitución del capital coste de las pensiones de invalidez permanente y muerte, así como la posibilidad del Ministerio de obligar a las MATEP a reasegurar en la TGSS un porcentaje no inferior al 30% de los riesgos asumidos, salvo la IT, siempre con independencia de la constitución facultativa de reaseguros complementarios.

Si estas medidas de control ponían de manifiesto que era necesario una **mayor intervención pública en una “anomalía” del sistema** como era la permanencia de la gestión privada en un ámbito de la Seguridad Social sin motivo jurídico para ello, sino como producto de un devenir histórico permisivo, resultaba más extraño que la Ley 30/1995 de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados¹³²¹ depositara en las MATEP la **gestión de las prestaciones económicas de incapacidad temporal** (IT). Efectivamente, su D. A. 12ª permitía la formalización de esta cobertura a los empresarios en la misma entidad en que tuviera concertada las contingencias profesionales, así como de los trabajadores autónomos que optaran por ello. Hasta el momento -salvo para los autónomos, para quienes se asignaba la cobertura de prestación económica por IT a las Mutuas por D. A. 11ª del TRLGSS de 1994- esta gestión era competencia exclusiva de la entidad gestora correspondiente (principalmente el INSS), sin que ninguna irregularidad de gestión ni incapacidad administrativa pudiera achacárseles. Significativamente, y para huir de los mecanismos de discusión y participación habilitados para la normativa de seguridad social, era una **norma reguladora de los seguros privados la que daría carta de naturaleza a este importante paso en la privatización de la gestión del sistema**, a pesar de los indicios que revelaban una administración nada cuidada de las Mutuas. El último gobierno de Felipe González dejaba una pesada carga a los trabajadores y un alivio a los intereses privados, rompiendo el principio de especialidad que había presidido hasta entonces la distribución de competencias.

B. Las Mutuas como servicio de prevención de emergencia

Las MATEP venían realizando antes de la promulgación de la LPRL, al menos en teoría, determinadas funciones preventivas -sobre todo de asesoramiento y de realización de reconocimientos médicos- y contaban con un cierto número de prevencionistas con experiencia. Por eso inicialmente (art. 32 LPRL) se las autorizó para **actuar como servicios de prevención** en relación con sus empresas asociadas y cumpliendo los mismos requisitos que los SPA. Solo se las obligaba a **separar internamente** esta actividad, por su naturaleza privada y no pública. Para ello se veían obligadas también a

¹³²¹ BOE núm. 268 de 9 de noviembre de 1995, p. 32480-567.

obtener la acreditación pertinente y se autorizaba provisionalmente a utilizar sus medios personales y materiales a cambio del abono de un canon a la Seguridad Social¹³²².

Sin embargo, la **separación material y económica no se produjo en realidad, por lo que en 2005**, tras un informe del Tribunal de Cuentas¹³²³ y en aplicación de la previsión de la Ley 54/2003, se ordenó que la actividad preventiva de las MATEP como SPA¹³²⁴ debería **segregarse** mediante una organización específica con contabilidad separada o mediante la constitución de una **personalidad jurídica diferenciada** (las denominadas **sociedades de prevención**). Caso contrario, debían abandonar la actividad. Mantenían las Mutuas sin embargo la capacidad de realizar actividades preventivas según lo dispuesto en la LGSS, de forma distinta e independiente de las referidas a las obligaciones preventivas de los empresarios¹³²⁵. Para la constitución de las sociedades de prevención mediante el procedimiento de segregación establecido, podían realizar la aportación de capital con cargo a su patrimonio histórico, ya que tales sociedades de prevención se concebían como un negocio privado diferenciado de sus funciones públicas. En el trasfondo de estas medidas estaba la **presión de las entidades privadas** que entendían como competencia desleal la actividad de las MATEP, denunciando las dudosas prácticas de muchas de ellas, que negociaban descuentos en especie en las primas, ofreciendo por ejemplo de forma gratuita los reconocimientos médicos de los trabajadores de las empresas asociadas.

¹³²² Orden Ministerial de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, *BOE* núm. 98 de 24 de abril de 1997, p. 13139-43. Sería derogada por Orden TAS 3626/2006.

¹³²³ TRIBUNAL DE CUENTAS, *Fiscalización especial de las actividades de colaboración en la gestión de la seguridad social de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social en materia de prevención de riesgos laborales durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003*, Suplemento del *BOE* núm. 175 de 24 de julio de 2006. Con la misma fecha, p. 27690, se publicaba la Resolución de 23 de mayo de 2006, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, que en su punto 6 instaba al Gobierno realizar “un especial seguimiento del cumplimiento, por parte de las Mutuas Patronales, de la obligación de separar total y absolutamente su actividad como colaboradoras de la Seguridad Social y como Servicios de Prevención Ajenos”.

¹³²⁴ Real Decreto 688/2005 de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno, *BOE* núm. 139 de 11 de junio de 2005, p. 20073-78. Modificaba el art. 13 del Reglamento general sobre colaboración en la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social (Real Decreto 1993/1995) para dar cabida a la regulación de la actividad como servicio de prevención.

¹³²⁵ Reguladas por Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, *BOE* núm. 285 de 29 de noviembre de 2006, p. 41810-13. Aparte de derogar la Orden de 22 de abril de 1997, establece que tales actividades preventivas “complementarán sin sustituir las obligaciones directas” de los empresarios en virtud de la LPRL. Es decir, que no podrán interferir en las actuaciones de tal organización (en particular de los SPA) para no entrar en competencia. Se financiarán con partidas de cómo máximo el 1% de las cuotas percibidas y con cargo al 80% de exceso de excedentes. Las actividades deberán seguir las propuestas y objetivos fijados por la Secretaría General de Empleo y con la asistencia técnica del INSHT. Además, deberán orientarse preferentemente a coadyuvar en las pequeñas empresas y en las empresas y sectores con mayores indicadores de siniestralidad, en funciones de desarrollo de la I+D+i, divulgación, educación y sensibilización en prevención. La norma tiene también interés en cuanto regula la forma de financiación de la *Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales*, de carácter tripartito y constituida en la LPRL, mediante aportaciones patrimoniales con cargo también al 80% del exceso de excedentes de las MATEP.

La realidad es que la forma de trasponer la Directiva Marco en cuanto al papel de los servicios de prevención ajenos venía favoreciendo la **mercantilización exacerbada** de las actividades preventivas, al no haber apostado la LPRL por la organización preventiva interna, mucho más adecuada para la integración. Y tal mercantilización, **unida a la competencia desatada por precios bajos, tenía un efecto perverso en la calidad de la prevención.**

En efecto, el art. 7.3 de la Directiva Marco limita al caso de que las competencias en las empresas sean *insuficientes* el recurso a un servicio ajeno. El TJCE ¹³²⁶, pronunciándose sobre el contenido y alcance de tal precepto en procedimiento contra Holanda, tiene calificada como *subsidiaria* la obligación de recurrir a competencias ajenas a la empresa, con relación a su obligación principal, que es disponer internamente los medios adecuados, concluyendo que:

“La Directiva establece claramente un orden de prioridad por lo que atañe a la organización de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en el seno de la empresa. Tan sólo cuando las competencias en la empresa sean insuficientes deberá recurrir el empresario a competencias ajenas a ésta. (...) Por consiguiente, la mejor forma de garantizar el efecto útil de la Directiva es **dando preferencia a la organización de tales actividades en el seno de la empresa**”.

Pues bien, como antes se ha apuntado, ni en la LPRL ni en el RSP se delimita el concepto de *insuficiente* para decidir la organización preventiva externa, permitiendo **en la práctica que la opción sea libre para el empresario** (salvo los casos en que por tamaño o tipo de actividad se obliga a la constitución de organización propia). De esta forma, la jerarquía o preferencia establecida en la Directiva Marco no puede ser exigida administrativamente, pues basta con que el empresario declare que no cuenta con los medios suficientes para que en teoría se ajuste a lo establecido.

El resultado es que **se ha invertido, aun hoy, el orden de preferencia, recurriéndose en la inmensa mayoría de los casos a la organización externa**¹³²⁷. Las consecuencias preventivas son muy negativas. No solo se entorpece la integración, sino que esta práctica contribuye poderosamente a que el empresario no considere que la prevención constituye una obligación propia, sino que puede “externalizarla” a todos los efectos, limitándose a cumplir obligaciones documentales y no materiales. La ausencia de personal preparado en funciones preventivas en las empresas que “delegan” la prevención no permite las acciones diarias ni siquiera la efectividad de los SPA, que necesitan interlocutores fiables para que sus recomendaciones sean efectivamente atendidas y que no pueden desplazarse de continuo a las empresas para resolver los

¹³²⁶ Sentencia de 22 de mayo de 2003 (Asunto C-441/01).

¹³²⁷ Los últimos datos disponibles del Observatorio de Condiciones de Trabajo del INSHT, según la Encuesta Nacional de gestión de la seguridad y salud en las empresas (ENGE) se refieren al año 2009. A esa fecha, el 72,5 de las empresas recurrían a un SPA.

problemas cotidianos. Pero además, los técnicos de los SPA carecen de las garantías de los internos, por lo que resulta más probable que se plieguen a las exigencias de los empresarios “clientes” en cuanto al alcance de las medidas preventivas a adoptar. Todo ello **devalúa muy apreciablemente la calidad de una prevención que ignora la organización interna.**

No es sólo eso. La LPRL impone a los empresarios que opten por una organización preventiva interna obligaciones como la auditoría o evaluación externa, no contenidas en la Directiva Marco, y a las que no se ven sometidos quienes recurran a un servicio externo. Ello redundaría en que al empresario le resulte más atractivo el recurso al SPA para ahorrar gastos y para evitar cualquier control externo de su actividad preventiva. La consecuencia es, como se ha dicho, el deterioro de la calidad de las acciones preventivas. Así pues, se revela necesario **cambiar el modelo incentivando la organización propia** y reservando los servicios ajenos, sólo como opción subsidiaria para actuaciones de especial dificultad técnica y en apoyo de la organización interna, que en todo caso debería existir con la dimensión que exija la complejidad de la empresa.

No ha de perderse de vista que este modelo está en la raíz de la consideración de **la prevención en la empresa como un ámbito de negocio externo y no como una función cotidiana** de la dirección y de la escala jerárquica interna¹³²⁸. Justamente de esa consideración, incongruente como se ha dicho con la Directiva Marco, ha venido derivando el curso de las relaciones entre los SPA y las MATEP.

C. El desplazamiento de las Mutuas de la actividad preventiva

Tras la obligación de constitución de las sociedades de prevención en 2005, éstas ocupaban en 2013 el 65% del mercado de los SPA (estimado en 800 millones de euros)¹³²⁹. Sus resultados económicos sin embargo no parecían satisfactorios, por lo que invocando la (dudosa) necesidad de preservar el patrimonio de la Seguridad Social se obligó en 2014, por Ley 35/2014 y ya bajo el gobierno conservador de Rajoy, a que las MATEP que hubieran aportado parte de su patrimonio histórico a las sociedades de prevención, lo enajenaran antes de 30 de junio de 2015, so pena de disolución y liquidación¹³³⁰.

¹³²⁸ A lo que no es ajena, por cierto, la presión de las entidades de acreditación externas.

¹³²⁹ M. GONZALEZ RUIZ, “*El futuro de los Servicios de Prevención Ajenos*”, ASPRECAT, 2015, consultado en <http://prl.foment.com/admin/uploads/docs/20150612143452.pdf>

¹³³⁰ Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, *BOE* núm. 314 de 29 de diciembre de 2014, p. 105960-95, D. T. 3ª. El CES mostró su oposición a esta medida, pero se hizo caso omiso, “Dictamen 1/2014 en sesión ordinaria del Pleno 22 de enero de 2014 sobre el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social”, Consejo Económico y Social de España, 23 de enero de 2014, p. 22 y 25.

Lo cierto es que los resultados de los SPA en general no habían sido mejores hasta ese momento, pero la **ocasión de ofrecer activos de las mutuas a buen precio a la sanidad privada** no podía perderse. La propia patronal de las Mutuas (AMAT)¹³³¹ a través de su presidente Mariano de Diego, presidente a su vez de FREMAP, advertía en noviembre de 2014 que estaban a punto de la quiebra, pero olvidaba decir que lo que quebraría no serían las mutuas, sino sus patrimonios históricos, cuyo descenso se debía a los gastos indebidos en que habían incurrido sus administradores y que la Intervención de la Seguridad Social había venido detectando. Como sus deudas habían de devolverse con cargo al patrimonio histórico, AMAT amenazaba con la realización de derramas entre los empresarios asociados si los fondos no alcanzaban para la devolución. Por eso reclamaba, en el colmo de la incoherencia, que pudieran **reponerse con los excedentes de su función como mutuas**. Es decir, directamente con dinero de **cuotas de Seguridad Social**, traspasando una vez más fondos públicos a un patrimonio privado (bien que afecto a los fines de la Seguridad Social, como dice la Ley) que había sido malversado por los propios administradores¹³³². En todo caso, las presiones surtieron su efecto: las sociedades de prevención se ponían en almoneda y con ello no harían falta derramas. El **patrimonio histórico de las Mutuas se reponía y se privatizaban las sociedades de prevención**.

Desaparecía así el papel de la MATEP como SPA. Pero al mismo tiempo, al producirse una venta forzada y a plazo, los compradores obtuvieron condiciones muy ventajosas y se permitió una fortísima concentración de la propiedad. Los SPA privados habían presionado también para que desapareciera la competencia de las Mutuas y de las sociedades de prevención, pero se encontrarían con una situación imprevista: la aparición de competidores más poderosos y con menos vocación preventiva.

Así, un solo grupo, ajeno a la actividad preventiva hasta entonces, pasaría a controlar en torno al 40% del mercado (273 millones de euros) y entre los dos primeros

¹³³¹ Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo creada en 1984 bajo el nombre de Federación Española de Mutuas Patronales (FESMAT) y que adoptó su actual denominación en 1986. Está desde entonces significativamente afiliada, a pesar de formar parte del sistema público de seguridad social, a la gran patronal privada CEOE, confundiendo sus intereses mutuos. Los dirigentes de las Mutuas han sido con mucha frecuencia también dirigentes patronales.

¹³³² M. VICENTE GÓMEZ, “Las mutuas laborales alertan de que se acercan a la quiebra”, *El País*, 3 de noviembre de 2014. Según el mismo autor, en esas fechas FREMAP debía devolver 43,2 millones de euros de dinero público que entre 2006 y 2011 gastó indebidamente en “dietas, viajes para la junta directiva y sus parejas, BMW y otros coches de lujo para los directivos, marisco, además de pagos a colaboradores comerciales para captar nuevos mutualistas, algo prohibido por ley. Este último concepto es el más voluminoso: 24,2 millones”. La reclamación proviene de una auditoria de la Intervención de la Seguridad Social ordenada durante el gobierno de R. Zapatero. M. VICENTE GÓMEZ, “Coches de lujo, dietas, marisco y viajes con cargo a la Seguridad Social”, *El País*, 14 de junio 2014. http://economia.elpais.com/economia/2014/11/03/actualidad/1415052873_504122.html?rel=mas, http://economia.elpais.com/economia/2014/06/14/actualidad/1402767982_756157.html?rel=mas

más del 50%¹³³³, en unas transacciones bien poco transparentes¹³³⁴. La contestación sindical, que advertía que el negocio buscado eran los reconocimientos médicos y no tanto el interés preventivo, no pudo impedir la operación¹³³⁵. El resultado fue una **fuerte posición dominante del negocio de la sanidad privada en lo que hoy son los SPA**, cuya rentabilidad está en relación con la imposición de precios más altos, lo que ya se ha producido, con el deterioro de la calidad del servicio preventivo aportado a las empresas, que también se ha verificado, o con ambos. Esta posición dominante se refuerza con la adquisición de servicios de prevención ajenos privados importantes, como MGO¹³³⁶.

En resumen, un **buen negocio para los grupos privados y un mal negocio para los fines públicos y para la calidad de la prevención**. Todo este proceso no ha puesto fin, ni mucho menos, a las prácticas de externalización masiva de la prevención por parte de las empresas, ni ha contribuido a disminuir la concepción burocrática de la actividad preventiva. Se ha atendido solamente a los dudosos principios de libre competencia para el trasvase completo de la actividad preventiva al sector privado, manteniendo el recurso al SPA y su elección como competencia exclusiva del empresario, con la natural tendencia al ahorro en su precio a costa de la calidad.

¹³³³El que resulta dominante tras la operación de enajenación (adquiriendo las sociedades de prevención de las mutuas más potentes: Universal, FREMAP, Fraternidad y MC Mutua), es el grupo IDC Salud Holding, SLU, controlado por el fondo de capital riesgo CVC, que se sitúa a la cabeza de la sanidad privada en España. La facturación derivada de los servicios de prevención adquiridos ascendió en 2015 al 12% del total. Recientemente el grupo alemán FRESENIUS HELIOS, líder en la sanidad privada en su país, ha tomado el control de IDC. El siguiente por orden de facturación es ASPYSALUD (que mantiene la referencia a ASEPEYO de cuando era una mutua privada, pero sin relación ahora con la Mutua), también dedicado al negocio de la sanidad privada. El primer presidente de ASPY Prevención había sido Jorge Serra, hasta entonces director general de ASEPEYO. Seis meses después de su toma de posesión, en enero de 2016, ASPY es vendida al grupo energético AUDAX, quedando CAPITAL VALUE como socio minoritario. Los datos de facturación están tomados de R. MÉNDEZ y M. V. GÓMEZ, “La privatización de la salud laboral atrae a gigantes del capital riesgo”, *El País*, 23 de marzo de 2015, p. 22. http://www.confcuadros.com/images/El_Pa%C3%ADs_23_marzo_P%C3%A1g.22_salud_laboral.pdf.

¹³³⁴ Las patronales de los SPA protestaron airadamente, y no sin cierta razón, ya en 2013 por el proceso de venta de la sociedad de prevención de la mayor de las mutuas, FREMAP, denunciando la falta de concurrencia y poniendo en duda la adecuación del precio previsiblemente acordado, *Comunicado sobre la venta de las Sociedades de Prevención de las Matepss*, suscrito por ASPA y ANEPA el 16 de octubre de 2013. Por cierto, la Intervención de la Seguridad Social había frenado un intento anterior de venta por FREMAP de su servicio de prevención por 100.000 euros a un empresario de la sanidad privada, Roberto Chocheteux, a través de una sociedad denominada Teuxcheco y cuyo objeto social era la importación de bienes y alimentos. El valor en libros de la sociedad de prevención ascendía a 12,7 millones de euros y el contrato preveía el mantenimiento de la vinculación entre la Mutua y la nueva sociedad, tanto en lo referido a clientes, como a la presencia de un representante de la compradora en el Consejo de la mutua. Además, incluía un préstamo avalado por la mutua de 4,5 millones de euros a cargo de su patrimonio histórico al comprador para hacer frente a un procedimiento judicial. Todas ellas eran cláusulas ilegales. La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social había dado sin embargo el visto bueno a la operación y fue la Intervención quien la frenó, C. DELGADO, “La Seguridad Social frena la venta de la sociedad de prevención de Fremap”, *El País*, 18 de agosto de 2013, http://economia.elpais.com/economia/2013/08/18/actualidad/1376856397_228728.html

¹³³⁵ “El Gobierno facilita, gracias a su Ley de Mutuas, la apresurada privatización de las Sociedades de Prevención”, *UGT*, 30 de marzo de 2015, <http://ugt.es/SitePages/NoticiaDetalle.aspx?idElemento=1022#>

¹³³⁶ En mayo de 2015, exdirectivos de la empresa de seguridad privada Klebert Properties, especialistas en adquirir empresas en crisis, compran MGO, cuyo presidente era Ricardo Martí Fluxá. Posteriormente, asume la presidencia Javier Gimeno de Priede, que nombra como vicepresidente a José María López Perea, que había sido responsable de la quiebra del servicio de prevención.

Es momento de insistir en que el papel de las MATEP en la prevención podía haber sido de mucha utilidad, ya que **prevención y gasto de aseguramiento son vasos comunicantes**. Nadie más interesado en realizar verdadera y eficaz asesoría en prevención que quien ha de hacerse cargo de las prestaciones por accidente o enfermedad profesional. Pero **la mala administración y gestión de las MATEP**¹³³⁷, **durante muchos años fuera del control público**, que en teoría deberían haber ejercido la Intervención General de la Seguridad Social, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social¹³³⁸ y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ha derivado en su **abandono forzado del ámbito preventivo**, reducido ahora a las marginales actuaciones previstas en la LGSS con cargo al 80% del exceso de excedentes¹³³⁹. El precio de los servicios preventivos ha aumentado para las empresas y su calidad será más cuestionable aún.

Merece la pena en todo caso detenerse en el contenido de la ya mencionada Ley 35/2014, representativa del paso atrás en lo referente a su carácter de entidades públicas de las MATEP. La norma derivaba del mandato de la D. A. 14ª de la Ley 27/2011, aprobada ya en el gobierno de Rodríguez Zapatero en plena ofensiva neo conservadora al socaire de la crisis económica, y que tenía como objetivo primordial la reforma del sistema de pensiones. El mandato consistía en la elaboración de una nueva Ley de Mutuas, introduciendo como uno de sus criterios:

“Asegurar el **carácter privado** de las Mutuas, como asociaciones de empresarios amparadas por la Constitución, protegiendo la libertad del empresario, con la participación de sus trabajadores, en la elección de la Mutua respectiva y respetando su

¹³³⁷ El proceso judicial más notable es el seguido desde 2007 contra once directivos de Mutua Universal, acusados de haber malversado 195 millones de euros mediante extornos prohibidos a empresas asociadas, prestaciones especiales indebidas a directivos de empresas, contrataciones con empresas relacionadas con los propios directivos y negocios prohibidos ajenos a la función de Mutua, R. MENDEZ, “El juez pone contra las cuerdas a Mutua Universal con un aval de 195 millones”, *El Confidencial*, 14 de marzo de 2016. Consultado en http://www.elconfidencial.com/empresas/2016-03-14/el-juez-exige-95-millones-a-las-firmas-que-se-lucraron-del-fraude-de-mutua-universal_1167471/. Los despidos millonarios pactados con altos directivos, muchos en fraude de ley, se siguen ventilando en los tribunales. Uno de ellos es el directivo de MC Mutual Josep Maria Via i Redons que era al tiempo de su despido consejero de Presidencia de la Generalitat, y había sido asesor del presidente Mas, presidente del Hospital de Mar, director gerente de Midat Mutua, una de las integradas en MC Mutual. Es este un caso paradigmático de las relaciones entrecruzadas de los sectores público y privado sanitario catalán. G. SEVILLANO y M. V. GÓMEZ, “Despidos de oro con dinero público en las mutuas” *El País*, 31 de mayo de 2017, p. 39.

¹³³⁸ Significativamente, por Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, *BOE* núm. 274 de 12 de noviembre de 2016, p. 78778-89, y, como dice el preámbulo, dadas las específicas funciones que realiza “en relación con las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social”, la DGOSS se exceptúa de ser cubierta con un funcionario de carrera. Esta excepción es reiterada en el reciente Real Decreto 703/2017 de 7 de julio que desarrolla la estructura básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *BOE* núm. 162 de 8 de julio de 2017, p. 58467-87.

¹³³⁹ La Orden Ministerial TAS/1974/2005, *BOE* núm. 152 de 27 de junio de 2005, p. 22615-16 creó un Consejo Tripartito para el seguimiento de las actividades preventivas a cargo de cuotas de las Mutuas, que se ha ido reproduciendo con mínimas variaciones hasta la actualidad y cuyos resultados prácticos son bien limitados.

autonomía gestora y de gobierno, todo ello sin perjuicio del control y tutela a desarrollar por la Administración, atendiendo a su condición de entidades colaboradoras **con** la Seguridad Social”¹³⁴⁰.

Esta novedad aparecía después de los tímidos avances en su control que el TR de la LGSS de 1994 había abierto, aunque no siempre bien utilizados por el poder público. Si entonces se reafirmaba el carácter de Mutuas *de* la Seguridad Social, que formaban parte del sistema público, ahora, e imperceptiblemente escondida en un párrafo de una de las numerosas disposiciones adicionales, se ponía el acento en su carácter privado, y se cambiaba una preposición: las Mutuas pasaban de ser entidades colaboradoras *de* la Seguridad Social a entidades colaboradoras *con* la Seguridad Social. Es decir, dejaban de formar parte del sistema y se colocaban como terceros privados ajenos, aunque tutelados.

D. El acaparamiento mediante gestión privada de funciones públicas de la Seguridad Social

La Ley 35/2014 abordaría la reforma prevista, cambiando su denominación (ahora ya *Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social*) y modificando la definición del art. 68 TRLGSS, ya que **pasan a ser asociaciones privadas de empresarios**, si bien se conceptúan, un tanto contradictoriamente, como “parte del sector público estatal de carácter administrativo”¹³⁴¹. Es la primera vez desde la Ley de Bases de 1963 que se otorga a las Mutuas una **naturaleza privada, que en realidad dejaron de tener al pasar a formar parte del Sistema de Seguridad Social**.

En realidad las MATEP habían dejado, a pesar de conservarla formalmente en la ley, de ostentar la naturaleza jurídica de asociaciones, ya que ni son de adscripción voluntaria, sino obligatoria y simultánea a la inscripción de la empresa en Seguridad Social ni se rigen por la Ley de Asociaciones, sino por la normativa que rige las entidades de derecho público. Ni tampoco puede predicarse su naturaleza de privadas a partir de la existencia de su patrimonio histórico, que no es estrictamente privado, dadas las limitaciones legales a su disposición y su sujeción a la tutela e intervención administrativa¹³⁴². Esta vuelta atrás solo se relaciona con las presiones constantes de las MATEP, empeñadas en **revertir el tímido proceso de racionalización y de reconocimiento como entidades públicas** iniciado en 1994, y a las que el gobierno conservador de Rajoy cedía gustosamente.

¹³⁴⁰ Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, *BOE* núm. 184, de 2 de agosto de 2011, p. 87495-7544.

¹³⁴¹ En la práctica no se recogerá esta condición a efectos presupuestarios hasta un año después, mediante D. F. octava de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *BOE* núm. 236 de 2 de octubre de 2015, p.89411-530, que modifica el art. 2.2h) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, *BOE* núm. 284 de 27 de noviembre de 2003, p. 42079-126, que define el sector público estatal.

¹³⁴² M. GARCÍA JIMÉNEZ, “Perspectivas de las Mutuas a la vista de su proyectada Ley”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm. 164/2014, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 209-40.

El cambio de denominación también es expresivo del elenco de funciones de gestión que habían venido acumulando, aparte de las propias relativas a las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria derivada de las contingencias profesionales, la realización de actividades de prevención de riesgos laborales de la Seguridad Social o las prestaciones por riesgo durante el embarazo y la lactancia natural¹³⁴³, es decir las referentes a las siguientes prestaciones:

- Económica por **incapacidad temporal derivada de contingencias comunes**, tanto para trabajadores por cuenta ajena de las empresas asociadas, como para los trabajadores autónomos.
- Por **cuidado de menores** afectados por cáncer u otra enfermedad grave¹³⁴⁴.
- Por **cese de actividad de los trabajadores autónomos**¹³⁴⁵.

Esto es, todas ellas **ajenas a su función aseguradora de contingencias profesionales y propias, por el contrario, de las entidades gestoras de la Seguridad Social**. El proceso de privatización de la gestión de las prestaciones de Seguridad Social se había iniciado en el último gobierno de González, en el marco de la reforma laboral de 1994, para la cobertura de las prestaciones económicas de IT por contingencia común de los trabajadores por cuenta ajena, hasta entonces competencia de las Entidades Gestoras -INSS o ISM-. A partir de 1996, los empresarios pudieron optar por la formalización de esta cobertura con las MATEP¹³⁴⁶. Desde entonces, la TGSS transfiere a cada mutua la

¹³⁴³ Reconocida en la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, *BOE* núm. 71 de 23 de marzo de 2007, p. 12611-45, D. A. 12ª, que modificaba los art. 4 y 26 de la LPRL.

¹³⁴⁴ Reconocida por Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, *BOE* núm. 311 de 23 de diciembre de 2010, p. 105744-6192. En su D. F. 21ª, que introdujo un nuevo art. 135 quater en la LGSS regulando esta prestación. Siendo esta una prestación del sistema, que las mutuas sólo gestionan, AMAT publicita que son las mutuas las que la otorgan: “*Las Mutuas han ayudado a 2.103 familias a cuidar a sus hijos afectados por cáncer u otras enfermedades graves*”, anuncio publicado en su página el 27.03.17 (consultado el 18 de junio de 2017). El tono (y el fondo) paternalista no se corresponden con los tiempos actuales ni con el nivel de derechos que los trabajadores ostentan por virtud de la ley y no de la caridad o la filantropía. http://www.amat.es/noticias/las_mutuas_han_ayudado_a_2103_familias_a_cuidar_a_sus_hijos_afectados_por_cancer_u_otras_enfermedades_graves.3php

¹³⁴⁵ Reconocida en la Ley 32/2010 de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, *BOE* núm. 190 de 6 de agosto de 2010, p. 68526-51. La D. F. 2ª de la Ley 35/2014 modifica su régimen para hacerlo más accesible. Los trabajadores deben formalizar esta cobertura con quien tengan cubiertas las contingencias profesionales (Entidad Gestora o Mutua), siendo opcional para los trabajadores que no tengan cubiertas las contingencias profesionales. La recaudación de las mutuas por este concepto ascendió en 2015 a 139 millones de euros, AMAT, *Memoria de actividades 2015*, Madrid, 2016, p. 11.

¹³⁴⁶ Se establece por Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, *BOE* núm. 313 de 31 de diciembre de 1994, p. 39457-504, art. 35. Se desarrolla en el Reglamento de Colaboración de las Mutuas en la Gestión de la Seguridad Social, Real Decreto 1993/1995 y comienza a ponerse en práctica en 1996 como opción voluntaria del empresario. Los últimos datos disponibles de la patronal de las mutuas AMAT, correspondientes a 2015 arrojan que el 77,6% de los trabajadores por cuenta ajena ven gestionadas sus prestaciones de IT por contingencias comunes por las mutuas, lo que supone un volumen de ingresos de 3.722 millones de euros anuales, AMAT, *Memoria de actividades 2015*, cit., p. 11-12. El proceso de trasvase no ha sido tampoco producto de la voluntad espontánea de los empresarios, sino del acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y las mutuas, por el que este se obligaba a “incrementar

parte de cuota correspondiente para su gestión. Para los trabajadores por cuenta propia, que inicialmente podían también optar entre una Entidad Gestora o una mutua, se estableció la formalización obligatoria con una mutua a partir de 2004, con el gobierno conservador de Aznar¹³⁴⁷. A medida que se ha ido ampliando el ámbito de protección con otras prestaciones, se ha ido encomendando también a las mutuas su gestión, detrayéndola de las Entidades Gestoras.

La Ley 35/2014 reafirma y consolida este criterio de encomienda a la gestión privada, a pesar de la larga experiencia de gestión indebida de las Mutuas, que paradójicamente son **premiadas con mayor volumen de negocio e inexplicable confianza en su gestión**. Pero sobre todo se les otorga a partir de ese momento un incremento de sus competencias en el **control de las bajas por IT de contingencia común**, a favor de los empresarios asociados, interesados en el más estricto control de las ausencias por enfermedad o, como se acostumbra a decir, del “absentismo”, con las previsibles consecuencias negativas en el ámbito preventivo y en general en la salud de los trabajadores.

Es necesario aclarar que el término “**absentismo**” **no ha de referirse al conjunto de las ausencias al trabajo, sino a las injustificadas**. El diccionario de la Real Academia Española da dos acepciones: “*abstención deliberada de acudir al lugar donde se cumple una obligación*” y “*abandono habitual del desempeño de funciones y deberes propios de un cargo*”. Ninguna de ellas se aplica a una ausencia por enfermedad. Pero, como en tantas ocasiones, el término ha hecho fortuna y toda falta al trabajo, por justificada que sea, pasa a ser tomada peyorativamente como absentismo. En realidad, el objetivo patronal -y gubernamental en este caso- es **reducir las prestaciones** de las bajas por enfermedad o accidente no laboral. No combatir el absentismo, porque para eso deberían estar las políticas de personal y, en último extremo, el régimen disciplinario.

El control de las ausencias por enfermedad fue siempre el objetivo declarado de los empresarios que dio lugar a la inicial entrega de la gestión a instituciones controladas por ellos. Durante años han venido pugnando por que el control médico de las bajas por IT se desplazara del servicio nacional de salud, lo que carece de sentido. Las Entidades Gestoras tienen los mecanismos necesarios a su alcance para establecer las inspecciones adecuadas, y no debe ser quien viene obligado al pago de prestaciones por encargo del sistema de la seguridad social y según las prescripciones del servicio nacional de salud, quien acabe asumiendo la **capacidad de decisión en función del ahorro en prestaciones a conseguir**. Ya en 1997 las Mutuas habían conseguido formular propuestas de altas médicas, regular los reconocimientos de control obligatorios para los trabajadores y la

progresivamente el número de trabajadores cubiertos por las mutuas” F. RODRIGO CENCILLO, “Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, Madrid, 1999, p. 80.

¹³⁴⁷ Real Decreto 1273/2003 de 10 de octubre, BOE núm. 253 de 22 de octubre de 2003, p. 37788-92, art. 1.

capacidad para suscribir acuerdos de colaboración con las Entidades Gestoras y los servicios de salud de las CCAA para realizar el control de forma más efectiva¹³⁴⁸.

Un ejemplo ilustrativo de este tipo de convenios es el suscrito entre el INSS y la Generalitat de Cataluña en 2013¹³⁴⁹ en el marco del Plan de actuaciones para la modernización y mejora de la gestión de la IT. Se destinan para financiar el acuerdo en torno a 56 millones de euros, que serán efectivos en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados, entre los que el esencial es la disminución del coste/afiliado/mes de la prestación de IT. La ejecución del convenio se deja en manos del Institut Català d'Avaluacions Mèdiques (ICAM), integrado en la Agencia de Salut Pública del Departament de Salut. El seguimiento del convenio se realiza por una Comisión central y otras provinciales, compuestas por representantes del INSS y de la Generalitat de Catalunya, lo que hasta aquí parece normal.

Pero en estas Comisiones se integra también una representación de las MATEP. Es decir, el INSS financia programas con objetivos numéricos de reducción del coste de las prestaciones, a realizar por un Instituto que tiene entre sus funciones la inspección médica del sistema catalán de salud, **convenientemente vigilados por las MATEP, que son las que obtienen el resultado práctico**. La ausencia de representantes de los trabajadores a través de los sindicatos es inexplicable si lo que se pretende es mejorar el funcionamiento del sistema. Nada que objetar a su control y su mejora, pero sí a esta concepción poco respetuosa con el derecho a la salud de los trabajadores. Si **el pago de los servicios al ICAM depende del ahorro producido en prestaciones, es claro que los criterios clínicos pueden ser –y de hecho son- oscurecidos por el objetivo económico** que las propias mutuas persiguen. El círculo se cierra con otra realidad práctica: dada la insuficiencia de personal del ICAM, muchos de los médicos que realizan las revisiones son facultativos de las mutuas en pluriempleo y cuyas retribuciones dependen del ahorro producido. Este sistema continúa vigente en la actualidad¹³⁵⁰.

Lo cierto es que el control de las ausencias por enfermedad por las mutuas era uno de los principales objetivos declarados por el gobierno en la presentación del proyecto de la Ley 35/2014¹³⁵¹. El Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2013

¹³⁴⁸ Real Decreto 575/1997 de 18 de abril, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal, *BOE* núm. 98, de 24 de abril de 1997, p. 13132-35, art. 5, 6 y 8. El primer convenio suscrito data de 2007.

¹³⁴⁹ Resolución de 23 de julio de 2013, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Generalitat de Cataluña para el control de la incapacidad temporal durante el periodo 2013 a 2016, *BOE* núm. 192 de 12 de agosto de 2013, p. 58841-52.

¹³⁵⁰ Recientemente el Parlament de Catalunya aprobó una moción para que el Gobierno de la Generalitat elaborara un estudio, entre otros extremos, sobre las altas prematuras y un protocolo para la reincorporación de trabajadores en condiciones adecuadas. No se tiene conocimiento del cumplimiento de tal moción, Moción 96/XI del Parlament de Catalunya sobre els criteris de les baixes laborals. Pleno del Parlament de 23.02.17, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC)* núm. 342.

¹³⁵¹ Como puede comprobarse en la referencia del Consejo de Ministros de 18 de julio de 2014, consultada el

presentado a la Comisión Europea preveía la reforma de las MATEP en su capítulo V, titulado “Reformas para apoyar el crecimiento”, dentro del eje “Mejorar la eficiencia y calidad del gasto público”. En la explicación de la nueva regulación de las MATEP solo se hace referencia a su papel de colaboración en la gestión de las prestaciones de IT, justificándose la reforma con el objetivo de que “alcancen mayores niveles de eficacia y mayores excedentes, contribuyendo en mayor medida a la lucha contra el absentismo laboral y a la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social”¹³⁵². Es decir, el objetivo de la Ley, más allá de las declaraciones, no es sino el ahorro en prestaciones de seguridad social, que en este caso, no por casualidad, corresponde abonar a las mutuas. Mientras tanto, se somete a los trabajadores enfermos a una presión desproporcionada, muchas veces incompatible con su recuperación.

E. Un reducto descontrolado que incrementa sus competencias

El depósito de confianza en la gestión de las MATEP se sostiene en la **especie interesada de que la gestión privada es más eficiente**, aparentemente confirmada por su saneada situación económica. Sin embargo, nada de eso es cierto y menos en relación con las Mutuas. El Tribunal de Cuentas emitió en 2009 un grueso informe sobre sus procedimientos de contratación, una vez promulgado el TR de la Ley de Contratos de las AAPP. Las conclusiones eran devastadoras¹³⁵³:

a) Su **gestión contractual** no se atiene a los principios de objetividad y transparencia como parte del sector público estatal. Los contratos (en particular los de asistencia sanitaria) no se someten a la autorización previa del Ministerio exigida por la ley.

b) Muchos contratos contienen **cláusulas abusivas, debilitadoras de la posición de la mutua**, prórrogas por largos periodos o incluso concertación de asistencia sanitaria con carácter indefinido.

c) Se comprueban múltiples supuestos de **vulneración del régimen de incompatibilidades** por sus directivos y facultativos, como trabajadores de una administración pública.

d) Igualmente existen numerosos supuestos de **inhabilidad de Directores Gerentes y altos cargos** de las mutuas, que simultanean sus cargos con actividades en empresas asociadas o en las que tengan participación superior al 25%, o que tramiten por cuenta de la mutua convenios de asociación¹³⁵⁴. Estos supuestos, con transcendencia

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2014/refc20140718.aspx#MUTUAS>

¹³⁵² Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2013, p. 52, consultado el 20.06.17 en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_spain_es.pdf.

¹³⁵³ TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de fiscalización sobre los procedimientos de contratación de las MATEP*, núm. 829, p. 22-90.

¹³⁵⁴ El Informe evalúa en el 59% del total del importe contratado el formalizado con empresas asociadas, no pudiendo ser la adjudicación de contratos financiados por fondos públicos un sistema de incentivo para la captación y fidelización de las empresas.

disciplinaria, o incluso contable, civil o penal, han podido suponer la prevalencia de sus cargos **para asegurar la contratación sistemática de encargos a empresas en las que mantienen intereses.**

e) En ocasiones son fundaciones relacionadas con las mutuas, sobre las que ejercen el control sus directivos las que contratan con estas a través de empresas sobre las que las fundaciones ejercen el control efectivo, lo que evidencia la existencia de un **grupo de interés económico con colisión de intereses.**

f) La existencia de **pagos indebidos** que por no ser asumibles por el patrimonio de la Seguridad Social deben ser restituidos, y que cifra en casi quince millones de euros.

g) El régimen de **contratación de personal se revela abusivo**, siendo en uno de los años las retribuciones de 237 personas con cargo a fondos públicos superiores a las abonadas en ese mismo año a los altos cargos del Gobierno y de la AGE. Los contratos de alta dirección contienen cláusulas abusivas y contrarias al ordenamiento jurídico en cuanto a retribuciones variables, indemnizaciones por despido o no exigencia de dedicación exclusiva.

h) La **falta de exigencia de responsabilidades** ha permitido la dedicación a **actividades privadas prohibidas** mediante creación de sociedades vinculadas a altos cargos, que prestan sus servicios prácticamente en exclusiva para la propia mutua (sociedades *ad hoc*), o en muchos casos entramados societarios, generando un beneficio económico antijurídico para los gestores de las mutuas.

i) Tampoco realizan las mutuas ningún control sobre el cumplimiento del régimen de **incompatibilidades de sus facultativos**, tanto propios como los que prestan servicios a través de contratos de arrendamiento de servicios o sociedades.

Significaba también el Informe que la **tutela administrativa ejercida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales adolecía de deficiencias**, a saber:

- **El Reglamento de Colaboración en la gestión de las MATEP no se ajusta a lo establecido en la Ley de Contratos de las AAPP**, que exige autorización previa del propio Ministerio para la celebración de contratos con entidades sanitarias privadas. La consecuencia es que en muchos casos (38% de los contratos y 33% del importe ejecutado) se ha contratado sin tal autorización. En consecuencia, ha de modificarse el Reglamento para ajustarlo a las prescripciones legales.

- **Las MATEP necesitan una habilitación normativa, que no existe, para externalizar la gestión del control y seguimiento de las bajas médicas.** Su encargo a terceros supone la privatización indirecta del ejercicio de potestades públicas que la Ley atribuye solo a las mutuas. Se pone como ejemplo: la localización de trabajadores, la realización de visitas médicas, la práctica de pruebas diagnósticas o la investigación mediante detectives privados de la actividad de los trabajadores. La falta de habilitación normativa impide además el control mediante autorización ministerial previa de tales contratos. Todo ello se agrava con la falta de control (de eficacia y de facturación), por parte de las MATEP de la actividad de los terceros adjudicatarios, lo que produce

perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social. El Ministerio debe tomar las medidas de control oportunas.

- Es necesario **incrementar los medios de control** por parte de las Direcciones Generales de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (DGITSS), así como por la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS).

Específicamente en cuanto a la IGSS -que debe realizar auditorías anuales de las mutuas desde 1994- el Informe constataba las numerosas irregularidades de alcance, afectaciones al patrimonio de la Seguridad Social y la inclusión de abundantes salvedades en los informes. Por ello que recomendaba la mejora de sus controles, ya que el modelo utilizado no había evitado la proliferación de deficiencias en la gestión de las mutuas. Por otra parte, el procedimiento contradictorio utilizado para dirimir las discrepancias entre conclusiones y recomendaciones de sus informes y los criterios de las mutuas producían demoras que impedían la consecución de los objetivos plasmados en las conclusiones y recomendaciones de los informes de auditoría.

Dicho en otras palabras, **el control se revelaba ineficaz**. Estos procedimientos debían, pues, variarse. Además, se alertaba a la Intervención de que la **información cuantitativa de las memorias de las mutuas en relación con la contratación era irrelevante** y ofrecía cifras muy inferiores a las reales (solo en torno al 11%), por cuanto había de exigirse que las memorias lo reflejaran en su totalidad, de la misma forma que sucedía ya para las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. Significativamente, reiteraba también el contenido de uno de sus informes anteriores (2004) en el que alertaba de que **el Ministerio no controlaba las cuotas de las mutuas a la patronal AMAT**, debiendo regularse a su vez el control ejercido por el propio Ministerio sobre el contenido económico de las actividades de AMAT, nutrida con fondos públicos.

Las MATEP habían vivido, pues, en un **estado de excepcional descontrol, desconocido en cualquier otro ámbito de la AGE**. Habían funcionado como entidades puramente privadas al margen de la normativa que rige el sector público, **con grave detrimento del patrimonio público en favor de particulares y sin que los poderes públicos cumplieran sus deberes de vigilancia de forma adecuada**¹³⁵⁵.

A raíz de la publicación del Informe, y atendiendo a sus recomendaciones, la Comisión Mixta del Congreso para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas aprobó una Resolución con las recomendaciones pertinentes, en línea con las conclusiones del

¹³⁵⁵ Entre 2006 y 2011, en el segundo gobierno de Zapatero, el Ministerio de Trabajo reclamó a las Mutuas un total de 142 millones de euros por gastos irregulares, que se resistieron a restituir. M. VICENTE GÓMEZ, “Empleo exigió a las mutuas 142 millones por gastos irregulares de 2006 a 2011. Las entidades aducen diferencias de criterio con la Seguridad Social”, *El País*, 22 de mayo de 2017.

Informe¹³⁵⁶. Poco después se promulgaría el Real Decreto Ley 38/2010, que modificaba el Reglamento de colaboración de 1995¹³⁵⁷, básicamente para permitir la cooperación entre mutuas, pero que en clara contradicción con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, **flexibilizaba los controles del Ministerio a los conciertos con el sector privado**, que debían solo comunicarse con posterioridad a su materialización y no quedaban ya sujetos a autorización previa, aunque, naturalmente, permanecían sujetos a la ley de Contratos del Sector Público (modificación del art. 12.3 del Reglamento de colaboración). El resultado fue que **se agudizó el descontrol** de tales conciertos por falta de vigilancia de la DGOSS, como consta más abajo.

Posteriormente fue publicado el Real Decreto 1630/2011, que pretendía la racionalización del uso de los activos sanitarios de las Mutuas. Su Exposición de motivos, se hacía eco expresamente de que el Tribunal de Cuentas había venido poniendo de manifiesto repetidamente “la **infrautilización de los recursos asistenciales de las mutuas**, en especial de los hospitalarios, al tiempo que reseñaba la **proliferación, no siempre controlada, de asistencias realizadas a través de conciertos con medios privados** mientras que una parte de los recursos propios se mantenían ociosos”. Se reconocía así en una disposición legal la existencia de **desviación de fondos públicos** al sector privado relacionado con los directivos de las Mutuas¹³⁵⁸. Sin embargo, a juicio del Tribunal de Cuentas, a causa de la no adopción de medida alguna para su desarrollo, la norma ha resultado en la práctica ineficiente, según consta en su Informe elaborado en 2015 sobre la asistencia concertada por las mutuas con medios ajenos y ceñido a la situación en el año 2013¹³⁵⁹. Así, hace constar sus juicios referido al seguimiento de las recomendaciones acordadas en los siguientes puntos:

a) La adopción de medidas para adecuar el régimen de **incompatibilidades de los directivos**, que consta en el mencionado Real Decreto, **no ha tenido la efectividad necesaria por falta de acciones de control** y verificación.

¹³⁵⁶ Resolución de 26 de mayo de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el *Informe de fiscalización sobre los procedimientos de contratación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*, BOE núm. 204 de 24 de agosto de 2009, p. 72256-57.

¹³⁵⁷ BOE núm. 14 de 16 de enero de 2010, p. 3461-74.

¹³⁵⁸ Real Decreto 1630/2011 de 14 de noviembre, por el que se regula la prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, BOE núm. 281 de 22 de noviembre de 2011, p. 123526-35. Otra de las novedades de interés del Real Decreto es la regulación de un régimen aplicable al establecimiento de las tarifas, la definición de los obligados al pago y el procedimiento de reclamación de la deuda en los casos en que la mutua atienda a personas sin derecho a asistencia sanitaria en ella o que teniéndolo, exista un sujeto responsable civil o penalmente de su pago. Gran sorpresa y nuevo motivo de admiración por la “eficiente” gestión de las mutuas representa el hecho de que hasta 2011 no existiera regulación alguna de estos supuestos, lo que quiere decir que se gestionaban arbitrariamente o que directamente quedaban sin resarcimiento.

¹³⁵⁹ TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de fiscalización sobre la gestión y el control efectuados por las MATEP de la seguridad social en materia de asistencia sanitaria concertada con medios ajenos* núm. 1.119, p. 116,

b) **La falta de vinculación de los proveedores** de asistencia sanitaria con las propias mutuas ha quedado restringida, en el mejor de los casos, a la inclusión de una **declaración firmada por el propio proveedor** de servicios de ausencia de vinculación con las mutuas, sin que estas hubieran realizado ulteriores comprobaciones.

c) La evaluación permanente de la calidad de la información suministrada por las mutuas ha tenido un cumplimiento parcial, puesto que la remitida a la **DGOSS en materia de asistencia sanitaria concertada con medios ajenos fue muy limitada y esta no realizó las actuaciones oportunas tendentes a comprobar su veracidad**. Este centro directivo no disponía de personal suficiente para analizar y contrastar la calidad de la información recibida.

d) La suscripción de acuerdos con las Comunidades Autónomas que fomenten los mecanismos de cooperación entre éstas y las mutuas en materia de asistencia sanitaria concertada, prevista en el Real Decreto 1630/2011, en el que se da prioridad a la concertación con las AA. PP. no logró ser efectiva (en ninguna de las mutuas supera el 5% del total incluidos los contratos con otras mutuas, es decir el 95% se realiza con el sector privado).

e) La conveniencia de verificar que la contratación de las mutuas se adaptaba a la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público¹³⁶⁰ ha sido cumplida de forma desigual por las distintas mutuas, ya que ni todas las fiscalizadas disponían de las instrucciones preceptivas, ni estas estaban en todo caso actualizadas. En numerosos **conciertos de asistencia sanitaria formalizados con medios ajenos no quedó garantizado el cumplimiento de los principios públicos de contratación**.

f) La conveniencia de reforzar el **control sobre la gestión económico financiera no ha sido cumplida** en el ámbito concreto de la asistencia sanitaria concertada con medios ajenos, puesto que la actuación de la DGOSS se circunscribió a recibir de las mutuas información limitada e imprecisa, sin realizar ningún control ni comprobación ulterior.

g) Sobre la conveniencia de reforzar el control para evitar la disparidad de tarifas abonadas por las mutuas a los distintos proveedores de asistencia sanitaria, aun cuando tuvo su reflejo en Real Decreto 1630/2011, fue incumplida en la práctica, puesto que la **DGOSS no realizó ninguna actuación** tendente a verificar que estuvieran ajustadas a los precios de mercado o fuesen económicamente más ventajosas. En ninguno de los expedientes de concierto de asistencia sanitaria formalizados con medios ajenos se justificó este extremo.

¹³⁶⁰ Con la misma fecha de la disposición se promulgaba el TR de la Ley de Contratos del Sector Público, a la que tampoco se adaptaba el RD 1630/2011 en este aspecto.

De esta forma, ni las Mutuas ni la DGOSS habían cumplido los requisitos del Real Decreto, ya que esta última, como responsable administrativa:

- No había creado el **registro de recursos sanitarios** y recuperadores, por lo que no dispone de la información necesaria para realizar un adecuado seguimiento y control.

- No había creado el **registro de proveedores de asistencia sanitaria** con medios ajenos privados y no había exigido a las mutuas, en relación con el trámite de comunicación de los conciertos privados, la acreditación documental del cumplimiento de los requisitos, ni tampoco la documentación probatoria del acuerdo de la Junta Directiva correspondiente.

- No disponía ni había sido recabada la **información suficiente y adecuada sobre las instalaciones y establecimientos** sanitarios propios de las mutuas que estaban **infrautilizados**, lo que impidió el pertinente control sobre los mismos.

- No había creado el grupo de trabajo previsto con objeto de **estudiar la optimización de las instalaciones** y de cuyos resultados debía dar cuenta en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto.

Tampoco la Secretaría de Estado de la Seguridad Social había fijado los términos y condiciones para la adecuación al Real Decreto de los conciertos suscritos con anterioridad, lo que ha originado que hayan seguido operando indebidamente con las cláusulas anteriores. Y por su parte, las MATEP, que venían haciendo constar en los expedientes que cumplían con los requisitos establecidos, **no han sido objeto de comprobación alguna**.

En este contexto se promulga, pues, la Ley 35/2014, con el objetivo esencial, no solo de **intentar sustraerlas al control público al definir las como asociaciones privadas sino, sobre todo, de consolidar su papel en la gestión de las prestaciones públicas** y en particular de las que no responden a las contingencias profesionales. Así, su más que deficiente calidad de gestión se recompensa con los encargos de gestión de fondos públicos que la Ley consolida.

Y para conseguirlo, **se amplían sus competencias** en relación con la gestión de la **IT por contingencia común**. Así, se intentó acompañar un brutal acortamiento de los plazos de respuesta del sistema público de salud con la capacidad de dar por terminada la prestación económica por la mutua si no hay respuesta en plazo (alta por silencio administrativo), en un contexto de recortes del sector público sanitario. Aunque este sistema de “alta presunta” fue finalmente abortado por la presión sindical en la redacción del Real Decreto 625/2014 al quedar la decisión final en manos de los facultativos del sistema nacional de salud, los plazos de respuesta se mantuvieron muy cortos, en cinco días. Aun así, el injustificado reforzamiento de las capacidades de intervención de las

mutuas se mantuvo en la Ley, mediante las modificaciones introducidas en la D. A. 11^a de la LGSS, como la **capacidad de realizar controles** a los trabajadores desde del primer día de la baja (antes era desde el decimosexto) o la capacidad de **extinguir la prestación** por incomparecencia injustificada¹³⁶¹, bajo el criterio de la propia mutua, al reconocimiento médico, lo que equivale a una **función cuasi-sancionadora propia de Entidad Gestora** sin tener tal carácter¹³⁶², o, finalmente, la capacidad de **presión continuada a los médicos del sistema nacional de salud**.

Se abre así una **carrera en competencia** para que los empresarios, que pueden cambiar de mutua anualmente, puedan elegir la que presiona por más rápidas altas médicas. También el ofrecimiento de pruebas diagnósticas o incluso intervenciones quirúrgicas más rápidas que las del sistema público es otro de los elementos de marketing utilizados por las mutuas en esta alocada carrera. El reverso de estas prácticas es la dificultad de separar el objeto de las pruebas, lo que, dados los usos de contratación externa de las mutuas, puede conducir a **fraudes en la utilización de fondos públicos** en conciertos privados para el diagnóstico y tratamiento. Y en todo caso, al trasvase indiscriminado de recursos del sistema público a la sanidad privada.

Nuevamente nos encontramos con la presión por la **mercantilización de la salud de los trabajadores** y por hacer prevalecer los criterios económicos sobre los clínicos e incluso los preventivos. Y, lo que resulta también relevante, coloca **injustamente a los trabajadores**, en línea con la especie difundida por el gobierno conservador de Rajoy, como **responsables de los déficits** del sistema de Seguridad Social y presuntos defraudadores por el hecho de serlo. Así se justifica el incremento del control, en este caso no público sino empresarial, ejercido a través de instituciones públicas.

En conclusión, no solo se afianza con la Ley el control empresarial de prestaciones públicas a través de las mutuas, que consolidan el papel de gestores privados con interés particular, sino que se da también **un paso más en la privatización de las prestaciones sanitarias públicas**. Las consecuencias preventivas para la salud de los trabajadores no se toman en consideración.

Por eso dejan de denominarse *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social*, al haber rebasado con mucho su razón de ser, y pasan a ser sencillamente *Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social* (por lo visto, para gestionar todo lo que se tercie). Todo este acaparamiento de funciones se realiza, paradójicamente, a costa de un Sistema Público de Seguridad Social que ha mantenido y mantiene desde la restauración democrática niveles ejemplares en la calidad de su gestión.

¹³⁶¹ Desde la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, *BOE* núm. 313 de 31 de diciembre de 2001. p. 50493-619, cuyo art. 34 modifica el 131 bis. 1 del TRLGSS.

¹³⁶² Sobre esta función cuasi-sancionadora de las Mutuas, A. V. SAMPERE NAVARRO y M. ARETA MARTÍNEZ, “Las infracciones y sanciones de la Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales en el Texto Refundido de la LISOS”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 78, Madrid, 2008, p. 250-51.

Volviendo a la Ley 35/2014, y ya en cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, pero sobre todo tras los escándalos desatados por la judicialización de las prácticas corruptas, se aborda, mediante modificación del art. 71 LGSS¹³⁶³, el establecimiento de cautelas de incompatibilidad y de régimen de sus directivos o de prohibiciones de prestaciones especiales a empresarios asociados, por otro lado ya existentes normativamente¹³⁶⁴. De igual forma, se recuerda en el art. 73 LGSS la obligación de realización de auditoría de cuentas anual por la Intervención general de la Seguridad Social y la publicación de los informes correspondientes. También se limitan las reservas de Contingencias Profesionales y de Cese de Actividad de Trabajadores Autónomos, lo que ha dado lugar a la devolución a TGSS de diferentes cantidades por las Mutuas, producto de desinversión financiera¹³⁶⁵ y se obliga de nuevo a la dotación de una reserva para financiar la asistencia social a favor de los trabajadores accidentados en situación de especial necesidad. Además, se permite a las mutuas establecer conciertos para la prestación de servicios sanitarios a la sanidad pública y a la privada, posibilidad ya abierta por el citado Real Decreto 1630/2011.

El nuevo art. 75 bis de la LGSS prevé la posibilidad de “incentivar en las empresas la adopción de medidas y procesos que contribuyan eficazmente a la reducción de las contingencias profesionales de la Seguridad Social”, mediante un sistema de reducción de primas y con cargo al 80% del exceso de excedentes¹³⁶⁶. Pues bien, llama la atención la inclusión en el art. 74 LGSS de la increíble previsión de que **parte de esos incentivos, previo acuerdo entre mutua y empresa, pasen a formar parte del patrimonio histórico de las mutuas**. Se da la circunstancia de que son precisamente las mutuas las que inician el procedimiento, por lo que el acuerdo no debe ser difícil. Pero lo más grave

¹³⁶³ Los artículos de la LGSS que se señalan están referidos al TR de 1994. En el TR de 2015 se numeran a partir del art. 80.

¹³⁶⁴ Curiosamente, sin embargo, la D. A. 6ª permite ignorar la limitación del art. 74.1 de la LGSS referida a las retribuciones del personal en lo que respecta al personal facultativo, que podrá percibir unas “retribuciones por encima del límite de retribuciones totales fijado para el Director Gerente de la Mutua para la que preste servicios”. Otra increíble muestra de la presión ejercida por las organizaciones médicas colegiales para el mantenimiento del *statu quo* de los médicos de las mutuas.

¹³⁶⁵ Por Resolución de 18 de marzo de 2015 de la Secretaria de Estado de Seguridad Social se ordenaba que estas desinversiones incluyeran necesariamente los “activos financieros que no se encuentren materializados directamente en valores emitidos por el Estado o por otras personas jurídicas públicas nacionales, en los términos del art. 30.3 del Real Decreto 1993/1995”. La realidad es que las Mutuas habían venido haciendo caso omiso de esta obligación, como se comprueba en los informes de auditoría de la Intervención general de la Seguridad Social del ejercicio 2015. Así, como ejemplo, MUTUAL MIDAT CYCLOPS mantenía más de 58 millones de euros en inversiones de emisores privados o materializadas en fondos de inversión, ambas cosas prohibidas por la norma citada, lo que la auditoría pone de manifiesto, Resolución de 15 de diciembre de 2016 de la Secretaria de Estado de la Seguridad Social por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2015 y el informe de auditoría de MUTUAL MIDAT CYCLOPS, mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 1, *BOE* núm. 8 de 10 de enero de 2017, p. 1401-83.

¹³⁶⁶ A esta previsión respondía el Real Decreto 404/2010 de 31 de marzo, que regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral, *BOE* núm. 79 de 1 de abril de 2010, p. 30230-40. Ha sido recientemente sustituido por el Real Decreto 231/2017, de 10 de marzo, *BOE* núm. 71 de 24 de marzo de 2017, p. 20719-33.

es que, en otra concesión al interés privado, y conociendo los métodos de gestión de las mutuas, se detraigan recursos públicos del sistema de seguridad social para incrementar un patrimonio histórico que hace muchos años debería haber dejado de tener tal consideración. Esta **medida expoliadora** carece de toda explicación razonable.

Como tampoco la tiene la previsión del mismo artículo de que las mutuas puedan dedicar al pago de mayores gastos de administración (que son en gran parte uno de los motivos de requerimiento de devolución de la Intervención de la Seguridad Social y que habían sido calificados como indebidos por el Tribunal de Cuentas) y de las sanciones administrativas el 10% del excedente, detrayéndolo de los fines comunes de la seguridad social, cuando deben ser abonados con cargo al patrimonio histórico. Así, **las sanciones las pagamos todos**, con lo que desaparece el incentivo para el cumplimiento de la ley por parte de sus directivos.

Se terminará con una referencia a las funciones específicas de **vigilancia pública** del cumplimiento normativo por parte de las Mutuas. Ya se ha señalado que están sometidas a la IGSS¹³⁶⁷, pero también lo están explícitamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 98.5 del TR de la LGSS 2015). La LISOS contiene la tipificación de las infracciones de las Mutuas en sus art. 27 y siguientes. Lo primero que llama la atención es que tal **tipificación no ha sido nunca modificada** acompañándose a los reiterados cambios legislativos producidos¹³⁶⁸, lo que contrasta con las innumerables modificaciones que la Ley ha sufrido como consecuencia de otros cambios en materias laborales, preventivas o de seguridad social.

En segundo lugar, **ninguna de las infracciones** tipificadas en la LISOS se refiere a las condiciones de cumplimiento de sus obligaciones con **respecto a los trabajadores atendidos**. De esta forma, por ejemplo, el rechazo indebido e injustificado de la mutua a la atención de una contingencia profesional, las altas médicas indebidas por prematuras con endoso al sistema nacional de salud de la recuperación o rehabilitación del trabajador afectado, la incorrección en la calificación del accidente o la enfermedad, la indebida utilización de datos médicos obtenidos como entidad aseguradora de contingencias profesionales para el control de las ausencias por enfermedad, la no entrega a los trabajadores de informe médico motivado cuando se rechaza la consideración de contingencia profesional, etc., no pueden sancionarse, cuando constituyen incumplimientos legales cotidianos y en muchos casos de importante repercusión en la

¹³⁶⁷ Lo que ha dado lugar a las reclamaciones de abono con cargo al patrimonio histórico antes referidas, sometidas por lo general a largos procedimientos de reclamación jurisdiccional, pero cuyo contenido no es sancionador.

¹³⁶⁸ Con la salvedad, irrelevante a los efectos de lo que aquí se trata, de las adiciones derivadas del encargo de gestión de la prestación por cese de trabajadores autónomos (Ley 32/2010). No es tan irrelevante la derogación por la Ley 35/2014 del art. 44 LISOS que preveía como sanción la posibilidad de acordar en casos especiales, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la intervención temporal de la entidad en caso de infracción grave y la remoción sus órganos de gobierno, juntamente con la intervención temporal de la entidad, o bien el cese de aquéllas en la colaboración, en caso de infracción calificada de muy grave. Ya no existe, pues, tal posibilidad.

salud de los trabajadores o en el sistema de prestaciones. De esta forma, la **impunidad de las mutuas y la indefensión de los trabajadores ante las arbitrariedades** son totales, lo que, lejos de desanimar el incumplimiento, lo incentiva.

La tipificación, por el contrario, se limita a las relaciones de las Mutuas con la Administración, es decir, a incumplimientos documentales o de sus obligaciones sociales, económicas o de autorización previa. Resulta así difícil encajar determinados incumplimientos de gestión en los tipos vigentes: las contrataciones con terceros han de subsumirse en la vulneración de la prohibición del ánimo de lucro, los salarios o las indemnizaciones indebidas de los directivos, así como los gastos personales inadecuados o la concesión a asociados de prebendas o prestaciones ilegítimas, no encuentran tipo aplicable, al no haberse modificado la LISOS tras la promulgación de la Ley 35/2014 ni tampoco del nuevo TRLGG de 2015. Muchos de estos supuestos han dado lugar a requerimiento de devolución de fondos al sistema de seguridad social, tras largos procesos ante la jurisdicción, pero han quedado **impunes administrativamente**.

A mayor abundamiento, en los últimos decenios, **la ITSS no ha desarrollado acciones inspectoras concienzudas en las Mutuas**, sino solo ocasionales. El Informe del Tribunal de Cuentas sobre procedimientos de contratación de las mutuas de 2007 señalaba que en el periodo de dos años a que se refería, la ITSS había extendido solo cuatro actas de infracción a las mutuas, motivadas en prácticas muy extendidas en todas ellas, que habían quedado por lo tanto en su inmensa mayoría sin sancionar. Además señalaba un elenco de infracciones también muy extendidas que no habían sido en ningún caso sancionadas¹³⁶⁹. La DGITSS reaccionó publicando un criterio operativo para actuaciones en el año 2008, en el que la actividad planificada se reducía sin embargo a la comprobación de los conciertos sanitarios con entidades privadas y de la separación de las actividades de los servicios de prevención¹³⁷⁰. Otros criterios fueron publicados en los años posteriores, en los que se incorporaban a la planificación otros objetivos de comprobación como los beneficios indebidos a empresas asociadas o la realización de reconocimientos médicos con cargo a cuotas o inespecíficos (año 2009), así como los pagos indebidos a directivos, comisiones a asesorías para captación de clientes o relaciones con proveedores (año 2011).

¹³⁶⁹ Así: “dar publicidad o difundir públicamente informaciones y datos referentes a su actuación, sin la previa autorización; no solicitar las autorizaciones preceptivas en materia de inversiones o contratación con terceros; llevar a cabo operaciones distintas a aquellas a las que deben limitar su actividad; distribuir beneficios económicos entre los asociados; y no diferenciar las actividades desarrolladas como servicios de prevención, o no imputar a las mismas los costes derivados de tales actividades”. TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de fiscalización sobre los procedimientos de contratación de las MATEP*, núm. 829, cit., p. 36.

¹³⁷⁰ Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, *Criterio Operativo 56/2007 de 14 de diciembre de 2007 por el que se establece la actuación de la ITSS en el control del cumplimiento de las obligaciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social por la ITSS y se determina la planificación de actividades a realizar en dicho ámbito*.

Esta actividad ha estado centralizada en teoría en los servicios centrales de la Inspección, pero en la práctica ha sido poco efectiva hasta ahora. Llama la atención que la Intervención de la Seguridad Social no diera traslado a la ITSS de los resultados de sus investigaciones y que la propia ITSS no haya reclamado instrumentos legales apropiados para ejercer su función inspectora¹³⁷¹. El resultado ha sido la casi absoluta impunidad. Urge, pues, actualizar la LISOS en los dos aspectos señalados para que la acción de las mutuas, tanto en su vertiente prestacional como en cuanto a su correcto funcionamiento interno se sujete a la vigilancia pública¹³⁷². Y más en el contexto en que la propaganda de la ministra Báñez insiste en que lo esencial del fraude a la seguridad social reside en la compatibilización de prestaciones por desempleados. Las modificaciones introducidas en 2012 en el código penal¹³⁷³ tratan de castigar esas prácticas, pero todavía no se ha considerado necesario hacerlo con las **consolidadas acciones de vaciamiento de recursos de la seguridad social por los gestores de las MATEP**.

En conclusión, la nueva regulación de las Mutuas es una manifestación más de las políticas neoconservadoras, limitadoras de los derechos de los trabajadores y que, en la medida en que excluye una parte de la actividad propia del sistema de seguridad social de la gestión pública y del control democrático directo, configura un nuevo ámbito de retroceso. Se trata de instituciones anacrónicas, que deberían formar parte indiferenciada del sistema público de Seguridad Social, cuyo control ha sido deficiente y que han mostrado la poca fiabilidad que en la gestión pueden ofrecer¹³⁷⁴. Ningún sentido tiene que mantengan una **gestión opaca y privativa** de los empresarios cuando se nutren de cuotas del sistema de Seguridad Social y constituyen un **instrumento subterráneo para el trasvase de recursos públicos a la sanidad privada**. Constituyen

¹³⁷¹ Los tribunales tampoco son en muchos casos proclives al examen detenido de las infracciones y de la proporcionalidad de las sanciones impuestas. Tómese como ejemplo la SAN/CA de 5 de diciembre de 2012, Núm. Rec. 711/2011, en la que, sin ninguna motivación, y tras confirmar los motivos del acta de infracción de la ITSS, extendida a una mutua por la infracción muy grave consistente en la distribución de beneficios indebidos a asociados, rebaja la sanción inicial en grado y cuantía de 100.006 euros a 40.000.

¹³⁷² Muy recientemente parece haberse iniciado una actuación inspectora en las mutuas de forma planificada. A pesar de la falta de medios a disposición y de puesta al día de la tipificación, se han extendido actas de infracción por apreciar que se destinan recursos de la Seguridad Social a indemnizaciones sin amparo legal, a gastos en establecimientos de hostelería (comidas y banquetes) sin justificación o a la financiación de gran número de vehículos a *renting* para empleados, sin que tal práctica se justifique; que se cargan al patrimonio de la seguridad social gastos no asociados a la acción protectora del sistema o que se destinan recursos de la seguridad social a indemnizaciones de terceras empresas; que se conceden beneficios indebidos a empresarios asociados o financiar prestaciones que no corresponden al sistema de seguridad social; o finalmente a establecer conciertos con entidades privadas sin los requisitos necesarios. Es decir, una reiteración de la práctica habitual de las mutuas, que no ha cesado. Sería de esperar que tras las actas se reclamaran las cantidades indebidamente gastadas y se exigieran las responsabilidades, incluso penales, consiguientes.

¹³⁷³ Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, BOE núm. 312 de 28 de diciembre de 2012, por la que se modifican, entre otros, los art. 307 y siguientes del C. P.

¹³⁷⁴ Recientemente se ha abierto una investigación a Activa Mutua 2008 por la ITSS, cuyo presidente está investigado desde hace años en el caso *Innova*, instruido por desviación de fondos de la sanidad pública catalana. E. G. SEVILLANO y M. V. GÓMEZ, "Investigación en Activa Mutua: favores y enchufes con dinero público", *El País*, 13 de junio de 2017.

un palmario ejemplo de la pervivencia de un sistema de gestión privada de ámbitos de la Seguridad Social **incompatible con las exigencias de transparencia y control democrático** a que el conjunto del sector público se somete. La decisión que debería haberse tomado desde hace mucho tiempo es su **integración con todas las consecuencias en el sistema de seguridad social y su gestión pública**, sometida al mismo régimen que el resto del sistema. Pero ha sido la contraria: fortalecer su carácter de asociaciones privadas, ampliar su ámbito de acción a la cobertura de los trabajadores de las AAPP y encomendarles progresivamente más responsabilidades de gestión. Todo ello en abierta contradicción con la razón de su existencia, que no es sino la mejor atención a los trabajadores lesionados por razón del trabajo, con la participación de los interesados, particularmente de los trabajadores, como sucede en cualquier otro ámbito de la seguridad social y como sucede, por cierto en el resto de países de nuestro entorno de la UE¹³⁷⁵.

¹³⁷⁵ “En Grecia y Holanda no hay un seguro específico. En algunos países (Austria, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Suecia) el seguro de accidentes de trabajo es atendido por organismos públicos autónomos, mientras que en el Reino Unido e Irlanda el Ministerio de Trabajo se ocupa de este asunto directamente. Por el contrario, el seguro de accidentes de trabajo está totalmente en manos privadas en Finlandia y a cargo de mutuas sin ánimo de lucro, promovidas por empresarios, aunque tuteladas por el Estado, en España. En Bélgica, Dinamarca y Portugal ambos tipos de entidades (compañías privadas y mutuas) son admitidos en el ramo”, J. L. GARCÍA RUIZ y L. CARUANA DE LAS CAGIGAS, “Historia de una mutua patronal durante el franquismo: MAPFRE Mutua patronal (FREMAP), 1966-75”, *Transportes, Servicios y telecomunicaciones (TST)*, núm. 22, Ed. Fundación de los Ferrocarriles de España, Madrid, 2012, p. 67.

CAPITULO XIII

EL PAPEL CENTRAL DEL EMPRESARIO EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES PREVENTIVAS

“El deber de protección del empresario es incondicionado y, prácticamente, ilimitado. Deben adoptarse las medidas de protección que sean necesarias, cualesquiera que ellas fueran. Y esta protección se dispensa aún en los supuestos de imprudencia no temeraria del trabajador. No quiere ello decir que el mero acaecimiento del accidente implique necesariamente violación de medidas de seguridad, pero sí que las vulneraciones de los mandatos reglamentarios de seguridad han de implicar en todo caso aquella consecuencia, cuando el resultado lesivo se origine a causa de dichas infracciones”. Tribunal Supremo¹³⁷⁶.

El establecimiento de un régimen efectivo de responsabilidades para el infractor constituye el instrumento fundamental para asegurar el cumplimiento de las obligaciones estipuladas y el respeto a los derechos de los trabajadores. Ya se ha señalado con anterioridad que la impronta permisiva de los poderes públicos en relación con los derechos a la seguridad y salud ha constituido tradicionalmente un desincentivo para el cumplimiento de las obligaciones empresariales. Claro está que no basta con la sanción o la reparación, pero ambas son imprescindibles. Y en cuanto a la sanción, el criterio que ha de presidirla, en un contexto preventivo, es la disuasión. En tanto que la lenidad no disuade, sino que anima al incumplimiento, el rigor debería de presidir las actuaciones administrativas y jurisdiccionales. Solo en la medida en que socialmente se valore la salud y la seguridad de los trabajadores y deje de considerarse el accidente o la enfermedad como una consecuencia indeseada pero inevitable del trabajo, será posible hacer efectivo el derecho.

Desde la LAT de 1900, con avances y retrocesos, el derecho de los trabajadores a la protección de su seguridad y salud y al resarcimiento de los daños sufridos ha estado presente en la ley. Sin embargo, llama la atención **no solo que el incumplimiento de las normas protectoras haya sido durante mucho tiempo generalizado, sino que además, las dificultades para hacer efectivo el resarcimiento hayan sido muy importantes.** Y en el ámbito de la responsabilidad civil o penal, prácticamente insuperables para los trabajadores. Es una de las paradojas que acompañan a la legislación laboral, cuyo cumplimiento no acostumbra a considerarse prioritario por los poderes públicos. Como señala López Parada:

¹³⁷⁶ STS 7648/2001 de 8 de octubre de 2001, Núm. Rec. 4403/2000, F. J. 3º.

“La legitimidad social de la norma ha de fundamentarse en su eficacia de cara a alcanzar un fin de interés público compartido por los ciudadanos. La ineficacia de las normas menoscaba su legitimidad y la del poder público del cual emanan”¹³⁷⁷.

Uno de los elementos que ha facilitado esta situación es la extensión de la conciencia de lo que arriba se ha denominado *responsabilidad difusa*, que debería haberse conjurado tras la LPRL, que determina con rotundidad las responsabilidades del empresario en materia preventiva¹³⁷⁸.

Otro es la tradicional **insuficiencia de la acción inspectora**, que sólo experimentó un verdadero impulso con la LPRL –y con la LISOS- al detallar las obligaciones y establecer las infracciones y sanciones correspondientes. Los datos oficiales de accidentes e índices registrados ilustran bien el efecto de la norma. Con todas sus posibles insuficiencias, el impacto del nuevo marco normativo en la mejora de las condiciones de trabajo y en el descenso de la accidentalidad parece evidente.

El cambio de tendencia producido en los índices de accidentalidad en los primeros años dos mil es buena prueba de ello. Tras el crecimiento experimentado a lo largo de la segunda mitad de los años ochenta, en paralelo al crecimiento económico, en 1990 se alcanzó un máximo relativo, con índice de incidencia de accidentes (sobre cien mil trabajadores) de 6.860,0. A continuación se produjo un leve descenso hasta 1993, para remontar a continuación paulatinamente hasta un índice de 7.558,4 en el año 2000. A partir de ese momento, el descenso de los índices fue prácticamente continuo, situándose en 2003 en 6386,7¹³⁷⁹. A partir de 2004, **tras la promulgación de la Ley 54/2003, el ritmo descendente se acentuó hasta 2013**, año en el que se alcanzaba el mínimo, 3.009,2. Los datos de 2016 arrojan un índice, tras tres años creciendo, del 3.364,0. Lo mismo sucede con los accidentes mortales, cuyo índice máximo del periodo se situaba en 14,7 en 1989, para descender hasta 8,2 en 2002 y alcanzar el mínimo, 3,42 en 2013, mantenido en este caso hasta 2016, con índice 3,41¹³⁸⁰. Los descensos a partir de 2000, y

¹³⁷⁷ R. A. LÓPEZ PARADA, “Aspectos económicos de la prevención de riesgos laborales”, *Estudios de derecho judicial*, núm. 66, 2004, p. 154.

¹³⁷⁸ Sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de otros sujetos como los importadores, fabricantes y suministradores, cuya obligación es la comercialización de productos seguros según la normativa comunitaria, pero que no se refieren al mismo ilícito (deber de prevención). Igualmente pueden responder los SPA o las entidades acreditadas como auditoras e incluso las entidades de formación por actos en el ejercicio de sus funciones específicas. Pero ya advierte el art. 3.b de la LRJS que, a diferencia de las cuestiones suscitadas entre el empresario y los trabajadores, “no conocerán los órganos jurisdiccionales del orden social de las cuestiones litigiosas en materia de prevención de riesgos laborales que se susciten entre el empresario y los obligados a coordinar con éste las actividades preventivas de riesgos laborales y entre cualquiera de los anteriores y los sujetos o entidades que hayan asumido frente a ellos, por cualquier título, la responsabilidad de organizar los servicios de prevención”.

¹³⁷⁹ INSHT, *Siniestralidad laboral 2006*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, s. d., p. 7-8.

¹³⁸⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadística de accidentes de trabajo 2017*, disponible en <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/eat/welcome.htm>

sobre todo a partir de 2004, son espectaculares: el 55% en el índice total y el 76% en los accidentes mortales si se comparan los datos de 2016 con los del inicio del siglo.

También se aprecian los efectos de la crisis económica y de las políticas más laxas aplicadas. El preocupante crecimiento de los índices en un 10% en los tres últimos años, a pesar del parón en la actividad de construcción -que es la que tradicionalmente aporta mayor peso al índice- sugiere una menor atención empresarial a sus obligaciones y menos presión inspectora. En conjunto, sin embargo, es fácil de apreciar un **avance en el nivel de cumplimiento de las normas**, facilitado por la **funcionalidad de la LPRL y por la importante mejora de la acción inspectora a partir los años noventa**, al ser dotada la Inspección de Trabajo de un marco sancionador adecuado con la LISOS. **Tras casi un siglo de legislación sobre accidentes de trabajo, se cuenta por fin con verdaderos instrumentos de intervención pública para su cumplimiento.**

Otro tanto puede decirse del tradicionalmente intrincado **curso procesal de las reclamaciones civiles**, que ha venido chocando con la efectividad de otros procedimientos del mismo carácter. Ciertamente se ha avanzado muy recientemente con la nueva ley procesal laboral, pero es un asunto aún no enteramente resuelto en cuanto a la cuantificación del resarcimiento. El retraso en el allanamiento del procedimiento civil para los trabajadores en reclamación de la indemnización por daños y perjuicios es paradigmático: más de un siglo se ha tardado en dar un paso importante.

Por no hablar de las dificultades del procedimiento penal. Durante decenios, hasta la tipificación de delitos específicos, y posteriormente, a causa de las enormes dificultades encontradas y todavía existentes para que la jurisprudencia evidencie la capacidad disuasoria del código penal y alcance a identificar a los verdaderos responsables de la violación del derecho.

1.-El sistema de responsabilidades, por fin delimitado

El art. 42.1 LPRL reitera la responsabilidad del empresario por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención, pudiendo ser ésta de orden administrativo, y de orden civil o penal. Superado el deber de seguridad como manifestación de la responsabilidad objetiva (industrial) del empresario y también el mero deber de protección que la Ordenanza imponía, las responsabilidades alcanzan ahora al contenido **completo del deber de prevención** que arriba se ha caracterizado y que se resume en la evitación del riesgo en lo posible y no solo de sus consecuencias.

Todo ello sin olvidar la **obligación de aseguramiento en el sistema público de seguridad social**, que si es incumplida por el empresario, además de la imposición de sanciones y liquidaciones en materia de seguridad social, da lugar a la responsabilidad de abono de las prestaciones debidas, incluso si no hubiera sido comunicada el alta en el

sistema. En estos casos, y en virtud del principio de *automaticidad* de las prestaciones, el trabajador accidentado recibirá en todo caso sus prestaciones y la entidad gestora o la MATEP podrán repercutir al empresario infractor (art. 166.4 y 167.3 TRLGSS 2015). También deberá hacerse cargo de las prestaciones el empresario que incumpla la paralización de actividades ordenada. Y, finalmente, el trabajador podrá acudir al supuesto de extinción contractual indemnizada del art. 52 ET en el caso de incumplimiento del deber de protección del empresario, al ver vulnerado uno de los derechos básicos del art. 4 ET¹³⁸¹, solución ésta por cierto que no debería exonerar al empresario del resto de responsabilidades.

Volviendo a la LPRL, la eficacia del derecho de protección que el empresario ha de garantizar (ex art. 14) trae como consecuencia que la responsabilidad del deudor del deber de prevención se extiende no solo al caso de la **materialización de las lesiones** (deber de *resultado*) sino también a la deficiencia preventiva **generadora del riesgo ilícito** (deber de *medios*). Y ya que su principal novedad reside en la ampliación del elenco de obligaciones empresariales en torno al deber de prevención (art. 15), el incumplimiento de cada una de ellas ha de tipificarse y calificarse a efectos sancionatorios. Pero no ha de olvidarse que tal **deber de prevención del empresario**, especialmente amplio y genérico, adquiere **dos vertientes** en cuanto a su naturaleza jurídica: **contractual**, inequívocamente derivada de la relación de trabajo, y **jurídico-pública** en cuanto al interés de mantener a buen nivel la salud laboral colectiva¹³⁸².

A pesar de contemplar el conjunto de responsabilidades que pueden ser exigidas al empresario, la LPRL parece dar la **mayor importancia a la vertiente jurídico-pública** del deber de prevención, frente a la privada y directamente derivada de la relación contractual. De esta forma, aparte de la mención a la responsabilidad penal, la LPRL pormenoriza la forma de exigencia de la responsabilidad administrativa, sin que los procedimientos civiles de exigencia de resarcimiento o los específicamente laborales queden suficientemente definidos, en muestra de la desconfianza que en esos momentos producía al legislador la **efectividad en la protección de los derechos**¹³⁸³.

Se recordará que en aquellos momentos la Ley de Procedimiento Laboral no incorporaba, como en la actualidad la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), para ésta el conocimiento de todas las materias que, “de forma directa o por esencial conexión, puedan calificarse como sociales”, lo que producía no pocas dificultades en las reclamaciones de los trabajadores. La **heterogeneidad de las resoluciones de órganos**

¹³⁸¹ Supuesto infrecuente, ya que, colocado en la tesitura de tener que perder el puesto de trabajo, el trabajador puede acudir con más efectividad para el cese de la situación de riesgo a la Inspección de Trabajo.

¹³⁸² M. R. ALARCÓN CARACUEL, “Los deberes del empresario respecto a la seguridad y salud de los trabajadores”, *La Prevención de Riesgos Laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, A. OJEDA AVILES, M. R. ALARCÓN CARACUEL y M. J. RODRÍGUEZ RAMOS (coord.), Aranzadi Editorial., Pamplona, 1996, p. 110-11.

¹³⁸³ M E. CASAS BAAMONDE, “Derecho público y salud laboral. El régimen jurídico sancionador”, *DS: Derecho y salud*, vol. 4, nº 1, 1996, p. 88,

de los diferentes órdenes jurisdiccionales, social, civil y contencioso-administrativo, daba lugar al “peregrinaje de jurisdicciones”, con la consiguiente merma en la efectiva protección de los derechos de los trabajadores¹³⁸⁴. Al propio tiempo, los procedimientos jurisdiccionales de conflicto individual y colectivo, que en materia de seguridad y salud producen sentencias declarativas de complicada ejecución, no brindan tampoco la necesaria satisfacción ante los incumplimientos empresariales.

La LPRL no asigna obligaciones exclusivamente al empresario. También el poder público tiene las suyas, como se ha visto, aunque no se constituya en garante directo del derecho de “protección eficaz del trabajador”, dirimiéndose sus responsabilidades en el terreno de lo político. El triángulo se completa con las obligaciones de los trabajadores contenidas en el art. 29 de la Ley. Estas obligaciones, que se resumen en los deberes de obediencia y de colaboración, están condicionadas no obstante al nivel de formación adquirido y a las instrucciones preventivas recibidas del empresario. En otras palabras, al cumplimiento previo por parte del empresario de sus obligaciones en materia de formación y de determinación de las medidas preventivas adecuadas, de las que derivan las instrucciones a que el precepto alude. Expresamente además, la Ley viene a exonerar a los trabajadores de cualquier responsabilidad administrativa, ya que el incumplimiento de sus obligaciones adquiere el carácter de laboral, y por tanto, sujeto al régimen disciplinario de la empresa. Se diseña así un **régimen de responsabilidades asimétrico**, como lo es también la distribución del poder de decisión en el seno de la empresa, en la que el poder directivo se reserva al empresario. En consecuencia, y con independencia de los deberes de las AAPP, la **responsabilidad principal recae sobre el empresario** (también en algún caso sobre los servicios de prevención, en cuanto órgano o servicio ajeno de la empresa) mientras que la derivada lo hace sobre los trabajadores. El **deber de prevención** constituye así la consecuencia inmediata de la posición de **control de medio de producción** que ostenta el empresario, que es quien decide los riesgos soportados por los trabajadores. Y, por su parte, los poderes públicos asignan tal deber de prevención al amparo del art. 40.2 de la Constitución, que permite a los poderes públicos intervenir en las prerrogativas empresariales derivadas de la libertad de empresa¹³⁸⁵. Coherentemente con todo ello, la LISOS establece una tipificación de infracciones en materia de prevención de riesgos que excluye como sujeto infractor a los trabajadores.

De igual modo, el art. 96.2 LRJS prevé la **inversión de la carga de la prueba** en los procesos sobre la materia, incluida la referida a las circunstancias eximentes o atenuantes de la responsabilidad, quedando equiparado de esta forma al supuesto de los procesos por discriminación, ya existentes en la antigua Ley de Procedimiento Laboral (LPL):

¹³⁸⁴ Como se reconoce en el preámbulo de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, *BOE* núm. 245, de 11 de octubre de 2011, p. 106584-725. En particular, como se verá, su art. 2 b).

¹³⁸⁵ F. CAMAS RODA *Los fundamentos jurídico-laborales de la obligación general de seguridad empresarial*, cit., p. 628.

“En los procesos sobre responsabilidades derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales **corresponderá a los deudores de seguridad** y a los concurrentes en la producción del resultado lesivo **probar la adopción de las medidas necesarias** para prevenir o evitar el riesgo, así como cualquier factor excluyente o minorador de su responsabilidad. No podrá apreciarse como elemento exonerador de la responsabilidad la culpa no temeraria del trabajador ni la que responda al ejercicio habitual del trabajo o a la confianza que éste inspira”.

Lo que no constituye por cierto una novedad, sino la aplicación de la jurisprudencia inmediatamente anterior, que venía exigiendo que, para enervar su responsabilidad, el empresario debía acreditar “haber agotado toda diligencia exigible, más allá -incluso- de las exigencias reglamentarias”, en aplicación de las obligaciones de garantía de seguridad y de efectividad de las medidas preventivas de los art. 14.2 y 15.4 LPRL¹³⁸⁶. Como también apreciaba que “la propia existencia de un daño pudiera implicar el fracaso de la acción preventiva a que el empresario está obligado”, ya que si el accidente se había materializado, algo debió fallar en la cadena de obligaciones de evaluación, evitación y protección de riesgos “como parece presumir la propia LPRL (art. 16.3) al obligar al empleador a hacer una investigación de las causas de los daños que se hubiesen producido”¹³⁸⁷. Este criterio jurisprudencial ya avanzaba, pues, el criterio de la LRJS en cuanto a la inversión de la carga de la prueba, basándose en la aplicación analógica del art. 1.183 CC, del que se deriva que “el incumplimiento de la obligación ha de atribuirse al deudor y no al caso fortuito, salvo prueba en contrario”. En consecuencia, aunque la **responsabilidad en el resarcimiento de daños no es objetiva**, pues ello conduciría a la desmotivación en la adopción de medidas preventivas, es **el empresario, deudor de seguridad, quien ha de probar** haber actuado con la máxima diligencia en evitación de la lesión o que el trabajador actuó con imprudencia temeraria para eximirse de responsabilidad.

Así pues, y siempre partiendo del incumplimiento de una norma, las responsabilidades exigibles al empresario son de diferente orden: administrativo (incluidas las de seguridad social), civil o penal. Conviene reparar en que el art. 42 LPRL establece también la **compatibilidad** entre las diferentes responsabilidades. Así, la

¹³⁸⁶ La Directiva Marco diseña una responsabilidad cuasi-objetiva del empresario, pero que puede ser atemperada a tenor de su art. 5.4, que autoriza a los Estados miembros a establecer excepcionalmente la exclusión o disminución de la responsabilidad del empresario por circunstancias ajenas, anormales e imprevisibles cuyas consecuencias no pudieran ser evitadas a pesar de la diligencia desplegada. En la legislación española la responsabilidad objetiva, siempre presente y no atemperada, se relaciona directamente con el aseguramiento obligatorio, mientras que la exigencia del resto de responsabilidades ha de derivar de un incumplimiento normativo previo.

¹³⁸⁷ STS 4801/2010 de 30 de junio de 2010, Nº Rec. 4123/2008, F. J. 3º. La propia sentencia recuerda que la STJCE 2007/141 de 14 de junio de 2007 interpreta que el alcance de la obligación prevista para el empresario en el art. 5.1 de la Directiva Marco [“el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo”], de forma que no había sido conculcado por el art. 2 de la Ley del Reino Unido relativa a la Salud y Seguridad en el Trabajo, al disponer que “el empresario garantizará la salud, la seguridad y el bienestar de todos sus trabajadores en el trabajo, en la medida en que sea razonablemente viable”. Nótese en todo caso que la LPRL es más contundente en las obligaciones empresariales, lo que la inversión de la carga de la prueba refuerza.

administrativa, en forma de sanción, es compatible con la civil por daños y perjuicios y, naturalmente, con las prestaciones del sistema de Seguridad Social y su recargo. Las responsabilidades penales son compatibles con las civiles indemnizatorias –salvo que la resolución penal lleve aparejada la responsabilidad civil derivada cuando se sustancian ambas en el mismo procedimiento- y con el recargo de prestaciones. No ocurre así con las responsabilidades administrativas y las penales, como se ve a continuación.

A. La responsabilidad administrativa

La vertiente protectora del interés público del deber de prevención refleja los preceptos constitucionales en que la LPRL se asienta y en particular en el deber de *velar* por la seguridad del art. 40.2 CE. Por lo demás, el art. 103.1 CE deposita en la Administración la defensa del interés general, siendo evidente que “la convivencia pacífica se pondría en peligro sin el respeto a las normas que quieren garantizar un medio de trabajo seguro y saludable”¹³⁸⁸. De ahí la plena justificación de la exigencia de responsabilidad administrativa, que pone en juego la potestad sancionatoria frente a las infracciones normativas del empresario, y cuya necesidad frente a la histórica resistencia patronal a la aplicación de las leyes laborales es patente.

La legitimación de la potestad administrativa sancionadora en general, y en particular en el ámbito social en el que se incardina la materia preventiva encuentra su raíz, no ya en la mera actividad de *policía administrativa*, sino en cuanto constituye, junto con la potestad jurisdiccional penal, una de las **manifestaciones del *ius puniendi* del Estado**. Como consecuencia, ha de estar sometida, con ciertos matices, a los **principios del Derecho penal**, a saber: legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad. Y también a **límites específicos de la potestad sancionadora** -como se recoge en el F. J. 3º de la STC 77/1983- que la distinguen de la penal: legalidad en función de su excepcionalidad, interdicción de las penas de privación de libertad, respeto de los derechos de defensa y sometimiento a la autoridad judicial¹³⁸⁹. De estos límites se deducen algunas consecuencias prácticas: el necesario control a posteriori por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso, la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos (*non bis in ídem*) o la necesidad de respetar la cosa juzgada. Tras las depuraciones correspondientes, el procedimiento sancionador en materia social ha venido cumpliendo

¹³⁸⁸ J. APARICIO TOVAR, “Sobre las responsabilidades del empresario según la ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 7, Universidad Complutense, Madrid. 1995, p. 55

¹³⁸⁹ F. CAMAS RODA, “Responsabilidad empresarial por siniestralidad laboral: régimen sancionatorio”, *XVI Jornadas Catalanas de Derecho Social*, 2005, p. 4-6, consultado el 28 de septiembre de 2017 en <http://www.uoc.edu/symposia/dretsocial/ponencies/camas0205.pdf>. La STC 77/1983, de 3 de octubre, en *BOE* núm. 266 de 07 de noviembre de 1983, ECLI:ES:TC:1983:77.

desde antes de la LPRL con los requisitos exigidos para su adaptación al texto constitucional.

Antes de analizar la adecuación de la normativa sancionadora en el terreno preventivo, se señalará que **en el ámbito de la empresa**¹³⁹⁰ **el sujeto único de responsabilidad administrativa es el empresario**, sea persona física o jurídica, siendo esta responsabilidad indelegable en cualquiera de los grados jerárquicos de la empresa ni tampoco en la organización preventiva, sea esta interna o externa. Tampoco ofrece mayor problema la imputación de responsabilidad administrativa al empresario persona jurídica, perfectamente capaz de cometer la infracción.

El principio de **legalidad**, que exige en su vertiente formal rango legal para la norma sancionadora -aunque en algún caso puede remitirse a regulación reglamentaria- se cumple por la LISOS (realmente desde 1988 con la Ley inicial) en toda su extensión, y en particular en la parte referida a las infracciones en materia preventiva que constan en la Sección 2ª de su Capítulo II. Y en cuanto a su vertiente material, por la posibilidad admitida de que tal norma de rango legal contenga remisiones a normas reglamentarias si en éstas quedan determinados suficientemente los elementos de la conducta antijurídica, cosa que la LISOS cumple también en sus remisiones¹³⁹¹.

El principio de **tipicidad** exige que las conductas infractoras estén delimitadas de forma precisa, sin que sea necesario que el precepto legal realice una definición absoluta si tal conducta se resiste, por su extensión, complejidad e imprevisibilidad a ser regulada con exhaustividad, en cuyo caso basta con la utilización de conceptos jurídicos indeterminados o el reenvío a otros grupos normativos¹³⁹². Pues bien, también queda cumplido en la LISOS en la medida en que contiene una exhaustiva relación de los supuestos de acción u omisión que constituyen las diferentes infracciones, con la inclusión en algunos casos de las técnicas excepcionales mencionadas. La tipificación de las infracciones y la graduación de las correspondientes sanciones figuraba en la propia LPRL en su redacción inicial, que se sustrajo de la entonces vigente LISOS de 1988¹³⁹³, pero retornó a ésta en el TR de 2000, que recuperaba así su vocación unificadora. Las

¹³⁹⁰ La LISOS se refiere también en su art. 2 a otros sujetos responsables en materia preventiva, ajenos a la relación laboral directa, como son los empresarios titulares de centro de trabajo, los promotores y propietarios de obra o los trabajadores por cuenta propia, así como los servicios de prevención ajenos, las entidades de auditoría del sistema de prevención y las entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación preventiva.

¹³⁹¹ F. CAMAS RODA, “Responsabilidad empresarial por siniestralidad laboral...”, cit., p. 10-12, con cita de las STC 42/1987 de 7 de abril y 3/1988 de 21 de enero.

¹³⁹² F. CAMAS RODA, “Responsabilidad empresarial por siniestralidad laboral...”, íd., p. 15.

¹³⁹³ Ya se ha señalado que en la actualidad rige el TR de la LISOS, Real Decreto Legislativo 5/2000, que ha ido incorporando modificaciones a medida que la legislación laboral ha ido variando, y que mantiene su vocación unificadora. Sólo queda regulación sancionadora significativa fuera de la LISOS en la normativa de extranjería. En relación con las infracciones del empresario no relativas a normativa específicamente laboral, sino conexas como la sanitaria, industrial, de protección de datos, etc., muchas de ellas con impacto en la seguridad y salud de los trabajadores, ver el artículo de O. FERNÁNDEZ MÁRQUEZ y J. GARCÍA MURCIA, “Infracciones extrasistemáticas del empresario en materia social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 78, Madrid, 2008, p. 59-91.

responsabilidades civiles o penales, e incluso la particular del recargo de prestaciones, que lo es en materia de seguridad social, quedan fuera de la regulación de la LISOS¹³⁹⁴ (como sucedió con la LPRL en su día).

En cuanto al principio de **culpabilidad**, que exceptúa de todo acto sancionador un régimen de responsabilidad objetiva, y pese a las discusiones doctrinales de que ha sido objeto, parece claro que los **propios tipos de la LISOS lo incorporan**. Y ello con independencia de la consideración que la “negligencia o intencionalidad” o la “conducta general del empresario” merezcan como criterio de agravamiento para la graduación y cuantificación de las sanciones¹³⁹⁵, ya que todos los tipos infractores en materia de prevención se apoyan en un **incumplimiento normativo que exige por sí mismo dolo o negligencia**. Así, se consideran infracciones a los efectos de la Ley¹³⁹⁶, y sujetas a responsabilidades conforme a la misma, “las acciones u omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y de salud laboral”. Como señala Ferran Camas:

“La operatividad del principio de culpabilidad en este tipo de infracciones administrativas tiene así una característica especial: las infracciones de mera conducta tienen su origen en prestaciones a cargo del empresario calificables también como de actividad o de medios, donde el contenido de la prestación del deudor del *facere* se agota en el despliegue o desarrollo de una actividad o conducta diligente, con lo que, en consecuencia, lo que en verdad tipifican estas infracciones es la propia imprudencia o falta de diligencia del empresario en la consecución del fin perseguido por la norma. Por esta razón, la exigencia de dolo o culpa en la realización de la infracción no hay que referirla con respecto a un resultado antijurídico, ya que éste falta en el tipo de infracciones referidas, sino más bien, a la previsibilidad y viabilidad de la propia acción u omisión que ha supuesto el incumplimiento de la norma”¹³⁹⁷

¹³⁹⁴ Tampoco contempla la LISOS la regulación de la paralización de actividades, la suspensión o cierre de establecimientos ni los efectos en la contratación pública, supuestos que se mencionarán más adelante, y que permanecen regulados en la LPRL.

¹³⁹⁵ Criterio que se refiere genéricamente a las infracciones en el orden social, pero no incluido entre los específicos para las infracciones en materia de prevención (art. 39.2 y 3 LISOS)

¹³⁹⁶ En la LPRL, y después en la LISOS, solo se hallan las infracciones al ordenamiento laboral, sin perjuicio de que pueda el empresario ser sujeto infractor de la normativa industrial o sanitaria.

¹³⁹⁷ F. CAMAS RODA “Responsabilidad empresarial por siniestralidad laboral...”, *ibíd.*, p. 22. El autor sitúa la cobertura legal de esta construcción en el art. 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, *BOE* núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, p. 40300-19, que prescribe que “sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia”. El precepto ha sido sustituido por el art. 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *BOE* núm. 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89411-530, cuya redacción exige explícitamente dolo o culpa del infractor: “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”.

Puede observarse además que el largo listado de infracciones incluido en la Ley se refiere a la creación de **situaciones de riesgo** –definido en su art. 4.2º como “la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo”- y, lo que no constituye novedad, sin necesidad de que el riesgo se materialice en lesión. Pues bien, si cualquier incumplimiento de la ley es en principio culpable, la creación de riesgo en un sistema de trabajo en el que el empresario tiene el poder de dirección, **materializa aún más la culpabilidad (o al menos negligencia)**, quedando a cargo en todo caso del empresario la prueba de su ausencia de culpa.

En relación con la normativa anterior, la Ley amplía el catálogo de infracciones calificadas como graves al introducir las correspondientes a incumplimientos derivados de los nuevos deberes empresariales. También lo hace en relación con las infracciones muy graves, que incluyen no solo criterios de importancia excepcional del riesgo o las relativas a vulneración de la normativa de menores o embarazadas y lactantes, sino también toda afectación de un derecho fundamental (criterio este último por otro lado presente en el conjunto de normativa sancionadora laboral, como es de ver en la LISOS).

El principio de **proporcionalidad** es atendido mediante el sistema de graduación y cuantificación de las sanciones. La LPRL (y ahora la LISOS) reproduce los conocidos criterios a tener en consideración para la graduación de las sanciones y su cuantificación ya contenidos en la primera versión de la LISOS y específicos en materia de prevención, como son: la peligrosidad de las actividades desarrolladas, el carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades, la gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse, las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste, la inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los Delegados de Prevención o el Comité de Seguridad y Salud o la conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales. Todo ello con la importante salvedad de que estos criterios no agravarán la sanción si el tipo infractor ya los incluye.

Y en cuanto al **procedimiento sancionador**, se recoge como específico en la normativa de Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹³⁹⁸. En relación con la protección jurisdiccional, y para resolver los tradicionales problemas de disparidad de criterios entre las diferentes jurisdicciones y la fragmentación en la protección jurídica dispensada, el nuevo texto de la **LRJS ha adjudicado por fin al orden social** (art. 2.n) la impugnación de, entre otras, las resoluciones administrativas, “recaídas en el **ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical**”, así como, salvo excepciones, las de los actos de las Administraciones públicas “sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio

¹³⁹⁸ El aún vigente, tras modificación por Real Decreto 772/2011, *BOE* núm. 147 de 21 de junio de 2011, p. 65311-26 es el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social, derivado de la Ley 42/1997, *BOE* núm. 132 de 3 de junio de 1998, p. 18299-311.

de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical que pongan fin a la vía administrativa”. Entre ellas se incluyen las resoluciones sancionadoras en materia de prevención de riesgos laborales¹³⁹⁹.

Ha de observarse en todo caso que, ya que el deber del empresario es de prevención, la **conducta ilícita constitutiva de la infracción no es de resultado, sino de riesgo**, con lo que no es necesaria la materialización del daño para su apreciación¹⁴⁰⁰. La imposición de la sanción o su sustitución por el requerimiento –siempre obligado ante un incumplimiento- queda a juicio del inspector de trabajo que haya de proponerla (art. 43)¹⁴⁰¹. Las sanciones previstas son pecuniarias, en forma de multa, y de cuantía muy superior a las estipuladas en otras materias como la laboral desde la promulgación de la LPRL, siendo su régimen idéntico al del resto de las sanciones en el orden social.

Se hará una referencia final al papel del denunciante, de los órganos representativos de los trabajadores y de los sindicatos en el procedimiento sancionador. El art. 20.4 de la actualmente vigente Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS)¹⁴⁰² **no confiere al denunciante la condición de interesado** en la fase de la actuación inspectora, si bien **podrá tenerla una vez iniciado el procedimiento sancionador** en los términos del actual art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁴⁰³.

Al tiempo, la LOITSS de 2015 introduce por primera vez el **reconocimiento expreso de la condición de interesados en el procedimiento sancionador a los representantes** de las organizaciones sindicales y a los representantes de los trabajadores, “en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación”. Este reconocimiento es la consecuencia de los repetidos pronunciamientos del TC que venían a reconocer una legitimación “genérica” a los sindicatos, con la sola condición

¹³⁹⁹ Esta asignación, del todo procedente ha tenido que esperar desde la previsión de la Ley 50/1998, cuya D. A. 24ª.3 preveía un plazo de nueve meses para las modificaciones legales correspondientes. Una muestra más de la “prioridad” que los temas laborales tienen asignada en la agenda legislativa.

¹⁴⁰⁰ El riesgo puede incluso no ser inmediato, como es el caso de las infracciones relativas a la elaboración de la evaluación de riesgos o la planificación preventiva.

¹⁴⁰¹ Aunque no esté expresamente previsto en la Ley, la práctica inspectora pone de manifiesto que en caso de lesión, si está producida por incumplimiento de norma preventiva, se extiende el acta de infracción, entre otras razones para reforzar la propuesta de recargo de prestaciones que en su caso se remita al INSS. Ello no obsta para apreciar la utilidad del requerimiento como fórmula normalmente muy efectiva de corrección de las conductas infractoras y tradicionalmente utilizado por la Inspección de Trabajo desde sus inicios.

¹⁴⁰² Ley 23/2015 de 21 de julio de 2015, *BOE* núm. 174 de 22 de julio de 2015, p. 61661-93.

¹⁴⁰³ Que reconoce en su punto 1 la condición de interesado a quienes promuevan el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, a quienes sin haberlo iniciado tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte y a quienes, ostentando intereses legítimos, individuales o colectivos que puedan resultar afectados por la resolución, se personen en el procedimiento antes de la resolución definitiva. Y en su punto 2 reconoce a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, la condición de titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca, *BOE* núm. 236 de 2 de octubre de 2015, p. 89343-410. En el momento de promulgarse la Ley 23/2015 estaba vigente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, *BOE* núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, p. 40300-19, cuyo art. 31 tenía el mismo contenido.

para su reconocimiento en los casos concretos, de que exista además “un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate”¹⁴⁰⁴. El contenido esencial de la argumentación sobre la legitimación “genérica” es el siguiente:

“Los **sindicatos** desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia (...), una **función genérica de representación y defensa** de los intereses de los trabajadores, que no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la **propia naturaleza sindical del grupo**. (...) Por esta razón, hemos declarado que, en principio, es posible considerar **legitimados a los sindicatos para accionar en cualquier proceso** en el que estén en juego **intereses colectivos** de los trabajadores”¹⁴⁰⁵.

Para terminar, se señalará que el art. 49.5 LPRL preveía en su redacción inicial, en relación con las infracciones muy graves, que una vez firmes, se harían públicas “en la forma que se determine reglamentariamente”. Este precepto pasó al TR LISOS como art. 40.2. La **publicación**, que responde no solo a criterios de transparencia, sino sobre todo de **reproche social**, permaneció **sin hacerse efectiva por falta de desarrollo reglamentario durante doce años** (durante todo el gobierno conservador de Aznar). Finalmente se promulgó el Real Decreto 597/2007 de 4 de mayo¹⁴⁰⁶ conteniendo el procedimiento para la publicación, que comienza exigiendo que en el acta de infracción y en las resoluciones administrativas conste expresamente la propuesta de publicación. Es esta una **exigencia procedimental en realidad innecesaria** y que solo conduce a poner impedimentos a su efectividad, ya que la publicación no es propiamente una sanción sino que deriva directamente de la previsión legal. La norma concluye con la previsión de creación de un **registro de consulta pública** de las resoluciones sancionadoras en cada una de las Administraciones competentes (central o autonómicas).

Existen otras actuaciones administrativas previstas en la LPRL que no son tampoco técnicamente sanciones sino que consisten en la imposición de una conducta determinada. Es el caso de la ya mencionada *paralización de actividades* (art. 44), que tampoco constituye una novedad en nuestro ordenamiento¹⁴⁰⁷ y que se revela

¹⁴⁰⁴ STC 28/2005 de 14 de febrero de 2005, Nº Rec. 687/2002, F. J. 3º, con cita de otras anteriores.

¹⁴⁰⁵ STC 215/2001, de 29 de octubre de 2001, Nº Rec. 1990/1999, F. J. 2º. La sentencia contaba con un voto particular, contrario a que puedan, en conflictos individuales, “interferirse los sindicatos, como titulares de intereses colectivos, y en tal carácter como defensores de los mismos, determinando, en su caso, cuál sea, si es que existe, la base legal de esa posible interferencia”.

¹⁴⁰⁶ Real Decreto 597/2007 sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, BOE núm. 108 de 5 de mayo de 2007, p. 19415-16. Con posterioridad, y también con retraso suplementario, las CCAA han ido publicando sus normas específicas. Así, en Cataluña mediante Decreto 10/2009 de 21 de enero de 2009, DOGC de 3 de febrero de 2009 o en el País Vasco, mediante Decreto 244/2012 de 21 de noviembre, Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) núm. 234 de 4 de diciembre de 2012. Las dos normas contienen el mismo requisito de inclusión de en el acta de infracción de la propuesta de publicación.

¹⁴⁰⁷ Desde la Real Orden de 6 de noviembre de 1902 a la Ley de Industria de 1992, pasando por la OGSHT (que no exigía la inminencia) o el Estatuto del minero. Bien es verdad que la posición del funcionario que

enormemente útil en la actividad inspectora. Se trata en este caso de una actuación administrativa de sustitución de obligaciones del empresario que este incumple y cuyo incumplimiento puede acarrear graves daños¹⁴⁰⁸. Es también el caso de la previsión -ya contenida en la entonces vigente LISOS y que la LPRL reproduce en su art. 53- de que, en casos de *excepcional* gravedad de las infracciones, el gobierno (sea el central o el autonómico) pueda acordar la suspensión de las actividades o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo, sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan a los trabajadores.

Mención aparte merecen las **limitaciones a la facultad de contratar** con la Administración por la comisión de delitos o por infracciones administrativas muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, que el art. 54 remite a lo establecido en la legislación de Contratos del Sector Público. Entre los múltiples supuestos de prohibición de contratar del art. 60.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) se encuentran las personas condenadas en sentencia firme por “delitos contra los derechos de los trabajadores” –a los que después se hará referencia- y las empresas sancionadas con carácter también firme por infracción “muy grave en materia social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales” según la LISOS¹⁴⁰⁹.

Sin embargo, la apreciación de la concurrencia de la prohibición de contratar por este motivo -a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los casos, en los que el órgano de contratación lo hace directamente- **requiere “la previa declaración de su existencia mediante procedimiento al efecto”**. Es decir, que no basta con que concurra la causa y pueda ser probada¹⁴¹⁰, como en cualquiera de los demás supuestos, sino que ha de completarse un procedimiento administrativo específico y distinto, en el que la

paraliza, aparte la decisión administrativa final de la autoridad laboral, queda más salvaguardada en la LPRL.

¹⁴⁰⁸ Cuando la paralización es ordenada por el Inspector de Trabajo, normalmente como paso previo a la extensión del acta de infracción, adquiere el carácter de *medida provisional*, definida como “*decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador, o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones (alegaciones y decisión final de la autoridad laboral) para poner fin a la conducta infractora o para proteger el interés general perturbado por la infracción...*”, F. PONS CÁNOVAS, *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2001, p. 17.

¹⁴⁰⁹ Tras varias modificaciones desde la entrada en vigor de la LPRL, la norma de referencia en el momento de redactar estas líneas es el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, *BOE* núm. 276, de 16 de noviembre de 2011, p. 117729-914. El 9 de marzo de 2018 entrará en vigor la recién aprobada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, *BOE* núm. 272 de 9 de noviembre de 2017, p. 107714-8007. El mencionado art. 60.1 pasará a ser el 71.1 de la nueva norma.

¹⁴¹⁰ El art. 73.1 de la misma norma en vigor prevé que, de forma general, “la prueba, por parte de los empresarios, de no estar incurso en prohibiciones para contratar podrá realizarse mediante testimonio judicial o certificación administrativa, según los casos. Cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente, podrá ser sustituido por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa, notario público u organismo profesional cualificado”. En redacción similar, también lo prevé así el art. 84 de la Ley 9/2017.

competencia para la declaración y la fijación del alcance o duración de la prohibición corresponde al ministro de Economía y Hacienda. Además, en ambos casos es requisito para su validez la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas que corresponda (art. 61). Para iniciar el procedimiento, es necesario que “las autoridades y órganos competentes” notifiquen a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas las sanciones y resoluciones firmes recaídas. Además de inscribirse las prohibiciones de contratar en los registros correspondientes, se deberán publicar en el BOE o en los respectivos diarios o boletines oficiales a cuyo ámbito se circunscriba¹⁴¹¹. El complicado camino para la declaración de la prohibición de contratar, junto con la determinación de los plazos de vigencia por los órganos de contratación del Estado o de las CCAA, **no han permitido que la exclusión de la contratación revista la efectividad disuasoria** del incumplimiento de las normas laborales y en particular en relación con las grandes empresas.

La LPRL establece en su art. 45.1 una excepción en cuanto a la forma de exigencia de la responsabilidad administrativa, al eliminar la posibilidad de que las **AAPP** sean sancionadas por sus incumplimientos, **sustituyendo la sanción por la imposición de medidas correctoras** derivadas de la comisión de las mismas infracciones tipificadas en la LISOS¹⁴¹². Ha de recordarse que fue este uno de los elementos de discusión interna en el seno del gobierno durante el largo periodo de elaboración de la Ley, con la oposición emblemática del Ministerio de Hacienda de la época. La experiencia ha venido demostrando que los mecanismos para hacer cumplir tales medidas correctoras son en general de larga duración y no siempre culminan con el cumplimiento por parte de la administración infractora.

B. El recargo de prestaciones, un instrumento punitivo con efectos preventivos

La doctrina viene discutiendo de antiguo sobre la naturaleza jurídica del recargo de prestaciones económicas derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, para unos sancionatoria -administrativa y derivada de un incumplimiento normativo-, para otros indemnizatoria -ingresa en el patrimonio del trabajador en función del daño causado- y para el resto mixta o ecléctica como indemnización punitiva¹⁴¹³. Esta

¹⁴¹¹ Art. 20 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, *BOE* núm. 257 de 26 de octubre de 2001, p. 39252-71.

¹⁴¹² En la A.G.E, se desarrolla el procedimiento mediante Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, *BOE* núm. 182 de 31 de julio de 2002, p. 28246-48, que se aplica con carácter supletorio al resto de las AAPP. Las CCAA cuentan con sus propios procedimientos en ejercicio de sus propias competencias.

¹⁴¹³ Resumida en A. V. SEMPERE NAVARRO y R. MARTÍN JIMÉNEZ, “El recargo de prestaciones: puntos críticos”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 53, Madrid, 2004, p. 398-409. En

institución figura en nuestro ordenamiento desde la LAT 1900. Aunque sometida a paulatinas modulaciones, tiene su regulación actual en el art. 164 de la LGSS de 2015, que prescribe que:

“Todas las prestaciones económicas que tengan su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional se aumentarán, según la gravedad de la falta, de un 30 a un 50 por ciento, cuando la lesión se produzca por equipos de trabajo o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los medios de protección reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones, o cuando **no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad y salud en el trabajo, o las de adecuación personal** a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador”¹⁴¹⁴.

Como es sabido, la responsabilidad de su pago recae directamente sobre el empresario infractor, sin que pueda ser objeto de aseguramiento alguno, “siendo nulo de pleno derecho cualquier pacto o contrato que se realice para cubrirla, compensarla o transmitirla”, y es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción.

La primera observación es señalar que tras la LPRL se incluye el supuesto de falta de adecuación personal al trabajo según las condiciones específicas del trabajador, consecuencia inmediata del nuevo deber de adaptación del trabajo a la persona. En segundo lugar, que la referencia al recargo de la propia LPRL ha dado argumentos a quienes sostienen su carácter indemnizatorio. En efecto, en su art. 42.3, el recargo se sitúa entre las indemnizaciones con las que son compatibles las sanciones administrativas, al referirse a “las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social”. En realidad, la discusión no es solo académica, puesto que de cada opción derivan consecuencias importantes. Así, si se entendiera que la naturaleza es indemnizatoria, se desprendería, entre otras consecuencias, una consideración conjunta con las eventuales indemnizaciones civiles. Y si fuera estrictamente sancionatoria, no tendría sentido su abono al trabajador y cabría aplicar el principio *non bis in ídem* en relación con la sanción administrativa.

Más allá de esta discusión, que históricamente ha venido también atravesando los pronunciamientos jurisdiccionales¹⁴¹⁵, puede afirmarse que el recargo cumple una

realidad estas discusiones doctrinales tienen como trasfondo la puesta en cuestión de la figura del recargo, especialmente molesta para los empresarios incumplidores. Entre los partidarios de la desaparición de la figura, A. DESDENTADO BONETE, “El recargo de prestaciones de la Seguridad Social y su aseguramiento. Contribución a un debate”, *Revista de Derecho Social*, núm. 21, Madrid, 2003, p. 11-28. Sobre las dificultades de su asimilación a la figura anglosajona de los *punitive damages*, B. FERNÁNDEZ GREGORACI, “Recargo de las prestaciones de la seguridad social: un supuesto específico de *punitive damages*”, *Anuario de Derecho Civil*, Tomo LXI, Fascículo I, Madrid, 2008, p. 113-146.

¹⁴¹⁴ Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, *BOE* núm. 261 de 31 de octubre de 2015, p. 103291-519.

¹⁴¹⁵ En realidad, la sanción y el recargo no comparten el mismo fundamento, ya que la sanción castiga la vulneración de una norma de orden público mientras que el recargo se refiere a una relación entre

función esencialmente sancionatoria, siendo la indemnización un resultado compatible *ope legis* con la finalidad principal. Abonan este carácter predominantemente sancionatorio elementos como que su raíz reside en un incumplimiento normativo, que se tramita en el marco del procedimiento de imposición de sanciones de la ITSS y que su cuantía se relaciona con la gravedad de la infracción cometida. Pero sobre todo, porque cumple un cometido básicamente **disuasorio para el empresario**, hasta el punto de que sobre todo en casos de prestaciones por invalidez o muerte, la cuantía del recargo puede ser muy superior a la de la sanción administrativa. Esta finalidad disuasoria, en cuanto que estimuladora de la prevención, es la que le confiere su verdadera utilidad en el sistema de responsabilidad.

A pesar de las oscilaciones de la jurisprudencia, la históricamente mayoritaria y la más reciente reconocen la compatibilidad del recargo con cualquier indemnización civil. Así, en la STS de 9 de febrero de 2005 se sostiene que, mientras que las prestaciones de seguridad social se integran en el total indemnizatorio que incluye la responsabilidad civil, este criterio no es aplicable al recargo de prestaciones.

Las razones esgrimidas en la STS de 2 de octubre de 2000, en unificación de doctrina, son múltiples: a) el recargo tiene un efecto disuasorio, ya que pretende “impulsar coercitivamente de forma indirecta el cumplimiento del deber empresarial de seguridad, incrementando específicamente sus responsabilidades con el objeto de que no resulte menos gravoso indemnizar al accidentado que adoptar las medidas oportunas para evitar los riesgos”, b) es independiente y compatible con las responsabilidades de todo orden, redundando en beneficio del accidentado o sus causahabientes y no del patrimonio de la Seguridad Social, c) si el recargo fuera una mera indemnización, no tendría fundamento legal la intervención administrativa en su resolución y, d) carecería de sentido que si se fijara con anterioridad la indemnización civil, su cuantía influyera en la del recargo¹⁴¹⁶. Además, el TC ha tenido ocasión de pronunciarse en el sentido de que el recargo es una “responsabilidad a cargo del empresario extraordinaria y puramente sancionadora”¹⁴¹⁷. En conclusión, no debe haber duda de su **carácter punitivo y del papel que el recargo cumple en el ámbito preventivo**, que es lo que aquí interesa resaltar.

particulares, “pues conforme a la jurisprudencia constitucional la regla *non bis in ídem* no siempre imposibilita la sanción de unos mismos hechos por autoridades de distinto orden y que (...) no contemplan el hecho desde ‘la misma perspectiva de defensa social’, pues mientras el recargo crea una relación indemnizatoria empresario-perjudicado, la sanción administrativa se incardina en la potestad estatal de imponer la protección a los trabajadores”, STS 6957/2000 de 2 de octubre de 2000, ECLI: ES:TS:2000:6957, F J 5º. El voto particular de esta sentencia fue redactado precisamente por A. Desdentado Bonete.

¹⁴¹⁶ STS 6957/2000 de 2 de octubre de 2000, ECLI: ES:TS:2000:6957, ya citada.

¹⁴¹⁷ STC 21/2011, de 14 de marzo, F J 4, BOE núm. 86 de 11 de abril de 2011, ECLI:ES:TC:2011:21, que cita otra anterior, STC 158/1985, de 26 de noviembre, FJ 2, BOE núm. 301 de 17 de diciembre de 1985, ECLI:ES:TC:1985:158.

El TS ha corregido últimamente¹⁴¹⁸ esta posición taxativa. Pese a reconocer que sobre todo tras la LPRL el recargo tiene el carácter de “indemnización punitiva”, admite sin embargo una naturaleza plural, tanto resarcitoria como preventivo/punitiva, lo que permite, novedosamente, al poner el acento en su carácter prestacional (art. 127.2 LGSS), atribuir la responsabilidad del recargo a las empresas sucesoras. Esta interpretación es acorde además con la jurisprudencia comunitaria¹⁴¹⁹ que concluye que ha de exigirse responsabilidad a la empresa sucesora por los incumplimientos previos a la sucesión, incluida la correspondiente a infracciones. En todo caso, esta corrección no resta vigencia, como la propia sentencia enuncia, al carácter preventivo/punitivo del recargo, que se mantiene.

Se terminará subrayando que para la imposición del recargo no basta con la existencia de lesión y de vulneración de norma preventiva -cualquiera de ellas por cierto¹⁴²⁰- sino que resulta esencial la apreciación de **nexo causal** entre el incumplimiento y la lesión producida, que por tanto, deberá estar debidamente justificada en la actuación que dé inicio al procedimiento (normalmente la actuación inspectora).

C. La exigencia de responsabilidad civil, un camino de obstáculos para los trabajadores

El art. 42.1 LPRL recoge expresamente la compatibilidad de las responsabilidades administrativas del empresario con las civiles por daños y perjuicios y con las penales. El resarcimiento del daño producido al trabajador no se agota con las prestaciones de seguridad social y en su caso con su recargo: de ahí la posibilidad, al menos teórica dadas las **dificultades de su ejercicio**, de acudir a la jurisdicción en demanda de **indemnización por daños**. De la misma manera, la responsabilidad jurídico-pública del empresario infractor puede ser de tal magnitud que adquiera contenido penal, de cuyo reconocimiento deriva también la indemnización correspondiente. Sin embargo, las dificultades prácticas para que los trabajadores afectados por accidente de trabajo o enfermedad profesional vieran reconocidos sus derechos a indemnización o para que en los casos con contenido penal de la infracción se materialice una condena del responsable han venido siendo múltiples. Se hará un repaso de la evolución legal y jurisprudencial en relación con el reconocimiento de la responsabilidad civil, regulada en los art. 1101 y siguientes y 1902 y siguientes del CC., a los que por cierto la LPRL no se refiere, limitándose a reconocer su compatibilidad (art. 42) y la posibilidad de su aseguramiento por el empresario (art. 15.5).

¹⁴¹⁸ STS 1924/2015 de 23 de marzo de 2015, Nº rec. 2054/2014.

¹⁴¹⁹ STJUE de 5 de marzo de 2015, asunto C-343/13.

¹⁴²⁰ Lo que significa que no es necesario tampoco que exista acta de infracción por falta de tipo, prescripción u otra causa. No se olvide que el procedimiento puede iniciarse, aparte de por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de oficio por el INSS o a petición del interesado (art. 27. 2 del Real Decreto 928/1998, ya citado) y que puede imponerse el recargo también a las AAPP.

Habrà que detenerse en primer lugar en recordar que una de las disfunciones del marco de exigencia de la responsabilidad civil del empresario -con importantes repercusiones negativas en el resarcimiento de los trabajadores accidentados- ha sido la histórica **falta de clarificación en cuanto al orden jurisdiccional** a que se ha de someter tal exigencia y que retrotrae en cierta manera a la superada discusión sobre la **concepción civilista de la relación de trabajo**. Pero además, la determinación del orden jurisdiccional, aparte de la inseguridad jurídica que ha venido produciendo, tiene unas consecuencias materiales que fueron definidas en su día por la Sala IV del TS, al apreciar que tal situación “no tiene solo el inconveniente de la indefinición que el justiciable padece con respecto al orden jurisdiccional a que ha de acudir, sino que arrastra una indeseable **desigualdad de trato**, debida a la distinta accesibilidad del proceso civil y del proceso laboral y a los muy diversos criterios informadores de uno y otro ordenamiento”¹⁴²¹. Efectivamente, principios como el de celeridad o el de justicia gratuita son muy importantes en una reclamación de estas características.

En relación con el asunto, los criterios de las Salas I y IV del TS habían venido históricamente siendo dispares, reclamando cada una para sí la competencia. El **orden social** lo hacía apoyándose en que la responsabilidad civil exigible debe considerarse “en un sentido amplio, como categoría contrapuesta a la de la responsabilidad penal” y correspondiente a un **incumplimiento laboral, como responsabilidad contractual**¹⁴²². Esta posición era, por cierto, la mayoritariamente adoptada por la doctrina. Como se resume por parte de la Sala IV ya en 2010, tras dar cuenta de las oscilaciones en sus pronunciamientos, debidas a la intersección con la jurisdicción civil, y justificadas por actuar “todo en favor de la víctima y para el logro de un resarcimiento del daño lo más completo posible”:

“La Sala llega a la diversa conclusión de que la exigencia de responsabilidad necesariamente ha de calificarse como contractual, si el daño es consecuencia del incumplimiento contractual; y que tan sólo merece la consideración extracontractual, cuando el contrato ha sido únicamente el antecedente causal del daño, cuya obligación de evitarlo excede de la estricta órbita contractual, hasta el punto de que los perjuicios causados serían igualmente indemnizables sin la existencia del contrato”¹⁴²³.

Frente a esta posición, el **orden civil** había venido afirmando, con invocación de los art. 1902 y 1903 del CC, que el incumplimiento de los deberes de seguridad y salud laboral era un supuesto de culpa **extracontractual**, ya que a su juicio se trataba de un suceso que se encontraba “fuera de la rigurosa órbita de lo pactado” (SSTS 5 enero 1982, 9 marzo 1983, 5 julio 1983, 21 octubre 1988, 8 noviembre 1990). Puede relacionarse esta

¹⁴²¹ STS 5749/1997 de 30 de septiembre de 1997, FJ 2º, ECLI: ES:TS:1997:5749

¹⁴²² A. MONTOYA MELGAR, “Panorama de la responsabilidad del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo”, *Revista del Ministerio de Asuntos Sociales* núm. 53, Madrid, 2004, p. 313. Cita, entre otras, como significativas, las Sentencias de la Sala IV del TS de 10 de diciembre de 1998 y de 11 de febrero de 2000.

¹⁴²³ STS/IV 4801/2010 de 30 de junio de 2010, F J 2º, ECLI: ES:TS:2010:4801.

prevalencia del orden civil con la histórica tendencia a considerar los deberes de seguridad y de protección empresariales como desligados del contrato de trabajo y sujetos exclusivamente a una obligación pública frente al Estado, como confirmaban la propia LGSS y la OGSHT. Pero ningún sentido tenía a partir del ET que en su art. 19 reconocía la naturaleza contractual de tal deber, y, desde luego, a partir de la LPRL¹⁴²⁴, que configuraba el deber de prevención, ya sin lugar a dudas, con el doble carácter de obligación contractual y pública del empresario. Sería, pues, a partir de 1997 (STS de 24 diciembre 1997) y tras pronunciamientos en ese sentido de la Sala Especial de Conflictos de Competencias¹⁴²⁵ cuando, con un considerable retraso y sin que se explicitara todavía normativamente, comenzaría a excluirse la competencia de la jurisdicción civil cuando la pretensión de indemnización se fundaba en el incumplimiento de normas laborales. Los problemas prácticos derivados de la posición tradicional de la Sala Primera del TS no solo estribaban en las añadidas dificultades procesales del orden civil para los trabajadores, sino también en que sus pronunciamientos convertían en disponible la opción por uno u otro orden jurisdiccional, según considerara el demandante que se tratara de culpa contractual o aquiliana, lo que carece de sentido cuando se trata de una cuestión de orden público. Además, acababa convirtiendo el requisito necesario de la naturaleza extracontractual de la culpa en justificación para la atribución de la competencia¹⁴²⁶

Sin embargo, pronto se reanudaría la anterior tendencia de la Sala I, retomando el criterio tradicional de asunción de la competencia:

“Lo acontecido fue la producción de un resultado dañoso como consecuencia de un hecho realizado en los quehaceres laborales, lo cual, excede de la específica órbita del contrato de trabajo, y permite entender que su conocimiento corresponde **al orden civil por el carácter residual y extensivo del mismo**, concretado en el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 6/1.985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, máxime, cuando en la demanda se hace referencia al ejercicio de la acción por culpa extracontractual, y cuando el artículo 97.3 del Real Decreto 2065/1.974, de 30 de Mayo, Ley de Seguridad Social, establece la compatibilidad entre las prestaciones de la Seguridad Social derivadas de accidente de trabajo con las otras que pueden resultar a consecuencia de que el hecho pueda implicar responsabilidad criminal o civil de alguna persona, incluido el empresario”¹⁴²⁷.

¹⁴²⁴ F. J. CALVO GALLEGO, M. T. IGARTUA MIRÓ, “Responsabilidad civil por accidente de trabajo, orden jurisdiccional competente y extensión de la responsabilidad contractual”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 55, 2000, p. 255.

¹⁴²⁵ Así, ATS 9/1996 de 10 de junio de 1996, ECLI: ES:TS:1996:5129A, invocando autos anteriores de 23 de diciembre de 1993 y de 4 de abril de 1994 de la misma Sala, declara en un caso de reclamación de indemnización por accidente de trabajo que la “competencia corresponde a la jurisdicción social, pues el cumplimiento de los deberes legales impuestos por la legislación sobre seguridad e higiene en el trabajo se integran en el contenido de la relación laboral, cuyo conocimiento es materia propia de la jurisdicción social”.

¹⁴²⁶ F. J. CALVO GALLEGO, M. T. IGARTUA MIRÓ, “Responsabilidad civil por accidente de trabajo...”, cit. p. 258.

¹⁴²⁷ STS 2397/1999 de 10 de abril de 1999, Sala de lo Civil, ECLI: ES:TS:1999:2397.

Otras sentencias posteriores de la Sala de lo Civil, como la STS de 11 de febrero de 2000, rechazaría por el contrario la reclamación de un trabajador lesionado basada en la existencia de culpa *extracontractual* al reconocer que en este caso la competencia exclusiva era la del orden social, al tratarse de culpa *contractual*, derivada del incumplimiento de medidas de seguridad en el trabajo. Por el contrario, la subsiguiente STS de la misma Sala de 16 de junio de 2000, retomaría en cierto modo los criterios clásicos al “limitar la responsabilidad contractual a los supuestos de violación de una medida de seguridad específica fijada en norma legal o reglamentaria”¹⁴²⁸.

Finalmente, un nuevo Auto del TS de 28 de febrero de 2007 recogía los sucesivos pronunciamientos de la Sala Especial, relativos al origen contractual de la relación jurídico-laboral y al carácter de las obligaciones en materia de seguridad y salud impuestas *ex lege*, que implica que “la no observancia de las normas garantizadoras de la seguridad en el trabajo por el empleador constituye un **incumplimiento del contrato de trabajo**” y concluía esclarecedoramente que:

“Cuando -como aquí acontece- se reclama frente al empresario una indemnización por un accidente de trabajo que se ha producido como consecuencia de la infracción de una obligación de seguridad (...) la competencia corresponde al Orden Social de la Jurisdicción porque lo verdaderamente importante es que **el daño se imputa a un ilícito laboral y no civil**, que puede derivar tanto de lo pactado como de lo impuesto por la ley, y entonces nos hallamos dentro de ‘la rama social del Derecho’ (...) El Orden Jurisdiccional Civil únicamente opera cuando el daño sobrevenido no se produce con motivo u ocasión del trabajo, sino que se vincula a una conducta del empleador ajena al contenido obligacional del contrato de trabajo”¹⁴²⁹.

Con apoyo en este auto, la propia Sala I, en STS de 15 de enero de 2008 fijó doctrina definitiva corrigiendo el nuevo rumbo tomado para **ceder la competencia a la jurisdicción social** en virtud de lo dispuesto en el art. 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así, razonaba en su F.J. 5º que “para que sea competente la jurisdicción civil, el daño ha de deberse a normas distintas de aquellas que regulan el contenido de la relación laboral, puesto que, cuando exista un incumplimiento de dicha relación, deberá declararse la competencia de la jurisdicción social”¹⁴³⁰. Añadía, invocando el art. 1.258 del CC, que, puesto que los contratos obligan desde el momento de su perfección, “no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley”, las obligaciones relativas a la seguridad de los trabajadores, contenidas en la ley, “forman parte del contenido del contrato de trabajo según las normas legales que lo regulan”. Aun así, quedaba **sin resolver el supuesto de concurrencia de responsables** y cuando además,

¹⁴²⁸ F. J. CALVO GALLEGO, M. T. IGARTUA MIRÓ, “Responsabilidad civil por accidente de trabajo...”, *íd.*, p. 263.

¹⁴²⁹ ATS 13/2007 de 28 de febrero de 2007, ECLI: ES:TS:2007:4569A.

¹⁴³⁰ STS 830/2008 de 15 de enero de 2008, ECLI: ES:TS:2008:830. La sentencia contiene también un resumen de la jurisprudencia anterior, cuyos hitos principales se han recogido aquí.

junto a las responsabilidades laborales se ventilen otras, en cuyo caso la Sala I seguía reclamando su competencia en virtud de la *vis attractiva* de la jurisdicción civil¹⁴³¹.

Constituyendo, pues, este problema uno de los **obstáculos a la tutela judicial efectiva de los derechos de los trabajadores lesionados en el trabajo**, producto también del desinterés del legislativo por su clarificación, hubo de ser el **diálogo social**, que demostraría una vez más su eficacia, el instrumento a cuyo través se encauzara la solución. Durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero se abrió un proceso de negociación que culminó en la reunión de 22 de febrero de 2005, en la que el Gobierno, las patronales CEOE y CEPYME y los sindicatos CC.OO y UGT acordaron impulsar la elaboración de una Estrategia Española de seguridad y salud en el trabajo, que se materializó -fruto del consenso de los interlocutores y con la participación de las CCAA- en la aprobación por el Consejo de Ministros de 29 de junio de 2007 del primer *Plan de Acción para el Impulso y ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*. Pues bien, una de las medidas, en concreto la numerada 3.7 del Plan era precisamente “abrir un debate global sobre el análisis de los problemas derivados de la **conurrencia de órdenes jurisdiccionales** en la delimitación de las responsabilidades existentes en la prevención de riesgos laborales”¹⁴³².

No de forma inmediata, pero finalmente el asunto quedaba definitivamente resuelto -más de cien años después de la LAT de 1900- desde 2011 en la LRJS, que, en palabras de su preámbulo, “concentra en el orden social por su mayor especialización, el conocimiento de todas aquellas materias que, de forma directa o por esencial conexión, puedan calificarse como sociales” y en particular en relación con las acciones relativas a todas las cuestiones litigiosas relativas a los accidentes de trabajo **para evitar tener que acudir “a los distintos juzgados y tribunales encuadrados en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social”**¹⁴³³.

Así, el art. 2 b) de la Ley prescribe que son los órganos jurisdiccionales del **orden social** los que han de conocer las cuestiones litigiosas que se promuevan “por los **daños originados** en el ámbito de la prestación de servicios o que tengan su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, incluida la acción directa contra la aseguradora y sin perjuicio de la acción de repetición que pudiera corresponder ante el orden competente”, lo que incluye, en su caso, las acciones directas contra las entidades aseguradoras. Y el apartado e) del mismo precepto atribuye también al orden social las promovidas para “garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales **en materia de prevención de riesgos laborales**” y para la “impugnación de las **actuaciones de las Administraciones públicas** en dicha materia respecto de todos

¹⁴³¹ L. ARASTEY SAHUN, “Accidentes de trabajo: últimos criterios de la jurisprudencia social sobre valoración del daño”, *Actum Social*, nº 48, enero/febrero 2011.

¹⁴³² INSHT, *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2007, p. 53.

¹⁴³³ Sólo se excluyen los asuntos derivados de la relación del empresario con los servicios de prevención ajenos o auditorías de su servicio de prevención interno, que tienen carácter civil.

sus empleados, bien sean éstos funcionarios, personal estatutario o personal laboral, (...) en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, incluida la reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales que forma parte de la relación funcional, estatutaria o laboral”, quedando estas últimas acciones, por tanto, fuera también del ámbito de lo contencioso-administrativo. De la misma manera quedan (art. 2.d) en el ámbito del orden social las reclamaciones individuales y colectivas de los trabajadores autónomos económicamente dependientes “incluidos los litigios que deriven del ejercicio por ellos de las reclamaciones de responsabilidad contempladas en el apartado b) de este artículo”. Es decir que el orden social recaba para sí todo tipo de reclamación, incluida por fin la de daños, y para cualquier tipo de trabajadores. Lo hace, además, no solo en el caso de producirse lesión, sino que **todas las reclamaciones, sea cual sea la obligación incumplida, han de remitirse a la jurisdicción social, incluidas también las posibles de orden resarcitorio.** Como insiste el preámbulo, con el objetivo de “hacer efectiva la deuda de protección del empresario y la prevención del riesgo”¹⁴³⁴.

De especial importancia es también la previsión del apartado n) del mismo artículo, que extrae del orden contencioso para depositarlo en el social, el conocimiento, no sólo de las resoluciones administrativas relativas a las suspensiones o extinciones colectivas de contrato, sino, en lo que más interesa aquí, de “las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral”, lo que incluye el conocimiento de las actas de infracción también relativas a prevención de riesgos. Esta esperada medida, no solo simplifica los procedimientos sancionatorios, sino que evita la aplicación de la regla de la prejudicialidad del orden contencioso¹⁴³⁵, que permitía la prevalencia de sus resoluciones sobre las del orden social en la apreciación de la procedencia del recargo de prestaciones, a tenor de las previsiones del art. 42.5 de la LISOS, según el que “la declaración de hechos probados que contenga una sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, relativa a la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción, en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de Seguridad Social”.

Las disfunciones habían llegado a ser muy relevantes, al ser diversas las causas de posible anulación de un acta de infracción que no tenían por qué suponer el reconocimiento jurisdiccional de no haberse producido falta de medidas de seguridad. El resultado era una nueva fuente de desprotección de los trabajadores lesionados y la

¹⁴³⁴ Cuestión distinta son los litigios suscitados “entre el empresario y los obligados a coordinar con éste las actividades preventivas de riesgos laborales y entre cualquiera de los anteriores y los sujetos o entidades que hayan asumido frente a ellos, por cualquier título, la responsabilidad de organizar los servicios de prevención” que, naturalmente, quedan excluidos por virtud de lo previsto en el art. 3.d de la LRJS, al tratarse de una relación puramente civil entre empresarios (coordinación) o entre éstos y sus entidades de prevención.

¹⁴³⁵ M. T. IGARTUA MIRÓ, “Carga de la prueba en responsabilidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional y tutela de la seguridad y salud en el trabajo en España”, *Revista Internacional Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 2, núm. 2, abril-junio 2014, p. 5.

consecuente evasión de responsabilidad empresarial. No fue hasta la STS de 13 de marzo de 2012 cuando, apoyándose en la STC 21/2011 de 14 de marzo, que admite “la existencia de pronunciamientos distintos si existe en la ulterior sentencia motivación suficiente que exteriorice el fundamento de la conclusión contradictoria”¹⁴³⁶, admitía que, con la debida justificación, se produjera un pronunciamiento distinto al previo del contenciosos por parte del orden social. La previsión del art. 2 n) de la LRJS daría fin a estos problemas.

Se examinará ahora otro de los asuntos controvertidos entre las jurisdicciones, como es el relativo a la **apreciación de la culpa**. La exigencia de la responsabilidad civil requiere la existencia de un daño, la actuación ilícita mediando culpa o negligencia de quien lo produce y la existencia de relación de causalidad entre acto ilícito y daño. La apreciación de la culpa es la **clave de la diferencia entre la indemnización y la prestación del sistema de seguridad social**, ya que esta última se basa en la responsabilidad objetiva del empresario. Es el caso generalmente de los accidentes *in itinere* u otros en los que no haya mediado infracción de normas preventivas, que dan lugar siempre a prestaciones pero que no justifican en general reclamación por daños y perjuicios al empresario. Sin embargo, la jurisprudencia de los órdenes civil y social ha venido discrepando en la consideración de la culpa y en su grado de exigencia.

El **orden civil**, apoyándose en la *teoría del riesgo*, que justifica la responsabilidad en el riesgo creado y no tanto en la culpa o la negligencia del empresario, lo que le confiere un carácter cuasi-objetivo, había venido siendo **muy poco exigente con la apreciación de culpa** y aplicando la inversión de la carga de la prueba, entendiendo que la producción de la **lesión es el mejor indicio** de que la prevención no fue completa¹⁴³⁷. Así, la STS de 13 de julio de 1999, refería los argumentos de la de 22 de abril de 1987 y recordaba la doctrina de la Sala I:

“Si bien el artículo 1902 [C. civil] descansa en un principio básico culpabilista, no es permitido desconocer que la diligencia requerida comprende no solo las prevenciones y cuidados reglamentarios, sino además todos los que la prudencia imponga para evitar el evento dañoso, con **inversión de la carga de la prueba y presunción de conducta**

¹⁴³⁶ STS núm. 2287/2012 de 13 de marzo de 2012, ECLI: ES:TS:2012:2287, F. J. 4º. Se hará notar que esta sentencia juzga hechos anteriores a la entrada en vigor de la LRJS.

¹⁴³⁷ Un revelador resumen de esta posición doctrinal en el FJ 2º de la STS/I 2505/2011 de 25 de marzo de 2011, ECLI: ES:TS:2011:2505: “A partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 10.07.1943 supera la inicial concepción subjetivista, en determinados terrenos, en aras a la evolución social y tecnológica, y procede a: a) invertir la carga de la prueba frente al agente, exigiéndole que haya actuado con toda la diligencia necesaria para evitar el resultado perjudicial (STS 19.02.85); b) elevar el nivel de exigencia, superando la mera observancia de disposiciones legales y reglamentarias, exigiendo un agotamiento de la diligencia, que se revelará insuficiente por la mera producción del resultado (SSTS 06.06.83 y 15.04.85); c) ampliación del concepto de culpa para abarcar aquellas conductas que, partiendo de un actuar diligente y lícito, no sólo en sus inicios sino también en su desarrollo, entendiéndose que existe una conducta culpable en virtud de un resultado socialmente dañoso que impone la desaprobación de la acción o de la conducta, por ser contrarias a los valores jurídicos exteriorizados (SSTS 7.03.94 y 8.11.90); y d) como complemento de esta evolución, el establecimiento legislativo de determinadas áreas en las que la responsabilidad es objetiva, por ejemplo, accidente de trabajo y enfermedades profesionales en la rama social del derecho o en el campo de los accidentes de tráfico”.

culposa en el agente, así como la aplicación, dentro de prudentes pautas, de la **responsabilidad basada en el riesgo**, aunque sin erigirla en fundamento único de la obligación a resarcir, no siendo suficiente para la inexistencia de culpa acreditar que se procedió con sujeción a las disposiciones legales que, al no haber ofrecido resultado positivo, revelan su insuficiencia y la falta de algo por prevenir¹⁴³⁸.

Con posterioridad, se produce un cierto **giro hacia la mayor exigencia de culpa** y, abandonando el principio de riesgo o de imputación objetiva, se decanta hacia el de **responsabilidad subjetiva más típicamente civilista**, aunque inclinándose por que quien causó el daño soporte la prueba. Así, la STS de 25 de octubre de 2011, que recoge también así de la anterior STS de 17 de mayo de 2007 la doctrina imperante:

“En la actualidad la doctrina del Tribunal Supremo se pronuncia en casos como el presente sobre la doctrina de la imputación objetiva, a saber: examinan el tema desde la óptica de la moderna doctrina de la imputación objetiva (referida aquí la expresión al ámbito meramente causal, y no como criterio, contrapuesto a subjetivo, de determinación de la responsabilidad), cuyos criterios o pautas extraídas del sistema normativo, han sido tomados en cuenta en diversas Sentencias de esta Sala (...). De esos diversos criterios, algunos de los cuales se enumeran por las resoluciones de primera instancia y de apelación, los denominados del ‘fin de protección de la norma fundamentadora de la responsabilidad’ y el ‘incremento del riesgo’ justifican la existencia de la causalidad jurídica...”¹⁴³⁹

El **orden social**, por su parte, se había venido inclinando, en contradicción con la posición de la Sala I, por la **exigencia de culpa**, aunque no siempre en el mismo grado, partiendo de la idea de que si el empresario cumple razonablemente sus obligaciones en materia preventiva no puede hacérsele responsable de los daños, que ya tiene asegurados mediante el sistema de prestaciones de seguridad social:

“En materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que gozan de una protección de responsabilidad objetiva, venir a **duplicar esta por la vía de la responsabilidad por culpa contractual** o aquiliana, que nunca podrá ser universal como la prevenida en la legislación social ni equitativa entre los distintos damnificados, como la legislada, **más que ser una mejora social se transforma en un elemento de inestabilidad y desigualdad** (...). El empresario cumplió las exigencias legales de

¹⁴³⁸ STS/I 5028/1999 de 13 de julio de 1999, ECLI: ES:TS:1999:5028. Sin embargo, no todos los posicionamientos de la Sala I habían sido tan rotundos, hasta el extremo de aproximarse en algunos casos a la doctrina entonces vigente de la Sala IV: “Ni del análisis de los propios hechos de la demanda ni de las pruebas practicadas se desprende dato alguno con virtualidad suficiente para permitir a la Sala formular una declaración de hechos y una calificación jurídica de los mismos como acciones u omisiones culposas atribuibles a los demandados y, por ello, mal se puede deducir responsabilidad civil al amparo del artículo 1.902 del Código Civil a añadir a la responsabilidad laboral ya sometida a decisión de la jurisdicción de dicho orden y satisfecha. El hecho de que por ésta se apreciara infracción de la reglamentación de las normas de seguridad en el trabajo no comporta por sí sola existencia de culpa civil. Ninguna relación de causa a efecto se ha demostrado entre la falta de barandilla en un andamio en el que trabajaba el oficial primero y su muerte, de la que no consta dato alguno que permita conocer cómo se produjo”, STS/I 3440/1992 de 27 de abril 1992, ECLI: ES:TS:1992:3440.

¹⁴³⁹ STS/I 6839/2011 de 25 de octubre de 2011, ECLI: ES:TS:2011:683.

higiene y seguridad en el trabajo y no tuvo conducta o acto alguno que aumentara el riesgo propio del trabajo desempeñado por la damnificada, y cuyos daños están objetivamente cubiertos y en esta medida indemnizados, y en consecuencia no son de aplicación los artículos 1101 y 1902 del Código Civil”¹⁴⁴⁰.

Esta posición doctrinal, **incompatible en realidad con el contenido de la LPRL**, vino evolucionando a partir de la importante STS de 30 de junio de 2010¹⁴⁴¹, cuyos razonamientos merecen ser analizados por mostrar una acertada comprensión de los nuevos deberes de la LPRL. La sentencia colocaba el acento en los aspectos fácticos, es decir, en la “existencia o no en la fecha de los hechos de las medidas necesarias para prevenir o evitar el riesgo cuya adopción compete a los deudores de seguridad”. Así, aplicaba el supuesto de culpa contractual y manteniendo la exención de responsabilidad solo por causa de “fuerza mayor o caso fortuito, por negligencia exclusiva no previsible del propio trabajador o por culpa exclusiva de terceros no evitable por el empresario”. Sin embargo, exigía en todo caso al empresario la acreditación de la concurrencia de esos eximentes, “en tanto que él es el titular de la deuda de seguridad y habida cuenta de los términos cuasiobjetivos en que la misma está concebida legalmente”. Al propio tiempo, la sentencia **descartaba explícitamente la aplicación automática de la responsabilidad objetiva**, por su carga a su juicio desincentivadora de las actuaciones preventivas (ya que el trato no diferiría entre el empresario cumplidor y el incumplidor de las normas). Traía a colación el pronunciamiento del TJCE¹⁴⁴², interpretando la obligación del art. 5.1 de la Directiva Marco de forma que la garantía de la salud, la seguridad y el bienestar de todos sus trabajadores en el trabajo, lo sea en la medida en que sea “razonablemente viable”.

La novedad sustancial se produce, frente a la posición clásica de la Sala IV, al mantener que la exigencia culpabilista en su sentido más clásico y sin rigor atenuatorio alguno **no puede sostenerse en el caso de lesiones por accidente de trabajo**, con argumentos bien propios del Derecho del Trabajo -y no civilistas-, razonando que:

“No son parejas la respectiva posición de empresario y trabajador en orden a los riesgos derivados de la actividad laboral, desde el punto y hora en que con su actividad

¹⁴⁴⁰ STS/IV 5749/1997 de 30 de septiembre de 1997, ya citada, y que estima recurso contra condena a indemnización a una empresa por asbestosis producida a una trabajadora, anulándola.

¹⁴⁴¹ STS/IV 4801/2010 de 30 de junio de 2010, también citada, F. J. 3º.

¹⁴⁴² Se trata del asunto C-127/05, de la Comisión contra el Reino Unido e Irlanda que declaraba conforme a la Directiva Marco el art. 2.1. de la *Health and Safety at Work, etc Act* británica de 1974, que dispone que “El empresario garantizará la salud, la seguridad y el bienestar de todos sus trabajadores en el trabajo, en la medida en que sea razonablemente viable”. La Comisión sostenía que en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391, sobre el empresario deba recaer una responsabilidad objetiva, lo que era avalado por el hecho de que la solicitud de las delegaciones del Reino Unido y de Irlanda para que se introdujera la expresión final “en la medida en que sea razonablemente viable” en la definición de las responsabilidades del empresario había sido desestimada expresamente en las reuniones organizadas en el seno del grupo de trabajo instituido por el Consejo de la Unión Europea (puntos 42 y 43 de la sentencia). El Tribunal concluye sin embargo que, dado que la Comisión no logró demostrar que la cláusula controvertida eximiera de responsabilidad a los empresarios, era ajustada a derecho, STJCE (Sala Tercera) de 14 de junio de 2007.

productiva **el empresario ‘crea’ el riesgo, mientras que el trabajador** -al participar en el proceso productivo- **es quien lo ‘sufre’**; aparte de que el empresario organiza y controla ese proceso de producción, es quien ordena al trabajador la actividad a desarrollar (art. 20 ET) y en último término está obligado a evaluar y evitar los riesgos, y a proteger al trabajador, incluso frente a sus propios descuidos e imprudencias no temerarias (art. 15 LPRL), estableciéndose el deber genérico de ‘garantizar la seguridad y salud laboral’ de los trabajadores”.

Dicho de otra manera, está en la mano del empresario la evitación del accidente en tanto que los niveles de seguridad aplicados están en su esfera de decisión, por lo que **la responsabilidad objetiva no es desincentivadora**. En consecuencia, si se produce el accidente por actualización del riesgo, será el empresario, invirtiéndose la carga de la prueba, quien habrá de acreditar haber “agotado toda la diligencia exigible, más allá incluso de las exigencias reglamentarias”, ya que el propio art. 1183 CC permite derivar la conclusión de que el incumplimiento de la obligación ha de achacarse al autor del daño, salvo prueba en contrario, y que el empresario queda obligado a evaluar *todos los riesgos* no eliminados y no solo los contemplados por las disposiciones reglamentarias. Además, teniendo muy presente la LPRL, sostiene que ésta impone “una clara elevación de la diligencia exigible”, exigencia que solo decae en caso de que:

“El resultado lesivo se hubiese producido por fuerza mayor o caso fortuito, por negligencia exclusiva no previsible del propio trabajador o por culpa exclusiva de terceros no evitable por el empresario pero en todos estos casos es al empresario a quien le corresponde acreditar la concurrencia de esa posible causa de exoneración, en tanto que él es el titular de la deuda de seguridad y habida cuenta de los **términos cuasiobjetivos en que la misma está concebida legalmente**”

Esta posición, que determinó la doctrina de la Sala en adelante, es coherente con el hecho de que, salvo que se pruebe lo contrario, siempre **que se hayan incumplido normas de seguridad y salud existe culpa o negligencia del empresario**, lo que debería bastar, en principio, para **imputarle la responsabilidad civil**. Así, el acta de infracción o el reconocimiento del recargo de prestaciones que hubieran adquirido firmeza deberían ser suficientes para probar tal elemento de culpabilidad, sin exigirse una “culpa añadida”. Afortunadamente, también la LRJS, recogiendo la última doctrina del TS¹⁴⁴³, vino a zanjar definitivamente el asunto, con el contenido de su art. 96.2:

¹⁴⁴³ STS/IV 4801/2010 de 30 de enero de 2012, ECLI: ES:TS:2010:4801, F. J. 3º: “La deuda de seguridad que al empresario corresponde determina que actualizado el riesgo (AT), para enervar su posible responsabilidad el empleador ha de acreditar haber agotado toda diligencia exigible, más allá -incluso- de las exigencias reglamentarias. Sobre el primer aspecto (carga de la prueba) ha de destacarse la aplicación -analógica- del art. 1183 CC, del que derivar la conclusión de que el incumplimiento de la obligación ha de atribuirse al deudor y no al caso fortuito, salvo prueba en contrario; y la del art. 217 Ley de Enjuiciamiento Civil, tanto en lo relativo a la prueba de los hechos constitutivos (secuelas derivadas de AT) y de los impeditivos, extintivos u obstativos (diligencia exigible), cuanto a la disponibilidad y facilidad probatoria (es más difícil para el trabajador acreditar la falta de diligencia que para el empresario demostrar la concurrencia de ésta).

“En los procesos sobre responsabilidades derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales corresponderá a los deudores de seguridad y a los concurrentes en la producción del resultado lesivo **probar la adopción de las medidas necesarias** para prevenir o evitar el riesgo, así como cualquier factor excluyente o minorador de su responsabilidad. No podrá apreciarse como elemento exonerador de la responsabilidad la culpa no temeraria del trabajador ni la que responda al ejercicio habitual del trabajo o a la confianza que éste inspira”.

Entre los factores minoradores de la responsabilidad está la apreciación de **conurrencia de culpas** con el propio trabajador accidentado, que, siempre que no se trate de imprudencia temeraria, no será sin embargo exoneratoria, siguiendo en este aspecto la doctrina tradicional. Sólo exonerarán de responsabilidad los supuestos imprevisibles o inevitables, que tendrán que ser probados por el empresario deudor de seguridad. De esta forma, queda **simplificado el procedimiento** de reclamación a favor del trabajador accidentado, que puede **acumular en un mismo procedimiento todas sus pretensiones** e incluso, reclamar ante cualquier otro responsable distinto del empresario. La asignación al empresario de la carga de la prueba permitirá calificar a partir de este momento la responsabilidad como *cuasi-objetiva*, en línea con la modulación de la doctrina de la Sala IV¹⁴⁴⁴. Como señala M. T. Igartua, “la evolución de la doctrina y su plasmación legal no ha sido ni infundada, ni irrazonable ni sorpresiva”, dada la configuración legal de la obligación de seguridad y la mayor facilidad probatoria¹⁴⁴⁵.

Otra de las discusiones doctrinales relevantes es la referida a la **compatibilidad de la indemnización civil con las prestaciones de Seguridad Social**. El art. 168.3 de la LGSS ya prevé en principio su compatibilidad, pero no siempre se ha estimado de la misma manera. La **Sala de lo Civil** del Tribunal Supremo había venido **aceptando la compatibilidad** en forma de *suplementariedad* o *acumulación absoluta* a partir de la consideración de que la responsabilidad aquiliana es compatible con la derivada de la relación de trabajo, ya que “las prestaciones de carácter laboral nacen de la relación de Seguridad Social y, mediatamente al menos, de la misma relación laboral que preexiste a las responsabilidades de índole extracontractual y que nacen de diferente fuente de las obligaciones (arts. 1089 y 1093 CC) que es la culpa o negligencia no penadas por la ley”¹⁴⁴⁶. A pesar de alguna vacilación posterior, la última jurisprudencia de la Sala insistía también en esta interpretación:

¹⁴⁴⁴ “Es al empresario a quien le corresponde acreditar la concurrencia de esa posible causa de exoneración, en tanto que él es el titular de la deuda de seguridad y habida cuenta de los términos cuasiobjetivos en que la misma está concebida legalmente”, STS/IV 4801/2010, citada. “El empleador (deudor de seguridad) había de acreditar haber agotado toda diligencia exigible, lo que no efectúa ante la constatada existencia de falta de las preceptivas medidas de seguridad, pero además tampoco justifica que aun de haberse adoptado todas las medidas exigibles en la fecha de los hechos, el daño no se habría producido, lo que tampoco ha efectuado dado que la prueba de los hechos impeditivos, extintivos u obstativos también incumbía al empresario como deudor de seguridad”, STS STS/IV 1533/2012 de 14 de febrero de 2012 - ECLI: ES:TS:2012:1533.

¹⁴⁴⁵ M. T. IGARTUA MIRÓ, “Carga de la prueba en responsabilidad por accidente de trabajo...”, cit., p. 9.

¹⁴⁴⁶ STS/I 8113/1993 de 27 de noviembre de 1993 F J 2º - ECLI: ES:TS:1993:8113.

“Las indemnizaciones derivadas del sistema de seguridad social y la dimanante de acto culposo **son compatibles**, pues aquéllas nacen del sistema público de aseguramiento y ésta tiene su fundamento en un acto culposo no penado por la Ley (...). **Ha de rechazarse la invocación que se hace de un posible enriquecimiento injusto** (...). Baste señalar para ello que constituye la esencia del enriquecimiento injusto o sin causa la carencia de razón jurídica para el incremento patrimonial producido para una parte, lo que pugna con la discusión por dicha vía de la cuantía de la indemnización concedida por un hecho dañoso”¹⁴⁴⁷.

Por el contrario, la **Sala de lo Social** ha venido mantenido tradicionalmente la posición contraria, es decir de **complementariedad**. **Paradójicamente el orden social**, como consecuencia de su construcción jurídica para reclamar la competencia, **acaba dispensando menos protección al trabajador que la civil y endosando al sistema de seguridad social la diferencia**, cuando sus prestaciones no están previstas para cubrir la responsabilidad civil del empresario, sino que han de materializarse exista o no esa responsabilidad civil.

Así, razona el orden social que la distinción entre la responsabilidad objetiva laboral que no requiere culpa y tiene causa de imputación en la relación de trabajo y la genuina civil, que exige culpa en el agente y trae causa en la producción ilícita del daño, no oculta que el **importe resarcitorio es único**:

“Pues no puede decirse que estemos en presencia de dos vías de reclamación compatibles y complementarias, y al mismo tiempo independientes, en el sentido de ser autónomas para fijar el importe de la indemnización, sin tener en cuenta lo que ya se hubiera recibido con esa misma finalidad de resarcir el perjuicio”¹⁴⁴⁸.

Y ya que las prestaciones de Seguridad Social no agotan la indemnización total pero se integran en ese total indemnizatorio, son, por lo tanto, “deducibles del importe que hubiera tenido que abonarse si no hubieran existido tales prestaciones”. Es decir, que para la fijación del importe indemnizatorio por daños y perjuicios, **las prestaciones de seguridad social reconocidas** -salvo el recargo de prestaciones, cuya compatibilidad fue reconocida con posterioridad en unificación de doctrina¹⁴⁴⁹ - **habrían de detraerse del monto total** “en especial cuando se deba determinar el importe de la indemnización derivada de los perjuicios afectantes al ámbito profesional o laboral del accidentado”¹⁴⁵⁰. Esta última precisión permite sin embargo considerar que existen otras causas de indemnización por otro tipo de daños no necesariamente complementarias y por tanto de cuantías no deducibles.

Así, la **posterior jurisprudencia** avanzaba en el entendimiento de que solo puede operar la compensación si se trata de resarcimientos de naturaleza y origen homogéneos,

¹⁴⁴⁷ STS/I 6841/2005 de 9 de noviembre de 2005 - ECLI: ES:TS: 2005:6841.

¹⁴⁴⁸ STS/IV 725/2005 de 9 de febrero de 2005, F J 2º - ECLI: ES:TS:2005:725.

¹⁴⁴⁹ STS/IV 2393/1999 de 2 de octubre de 2000, ya citada.

¹⁴⁵⁰ STS/IV 1083/1999 de 17 de febrero de 1999, ECLI: ES:TS:1999:1083.

es decir que no son enteramente incompatibles, sino que ha de aplicarse una **compatibilidad limitada o parcial**. La muy interesante a este respecto STS de 17 de julio de 2007¹⁴⁵¹ comienza por recordar que siempre se ha partido del principio de reparación íntegra, es decir, de todos los daños sufridos, por lo que en principio la indemnización procedente “deberá ser adecuada, proporcionada y suficiente para reparar o compensar **plenamente todos los daños y perjuicios**”¹⁴⁵², debiendo repararse por tanto el daño emergente, el lucro cesante y los daños materiales y morales. Esta reparación habrá de manifestarse en todos los ámbitos en que el daño se materializa, es decir, en las esferas personal, laboral, familiar y social. Y finalmente, tampoco deberá exceder el valor de los daños sufridos, para evitar el enriquecimiento injusto. Esta doctrina se recoge y amplía en la STS de 30 de enero de 2008¹⁴⁵³, reconociendo (F. J. tercero) que el actual sistema de responsabilidad empresarial derivada de accidente de trabajo distingue “entre la responsabilidad típica **laboral, que no requiere culpa** y tiene causa de imputación en la relación de trabajo, la **prestacional por infracción** de medida de seguridad y la **genuina civil, que exige culpa** en el agente y trae causa en la producción ilícita del daño”.

Continúa razonando el juzgador que **las prestaciones de Seguridad Social sólo cubren el lucro cesante de la actividad profesional**, e incluso podría decirse que en muchos casos no de forma completa, ya que, sobre todo en casos de invalidez permanente total, no incorporan la dificultad real de reemplazo. Debe atenderse no solo a las secuelas orgánico-funcionales sobre las que se fija el grado de discapacidad, sino también “a las reales expectativas de contratación laboral”, por lo que podrá incorporar el juzgador una **indemnización complementaria** que tenga en cuenta este criterio. Pero además, solo jugará en cuanto a la complementariedad esta parte de la indemnización, puesto que “si las prestaciones de Seguridad Social son renta sustitutoria del salario, únicamente mantienen homogeneidad conceptual con una posible valoración de los estrictos daños laborales”. Y aun así es incluso dudoso que la forma de compensación sea en su caso la simple deducción de la indemnización del capital coste de la pensión a depositar en la entidad gestora, puesto que la **capitalización del lucro cesante ha de ser previa a la deducción** y puesto que la **forma de cálculo** de indemnización -por baremo- y de la prestación -actuarial- **no son homogéneas**.

El sistema de Seguridad Social cuenta con un cálculo de indemnizaciones por lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo y no invalidantes¹⁴⁵⁴, pero solo para estos casos, no para los de invalidez permanente. Estas indemnizaciones, a cargo de la entidad aseguradora (MATEP o INSS) no tienen por qué agotar el daño y perjuicio

¹⁴⁵¹ STS/IV de 17 de julio de 2007, ECLI: ES:TS:2007:6502.

¹⁴⁵² Los daños y perjuicios pueden ser *patrimoniales* (daño emergente y lucro cesante), *corporales* (pérdida de la integridad física o psíquica) y *morales* (pérdida de derechos de la personalidad como la forma de vida o la afectación familiar y social). Es el lucro cesante el relativo a la pérdida de expectativas profesionales que pretende restituir la prestación de seguridad social, aunque como se verá, no siempre lo hace en su justa medida.

¹⁴⁵³ STS/IV 1850/2008- de 30 de enero de 2008, ECLI:ES:TS:2008:1850.

¹⁴⁵⁴ Orden ESS/66/2013, de 28 de enero, por la que se actualizan las cantidades a tanto alzado de las indemnizaciones, *BOE* núm. 26 del 30 de enero de 2013, p. 6839-44.

causado y permiten la reclamación vía civil del accidentado. Pero además, no agotan el abanico de los daños que un accidente de trabajo o una enfermedad profesional pueden producir. Por eso la D. F. 5ª de la LRJS preveía que, en el plazo de seis meses, el Gobierno debía adoptar las “medidas necesarias para aprobar un **sistema de valoración de daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, mediante un sistema específico de baremo** de indemnizaciones actualizables anualmente, para la compensación objetiva de dichos daños”. Tal sistema de valoración **no ha sido aún publicado**, por lo que, a falta de un baremo específico, la jurisdicción viene utilizando analógicamente el de accidentes de tráfico contenido inicialmente (y en el momento de la sentencia referida) en el anexo de la Ley 30/1995 y posteriormente sometido a reformas y actualizaciones, la última mediante Ley 35/2015¹⁴⁵⁵.

Pues bien, volviendo a la sentencia, el juzgador pone también en cuestión la simple utilización del **baremo de tráfico** de la Ley 30/1995, que incorpora la indemnización de daño corporal y moral, por basarse este, para los accidentes de circulación, en un **concepto de responsabilidad objetiva que no es el que se aplica en casos de accidente de trabajo**, en los que se incorpora el elemento de **culpa como mecanismo de incentivación** de las actuaciones preventivas del empresario. Esta visión es, como se ve, perfectamente coherente con la **doctrina tradicional de la Sala Social en cuanto a la naturaleza de la responsabilidad**. En consecuencia, las indemnizaciones previstas en el baremo **pueden ser superadas** al tratarse de **supuestos de actuación culpable**. Dicho de otra manera, tal baremo se ha de aplicar en la jurisdicción social:

“Con carácter orientador, para facilitar la vertebración y motivación de la cuantificación de la indemnización que debe perseguir la íntegra reparación del daño”¹⁴⁵⁶.

O como se razona en la STS de 30 de enero de 2008 antes citada, que aprecia frente al criterio mantenido por la de instancia y la de suplicación en un caso de incapacidad permanente la procedencia de indemnización civil adicional (F. J. 5º):

“Aún para el supuesto de que el lucro cesante profesional pudiera entenderse resarcido con las prestaciones de Seguridad Social [satisfechas a virtud del aseguramiento empresarial, atendido por cuotas exclusivamente abonadas por la empleadora], es evidente que incluso en tal hipótesis **se habrían dejado sin compensar daños** corporales muy significativos [nos remitimos a las secuelas antes referidas] **y los daños morales** que palmariamente significan el calvario de una interminable baja [más de dos años] y unas

¹⁴⁵⁵ Ley 30/1995 de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, que incluye el “Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación”, *BOE* núm. 268 de 9 de noviembre de 1995, p. 32480-567. Su versión en el momento de la sentencia se encontraba en el Real Decreto Legislativo 8/2004 de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, *BOE* núm. 267 de 5 de noviembre de 2004, p. 36602-51. Y su versión actual, en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, *BOE* núm. 228 de 23 de septiembre de 2015, p. 84473-79.

¹⁴⁵⁶ STS/IV 1260/2016 de 2 de marzo de 2016, ECLI: ES:TS:2016:1260.

penosas limitaciones para la vida individual, familiar y social [ansiedad, depresiones constantes e intentos suicidas]”¹⁴⁵⁷.

Es decir, que pueden ser **superados los límites máximos** que el baremo de tráfico impone. Además, las restantes partes de indemnización correspondientes a daños corporales, morales y emergentes, al no ser homogéneas con la prestación por responder a daños de naturaleza distinta, **no podrán ser detraídas sino incorporadas como complemento**, aparte de que su cálculo tampoco ha de someterse a los límites.

Para concluir, todos estos problemas deberían ser resueltos mediante la **definición legal de las compatibilidades reales**, ya reconocidas genéricamente en la LPRL y en la dirección de la última sentencia referida, así como con la confección del **sistema específico de valoración de daños todavía pendiente** que, como de costumbre y tratándose de un asunto laboral, no parece ser considerado prioritario por el legislador.

Y hacerlo sobre la base de que el objetivo preventivo sobre el que se asienta la diferenciación entre empresario cumplidor y empresario infractor, y por tanto la exigencia de alguna forma de culpa, **no oscurezca el derecho del trabajador a ser resarcido en su integridad** y sin que prime el criterio genérico del enriquecimiento injusto, sino el **pormenorizado análisis** de las partes específicas en que la indemnización pueda ser o no incompatible con la prestación. De otro modo, **una parte del coste de los daños acaba siendo injustamente transferida al trabajador**.

Es cierto que la clarificación de la LRJS ha supuesto un avance. Pero subsiste la paradoja de que la jurisdicción civil, al asumir el principio de responsabilidad por riesgo, había venido reconociendo la compatibilidad de la indemnización por daños y perjuicios con las prestaciones de seguridad social, mientras que la resolución del conflicto de competencias a favor de la jurisdicción social puede suponer un perjuicio económico para el trabajador accidentado.

Así, la jurisdicción social, presa de la doctrina sustentadora de su competencia en la responsabilidad por culpa, aunque atenuada después de la LRJS, no solo puede exigir este requisito a apreciación del juzgador, sino que aplica, aunque sea matizadamente, el principio de incompatibilidad con las prestaciones de seguridad social donde la civil no lo aplicaba. Las precisiones jurisprudenciales que han sido necesarias para modular tal incompatibilidad dan muestra de la **insuficiencia teórica (y práctica) del principio de complementariedad**.

¹⁴⁵⁷ En la misma STS se reconoce además la procedencia de la aplicación de interés a la indemnización a partir de los art. 1100 y 1108 CC, ya que la máxima *in illiquidis no fit mora* es un principio atenuado por la jurisdicción civil, y que debe serlo más en la social, “terreno en el que los principios sociales han de imperar todavía con más fuerza que en el Derecho Civil [lo que justificaría interpretaciones «matizadas» respecto de las que hubiera llevado a cabo la propia jurisdicción civil, aun a pesar de ser ésta la genuina intérprete de las disposiciones del Código], sino que los intereses en juego -afectantes a valores de singular trascendencia imponen una interpretación *pro operario*, contraria al tradicional *favor debitoris* que informa la práctica civil”

Habría de reconocerse de una vez que las **prestaciones de seguridad social no tienen naturaleza civil sino laboral y que la indemnización civil es mucho más amplia que el mero resarcimiento del lucro cesante en forma de sustitución del salario actual que constituye la prestación**. Las expectativas de carrera profesional, de un lado, y el conjunto de daños que limitan para siempre la forma de vida en todos los órdenes del accidentado –y de sus convivientes- han de tener una valoración adecuada. El avance que en esta materia se ha producido en el derecho común al considerar el daño objetivo en los accidentes de circulación, cuyas víctimas pueden percibir la indemnización del baremo además de sus prestaciones de seguridad social por contingencia común, contrasta con el saldo final inferior que puede percibir el mismo trabajador si sus daños se producen por contingencias profesionales. Se trata, en resumen, de que la **responsabilidad civil del empresario no quede como residual frente a la reparación principal a cargo del sistema de seguridad social**.

Como de costumbre en lo referido al derecho laboral, los retrasos son continuos e injustificados. Debía cumplirse el mandato de la LRJS de desarrollar el sistema de valoración en los términos de su D. A. 5ª, siguiendo los últimos pronunciamientos jurisdiccionales, que determinen un sistema propio laboral, “tanto por la singularidad de la propia prestación de trabajo como por la influencia que éste ejerce en la entidad de los bienes que pueden resultar afectados”¹⁴⁵⁸. Y con unas cuantías que incentiven la prevención, de modo que su coste sea superior al derivado del cumplimiento de la ley. Mientras no se regule, subsistirá además la inseguridad jurídica al albur de la arbitrariedad judicial.

En todo caso, nos interesa también destacar que las peripecias jurisprudenciales que se han descrito han conducido en la práctica a un **difícilísimo ejercicio de la acción civil por parte de los trabajadores lesionados, plagado de dificultades procesales, y que no han garantizado** -significativamente a los asalariados lesionados en el trabajo, y en contraste con el resto de los supuestos de acción civil- **el resarcimiento de los daños sufridos**. El resultado no es otro que la **socialización vía prestaciones del coste del accidente**, que debería repercutir en quien lo produce, quien además “externaliza” a costa del trabajador el importe del resarcimiento que éste no percibe. Esta situación sí que resulta **desincentivadora** de la prevención.

¹⁴⁵⁸ F. CAMAS RODA, “La responsabilidad civil por daños en el Derecho del Trabajo”, *XXIII Congreso de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Girona, 16 y 17 de mayo de 2013, p. 73, consultado el 27 de septiembre de 2017 en [http://fundacion.usal.es/aedtss/images/stories/documentos/XXIII Congreso Nacional/ponencias/ferran_camas_roda.pdf](http://fundacion.usal.es/aedtss/images/stories/documentos/XXIII_Congreso_Nacional/ponencias/ferran_camas_roda.pdf).

D. La responsabilidad penal y los intentos de privatización de la evaluación de la prueba

La existencia de un amplio abanico de responsabilidades administrativas permite reservar el ámbito de intervención de la manifestación más severa del *ius puniendi* del Estado al caso de las infracciones más graves o en las que el elemento de culpa sea sobresaliente. Sin embargo, lo cierto es que durante mucho tiempo la **tipificación penal en materia de seguridad en el trabajo apenas existió en nuestro país, debiendo recurrirse a los tipos genéricos** de lesiones, bien fueran delitos o faltas. Es decir, que la consideración como bien jurídico a proteger penalmente de la salud, la integridad y la vida específicamente de los trabajadores, es relativamente reciente.

Hubo que esperar a 1971 para encontrar la primera referencia a delitos específicos contra la seguridad en el trabajo en el CP español, dedicado en realidad -cuando se refería a los trabajadores- a la represión del ejercicio de derechos como el de asociación o huelga y no a las responsabilidades de los empresarios por las lesiones producidas en el trabajo. La introducción del **art. 499 bis¹⁴⁵⁹ tipificaba de forma harto genérica el delito contra la libertad y la seguridad en el trabajo** e imponía penas de arresto mayor y multa para quienes “usando de maquinaciones o procedimientos maliciosos imponga a los trabajadores a su servicio condiciones laborales o de seguridad social que perjudiquen los derechos que tengan reconocidos por disposiciones legales o convenios colectivos”. El art. 427 castigaba como delito “a los que por infracciones graves de las leyes de trabajo ocasionen quebranto apreciable en la salud o en la integridad corporal de los obreros”, supuesto que en realidad se **subsumía en los delitos de lesiones**.

La inanidad de estos preceptos, patente en el escaso número de sentencias condenatorias en la materia, intentó ser corregida, tras la promulgación de la CE y ya con gobierno socialista, mediante la introducción del art. 348 bis a) CP que preveía penas de arresto mayor y multa para quienes:

“Estando legalmente obligados no exijan o faciliten los medios o procuren las condiciones para que los trabajadores desempeñen una actividad con las **medidas de seguridad e higiene exigibles**, con **infracción de las normas reglamentarias** y poniendo en peligro su vida o integridad física”¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵⁹ Ley 44/1971 de 15 de noviembre sobre reforma del Código Penal, *BOE* núm. 274 de 16 de noviembre de 1971, p. 18415-19. El preámbulo de la Ley decía basarse en la experiencia aportada por el Decreto-ley de 15 de febrero de 1952, “elevando de rango la naturaleza de la infracción y, con ello, la energía del castigo”, *BOE* núm. 71 de 11 de marzo de 1972, p. 1110-11. En realidad no es así, ya que la norma referida se relacionaba solo con la cesión ilegal de trabajadores y se limitaba a prever la aplicación del art. 534 del código penal, que ninguna referencia hacía a la relación laboral, sino al fraude o engaño, castigado con multa. El texto entonces vigente era el Decreto de 23 de diciembre de 1944 por el que se aprueba y promulga el «Código Penal, texto refundido de 1944», *BOE* núm. 13 de 13 de enero de 1945, p. 427-72.

¹⁴⁶⁰ Introducido por Ley Orgánica 8/1983 de 25 de junio, de reforma urgente y parcial del Código Penal, *BOE* núm. 152, de 27 de junio de 1983, p. 17909-119. La ley incorporaba también otros preceptos como el art. 177 bis, orientado a proteger la libertad de sindicación y el derecho de huelga, a fin de garantizar su

Por primera vez se **tipificaba un delito de riesgo** para las omisiones en la disposición de medios de seguridad. La realidad es que tampoco se produjo variación relevante en la práctica en cuanto a la intervención jurisdiccional. Nuevamente se reformularía con ocasión de la elaboración del nuevo CP de 1995, con la introducción del Título XV, dedicado a los delitos contra los derechos de los trabajadores. En particular, el art. 316 del nuevo código prescribía penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses para:

“Los que con infracción de las normas de **prevención de riesgos laborales** y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene **adecuadas**, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física”¹⁴⁶¹.

La directa alusión a la normativa de **prevención** de riesgos laborales, colocaba a la recientemente aprobada LPRL y, naturalmente, a todas las medidas reglamentarias de desarrollo, como referencia del cumplimiento exigido. A ello se añadía la sustitución del término “exigibles” por “adecuadas” en relación con las normas infringidas, lo que abona esta prevalencia.

El concurso de dolo en el tipo se evidencia al formularse en el art. 317 que en el supuesto de imprudencia grave la pena será la inferior en grado. Por lo demás, permanecía estructurado como *delito de riesgo*, cabiendo preguntarse quién es el **sujeto activo** de tal delito. En primer lugar lo es el **empresario**, encargándose el art. 318 de precisar que si los hechos se atribuyeran a personas jurídicas, se impondrán las penas a los “**administradores o encargados** del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieren adoptado medidas para ello”. En 2003¹⁴⁶² se añadiría la posibilidad de completar la sanción penal, por remisión al art. 129, que prevé como “consecuencias accesorias”¹⁴⁶³, entre otras, la intervención o la clausura temporal o definitiva de la empresa para “prevenir la continuidad en la actividad delictiva y los efectos de la misma”.

Interesa en todo caso recordar que el art. 31 CP establecía de forma general que es el **administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica quien ha de responder personalmente**, aunque no concurren en él las condiciones para poder ser sujeto activo del mismo, si las circunstancias que conforman la figura delictiva se dan en la entidad o persona a la que representa. Es decir, que lo que de forma general se predicaba del administrador como responsable, en materia de **delitos contra la seguridad y salud**,

libre ejercicio: “Los que impidieren o limitaren el ejercicio legítimo de la libertad sindical o del derecho de huelga serán castigados con la pena de arresto mayor y multa”.

¹⁴⁶¹ Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal, *BOE* núm. 281 de 24 de noviembre de 1995, p. 33987-34058.

¹⁴⁶² Ley Orgánica 15/2003 de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, *BOE* núm. 283 de 26 de noviembre de 2003, p. 41842-75.

¹⁴⁶³ Nótese que esta versión del CP no las denomina penas, cuando en realidad lo son, en virtud de la interpretación vigente del principio de *inimputabilidad* de las personas jurídicas.

se **ampliaba**, según el art. 318 y **excepcionalmente a los *encargados del servicio***. La práctica jurisdiccional ha conducido, en virtud de ello y en muchos casos, realizando una **interpretación más que favorable al administrador, a la acusación de mandos intermedios y técnicos**, que no siempre tenían en su mano la adopción de las medidas preventivas, dejando impunes a veces a los verdaderos responsables. En 2003 se añadió, en línea con las accesorias del art. 129, un segundo punto en el art. 31 por el que de las penas de multa a que fueran condenados los administradores sería responsable solidaria la persona jurídica en cuyo nombre actuó.

La modificación del Código de 2010 suprimiría este punto y añadiría un nuevo art. 31 bis¹⁴⁶⁴, con la expresa intención de que tal responsabilidad de la persona jurídica pueda imputarse sin necesidad de individualizar la responsabilidad penal de una o varias personas físicas de la entidad, y desarrollando sus términos de exigencia. De este modo, **se abría paso por primera vez en el CP la posibilidad de que la persona jurídica deviniera responsable**, tanto si los delitos se cometen en su nombre o por su cuenta, y en su provecho, por las personas que tienen poder de representación en las mismas, como si se han propiciado por no haber ejercido la persona jurídica el *debido control* sobre sus empleados¹⁴⁶⁵. También se añadía un punto 7 al art. 33, dedicado a las penas de las personas jurídicas, que convertía ya en penas las accesorias del art. 129, de donde desaparecían, y que incorporaba la pena de multa.

La reciente reforma del Código Penal ha suprimido el Libro III y con ello la mayoría de las faltas, quedando las restantes tipificadas como delitos leves¹⁴⁶⁶. En lo que se refiere a las lesiones producidas en el trabajo, permanecen los genéricos delitos de homicidio y de lesiones imprudentes de los art. 142 y 147 y los específicos, expresamente incluidos entre los delitos contra los derechos de los trabajadores de los art. 316 y 317, cuya redacción no varía. Pero la innovación de mayor interés deriva de la **modificación operada en el art. 31 bis** con la pretensión de, como se dice en el preámbulo, “delimitar el contenido del *debido control*, cuyo quebrantamiento permite fundamentar su responsabilidad penal”. Para ello modifica la redacción de los supuestos de alcance de responsabilidad de las personas jurídicas¹⁴⁶⁷, e incorpora como **causa de exención** (o si

¹⁴⁶⁴ Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal, *BOE* núm. 152, de 23 de junio de 2010, p. 54811-83.

¹⁴⁶⁵ Un antecedente de esta disposición se encuentra en la Decisión Marco del Consejo de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, *DOCE* L203 de 1 de agosto de 2002, en cuyo art. 4 se regula la responsabilidad (que no califica de penal) de las personas jurídicas con una redacción muy similar a la del art. 31 bis CP, diferenciando los casos en que los autores sean los directivos o los subordinados por falta de vigilancia o control y sin perjuicio también de las acciones penales ejercidas contra las personas físicas que sean autoras directas.

¹⁴⁶⁶ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, *BOE* núm. 77 de 31 de marzo de 2015, p. 27061-176.

¹⁴⁶⁷ Con variaciones sobre la redacción anterior, en cuyo contenido no se repara, adjudica responsabilidad a las personas jurídicas: “a) De delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma [*compliance officer*]. b) De delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o

se cumplen parcialmente, de atenuación) de la responsabilidad de las personas jurídicas, en caso de que los autores sean los representantes legales, el **cumplimiento de programas (*compliance guides*)** que cubran las siguientes condiciones:

a) La adopción y ejecución eficaces, dentro de la organización, de **medidas de vigilancia y control idóneas** para prevenir los delitos o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.

b) La vigilancia del cumplimiento del modelo de prevención esté confiada a un **órgano que tenga encomendada legalmente la supervisión** de la eficacia de los controles internos, no habiendo éste omitido o ejercido insuficientemente sus funciones de supervisión, vigilancia y control.

c) Los autores individuales hayan cometido el delito **eludiendo fraudulentamente los modelos de organización** y de prevención.

Y si el delito fuera cometido por los sometidos a la autoridad del órgano de decisión, es decir, por los empleados, se produce la exención de responsabilidad de la persona jurídica si ésta ha adoptado y ejecutado previa y eficazmente un modelo de organización y gestión adecuado para la prevención como el arriba indicado (art. 31 bis. 4). Además, el nuevo precepto establece los **requisitos** que han de cumplir los modelos de organización y gestión referidos, como son la identificación de actividades en que puedan ser cometidos los delitos, protocolos para el proceso de formación de voluntad de la persona jurídica, modelos de gestión financiera adecuados, obligación de informar de los riesgos e incumplimientos al organismo de vigilancia, establecimiento de un sistema disciplinario para los incumplimientos y verificación periódica del modelo.

Como puede comprobarse, la modificación de 2015 responde estrictamente a la intención de **limitar la responsabilidad de las personas jurídicas**¹⁴⁶⁸ **mediante el establecimiento de un “cortafuegos” o “apantallamiento”** jurídico para convertirlas de nuevo en inasequibles a la imputación de responsabilidad. Bien es cierto que en cuanto a los delitos contra los derechos de los trabajadores no es directamente aplicable este sistema de apreciación -o de exención- de responsabilidad. A efectos prácticos, la

indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior, han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso”, Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre del Código penal, *BOE* núm. 77 de 31 de marzo de 2015, p. 27061-76.

¹⁴⁶⁸ Mediante sistemas ideados a raíz de los escándalos financieros y de gestión producidos a principios de los años dos mil en empresas norteamericanas, tratando de preservar de responsabilidad a los administradores. Posteriormente se aplicarán a empresas implicadas en prácticas de corrupción. El caso más famoso es el de la compañía eléctrica ENRON, una de las más importantes eléctricas de EEUU, que saltó a la opinión en diciembre de 2001 al declararse en quiebra. La empresa se había beneficiado de la deriva desregulatoria en materia financiera para realizar actividades abiertamente ilegales a través de *derivados* tras el encarecimiento artificial de los precios de la energía en California que había propiciado. A continuación, ocultó las enormes deudas que le habían supuesto esas prácticas, con el aval de la consultora *Arthur Andersen*. Cuando se descubrió la situación y la empresa quebró, sus dirigentes fueron procesados y condenados y la consultora también fue condenada por obstrucción a la justicia, lo que la llevó en la práctica a desaparecer como la consultora de prestigio que era.

tipificación queda incólume en los art. 316 a 318, al permitir por aplicación del art. 129, la atribución de la pena a los administradores, y además las accesorias de tal precepto. La variación consiste solo en que las penas de este último precepto han pasado desde 2010 a formar parte del art. 33.7 c) a g), es decir, excluyendo la pena de multa y la de disolución de la sociedad¹⁴⁶⁹.

Sin embargo, es preciso detenerse brevemente en este **mecanismo de elusión de responsabilidad** introducido como novedoso en nuestra legislación, importado de la doctrina anglosajona y que consiste en depositar la prueba de la conducta lícita en la existencia de un sistema preventivo, configurado como modelo de cumplimiento o "compliance penal"¹⁴⁷⁰, que recuerda en alguna forma a la obligatoria organización preventiva en materia de riesgo laboral. La diferencia está, sin embargo, en que la mera existencia del sistema y su "ejecución eficaz" eximen de responsabilidad a la persona jurídica, **convirtiéndose el recurso a un sistema de gestión en un escudo de inmunidad**.

Tal cosa no puede ocurrir ateniéndose al sistema preventivo diseñado en la LPRL, cuya adecuación a la Ley es controlada por un sistema público de inspección y cuya existencia no releva de responsabilidad al empresario, cuyas obligaciones persisten. Es decir, mientras que en la LPRL el sistema de prevención (interno o externo) es un ente asesor con el que la empresa ha de contar por obligación legal y que no exime de responsabilidad (administrativa) al empresario, el sistema que diseña el art. 31 bis es voluntario, pero en la medida que exista, atenuará o eximirá de responsabilidad (penal) del empresario. La dificultad de apreciar la "eficacia" de la ejecución del sistema conduce a la cuasi-presunción de que basta con su existencia para presumirse eficaz, salvo que, como parecería más razonable, la prueba de su ineficacia fuera precisamente la materialización de la comisión del delito.

Late en el fondo el supuesto de que la componente subjetiva del delito quedara desvirtuada simplemente si la empresa ha demostrado su "voluntad de cumplir la normativa", **relegando la responsabilidad solo al autor directo del delito** y no a la sociedad. El problema es que lo genérico del contenido y los requisitos de los sistemas preventivos de *compliance* acaban dejando en manos de entidades privadas -ligadas por interés a las propias empresas clientes, e interesadas también en que no se ponga en tela de juicio la calidad de sus propios sistemas- la valoración del alcance y la medida de calidad de su propio "producto". **No es la norma penal quien establece los estándares, sino que estos quedan a expensas de lo que las entidades de acreditación o**

¹⁴⁶⁹ A este respecto, STS 121/2017 de 23 de febrero de 2017, Núm. rec. 1916/2016, F. J. segundo.

¹⁴⁷⁰ El concepto está tomado de la práctica anglosajona, que entiende por *compliance* un nuevo tipo de *law enforcement* que busca la cooperación y la cooperación de la persona que no ha cumplido con la ley, próximo al concepto de *justicia restaurativa* (reparación total del daño más que pena), A. NIETO MARTÍN, "Autorregulación, 'compliance' y justicia restaurativa, en L. ARROYO JIMÉNEZ; A. NIETO MARTÍN (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015, p. 102.

certificación acaben decidiendo, en un palmario intento de privatización de la evaluación de la prueba penal¹⁴⁷¹.

Es más, las interpretaciones que vienen dándose al art. 31 bis en relación con la carga de la prueba son hartamente preocupantes, sobre todo porque también pueden constituir un inapropiado elemento de inspiración para la atribución de responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales. Y más en el caso de prevalecer ciertas corrientes que vienen abogando por la privatización de los instrumentos de control en este ámbito. Veamos los términos de la discusión doctrinal.

Tras la promulgación de la modificación del CP de 2015, la Fiscalía General del Estado dedicó su Circular 1/2016 al art. 31 bis¹⁴⁷². Tras recordar que “ninguna exigencia normativa internacional avala la necesidad de la reforma” operada para adjudicar responsabilidad a las personas jurídicas, distingue entre los **dos modelos fundamentales** que permiten sustentar la responsabilidad penal de la persona jurídica. El primero, por el que se pronuncia como sustentador de la atribución del CP, entiende que la voluntad de la persona jurídica se manifiesta “a través de la actuación de una persona física”. Si se evidencia un hecho de conexión, la responsabilidad deja de ser objetiva y, por tanto, su atribución es constitucional: se trata de la **responsabilidad por transferencia o vicarial** de la persona jurídica. Y el segundo, “de más difícil encaje en un Derecho Penal antropocéntrico, construye un sistema de imputación propio de la persona jurídica, de modo que es propiamente el ente colectivo el que comete el delito”. Se trata de la **responsabilidad directa o autónoma** de la persona jurídica, que se suele fundamentar en la “culpabilidad por defecto de organización”.

Justifica su opción por la responsabilidad *vicarial* en que el art. 31 bis no dice que la persona jurídica cometa delito, sino que una vez cometido éste por una persona física, la persona jurídica puede ser responsable penalmente. Sin embargo, admite un cierto matiz de responsabilidad autónoma “en el sentido de que su sanción no depende de la previa declaración de responsabilidad penal de la persona física”.

Esta distinción resulta muy relevante, ya que **si la responsabilidad se cimentara solo en un defecto de control, la carga de la prueba correspondería a la acusación**, mientras que si reposa **sobre la conducta delictiva previa de sus dirigentes o en el incumplimiento de las obligaciones de control** respecto de los subordinados, estos hechos son **los únicos que la acusación deberá probar**, es decir, que “se ha cometido el delito en las circunstancias que establece el art. 31 bis 1º” quedando por tanto la prueba de las circunstancias eximentes o atenuantes a cargo de la persona jurídica, ya que operan “a modo de excusa absolutoria, como una causa de exclusión personal de la punibilidad

¹⁴⁷¹ El mercado de certificación de la *compliance* penal se ha extendido rápidamente. Un ejemplo es el publicitado por AENOR en su página web y denominado IURISCERT: https://www.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/prevencion_delitos.asp#WU66HuvyjiU

¹⁴⁷² FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Circular sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada Por Ley Orgánica 1/2015*.

y no de supresión de la punibilidad”. En conclusión, **no procede en ningún caso la inversión de la carga de la prueba a favor de la persona jurídica y a cargo de la acusación.**

Pero además, se hace notar en la Circular que, si bien se revela útil que las empresas cuenten con sistemas de *compliance*, “lo que no resulta tan plausible es que sea el Legislador penal quien, mediante una regulación necesariamente insuficiente de los requisitos que han de cumplir, haya asumido una tarea más propia del ámbito administrativo” o que las condiciones concretas figuraran en la legislación mercantil, ya que “los *corporate compliance programs* no tienen por objeto evitar la sanción penal de la empresa sino promover una verdadera cultura ética empresarial”. Y concluye advirtiendo, lo que es también muy importante, que las **certificaciones** sobre la idoneidad del modelo expedidas por entes evaluadores y certificadores “podrán apreciarse **como un elemento adicional más** de su observancia, pero en modo alguno acreditan la eficacia del programa **ni sustituyen la valoración que de manera exclusiva compete al órgano judicial**”.

Si se observa sin embargo el razonamiento expuesto en la STS de 29 de febrero de 2016, y el voto particular emitido¹⁴⁷³, puede comprobarse que la sentencia se aparta claramente y contradice el criterio de la Circular en relación con la carga de la prueba de la circunstancia eximente, frente a la posición sostenida a este respecto por el voto particular. Así, el ponente considera (F. J. 8º) como elemento objetivo del tipo la **ausencia de una cultura de control** en la empresa, o ausencia de *cultura de respeto al Derecho*, extremo que debe ser **probado en cada caso por la acusación**, puesto que el “núcleo de la responsabilidad de la persona jurídica no es otro que el de la ausencia de las medidas de control adecuadas para la evitación de la comisión de delitos, que evidencien una voluntad seria de reforzar la virtualidad de la norma”.

Por el contrario, **el voto particular, que comparte los criterios de la Fiscalía, y cuyo criterio es el más adecuado a la norma**, entiende que tal ausencia de medidas de control no es el “núcleo de la tipicidad” ni un “elemento autónomo del tipo objetivo”, sino que la base de la responsabilidad de la persona jurídica reside en:

“El hecho de **permitir que sus representantes cometan un acto delictivo**, en nombre y por cuenta de la sociedad y en su beneficio. Y se fundamenta en los principios generales de la *culpa in eligendo* y la *culpa in vigilando*, o incluso, si se quiere profundizar más, de la *culpa in constituendo* y la *culpa in instruendo*, **sin constituir un elemento adicional del tipo objetivo que exija a la acusación acreditar** en cada supuesto enjuiciado un presupuesto de tipicidad tan evanescente y negativo como es demostrar que el delito ha sido facilitado por la ausencia de una cultura de respeto al Derecho en el seno de la persona jurídica afectada, ‘como fuente de inspiración de la actuación de su estructura

¹⁴⁷³ STS/II 154/2016, Nº Rec. 10011/2015, ponente J. M. Maza Martín, voto particular de C. Conde Pumpido, que obtiene siete de los quince votos. El entonces ponente fue nombrado poco después Fiscal General del Estado por el gobierno de Rajoy.

organizativa e independiente de la de cada una de las personas físicas que la integran’, que es lo que, con cierta confusión, constituye el elemento típico que exige acreditar en cada caso la sentencia mayoritaria.” (F. J. 2º)

Y ello para concluir que so pena de vaciar la responsabilidad penal de las personas jurídicas, e incluso su impunidad, **no puede invertirse el sistema de prueba ordinario**, obligando a la acusación a acreditar inexistencia de instrumentos adecuados y eficaces de prevención del delito. Antes al contrario, la aplicación de las causas de exención o atenuación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas debe realizarse “conforme a las reglas probatorias ordinarias consolidadas en nuestra doctrina jurisprudencial para la apreciación con carácter general de las circunstancias eximentes o atenuantes”. Es decir, que han de ser probados por el acusado.

La conclusión fundamental es que, pese a la posición de la Fiscalía, incluso frente a la letra de la disposición, se asiste a una **construcción jurisprudencial exoneradora de la responsabilidad de la persona jurídica** sobre conceptos tan exógenos a la ley como “cultura de control o de respeto al Derecho”, importados de los códigos de buenas prácticas o de instrumentos internos de las empresas para mejorar su calidad o su transparencia, propios también del *soft law*, que pueden complementar las obligaciones legales, pero nunca sustituirlas. Esta peligrosa tendencia, que en este caso se aplica además a la delimitación de responsabilidad en delitos tan importantes como la trata de personas, el tráfico de estupefacientes o el blanqueo de capitales, acaba **transfiriendo a las entidades privadas de acreditación** un enorme peso en la apreciación de la prueba, bajo la excusa de la especialización. Ni, como se ha visto, la exoneración era necesaria, ni mucho menos la interpretación jurisprudencial por ahora mayoritaria es la adecuada. Una cosa es la prevención del delito en las organizaciones empresariales mejorando su gestión y otra muy distinta es la exoneración de responsabilidades con el escudo de una certificación otorgada por una entidad privada a cambio de un precio.

No ha de perderse de vista que estas prácticas constituyen un peligroso precedente también en relación con el sistema de vigilancia y sancionatorio administrativo. Es fácil prever las consecuencias que tendría su extensión mediante las certificaciones de gestión preventiva a las que nos hemos referido más arriba: el **certificador, posiblemente “capturado” por el cliente es quien acaba sustituyendo al supervisor público. Todo rastro de control democrático de las obligaciones preventivas del empresario habría desaparecido.**

Otra de las cuestiones de actualidad relacionada con las obligaciones empresariales de integración de la prevención, es la verificación de las **responsabilidades delegadas** y su transcendencia penal. No bastará –ni tampoco es necesario- que tal delegación figure en el plan de prevención o en otro documento con un carácter meramente formal, sino que, para ser efectiva, deberá acreditarse su realidad material en cuanto a la existencia de niveles de formación preventiva adecuados en el delegado,

disposición de poderes de decisión efectivos en cuanto a la disposición de los medios preventivos adecuados y vigilancia y control del desempeño de las funciones delegadas. El elenco de sujetos responsables no se agota, pues, en la persona del empresario, sino que puede alcanzar al delegado, sin perjuicio del siempre presente deber *in vigilando* del empresario, que incluye los de elección de la persona adecuada, instrumentalización de medios y del poder preciso y control de su actuación.

También pueden ser **penalmente responsables, aunque no son los legalmente obligados**, los miembros del servicio de prevención de la empresa –o los recursos preventivos-, si se prueba que el incumplimiento de sus deberes técnicos se relaciona con el riesgo o su materialización, o los coordinadores de seguridad y salud de las obras de construcción por las mismas razones. Sin embargo, nunca lo serán los *delegados de prevención*¹⁴⁷⁴, que representan a los trabajadores y no al empresario, en un órgano consultivo y no decisorio. Afortunadamente, han dejado de sentarse en el banquillo los delegados de prevención, pero sigue siendo práctica habitual la imputación de todo cuanto trabajador, independientemente de su responsabilidad, haya tenido algo que ver en el accidente, lo que constituye una muestra más de que el eslogan “la prevención es cosa de todos” ha hecho mella incluso en muchos jueces y fiscales. Nada de esto contribuye a que la responsabilidad penal constituya seriamente un instrumento punitivo eficaz no tampoco disuasorio como debería.

Conviene recordar por último que entre los límites de la potestad sancionadora de la Administración se halla el de sometimiento a la autoridad judicial. Si una de sus manifestaciones es el ya citado sistema de recursos jurisdiccionales de las sanciones impuestas, otra de ellas, ligada también a los principios de legalidad y tipicidad del art. 25 CE, es la aplicación del **principio non bis in idem**, definido por el TC como exigencia de que, sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración, “no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la **identidad del sujeto, hecho y fundamento**”¹⁴⁷⁵.

El art. 155 OGSHT consideraba las responsabilidades exigidas por el Ministerio de Trabajo o que declare la Jurisdicción laboral por incumplimiento de disposiciones en materia de seguridad e higiene, independientes y compatibles con cualesquiera otra de índole civil, penal y administrativa, sin que las actuaciones de otro orden suspendieran las preventivas, investigadoras o punitivas correspondientes al Ministerio de Trabajo. El referido pronunciamiento del TC, adecuado a la CE 1978, modificaría sensiblemente la

¹⁴⁷⁴ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Circular 4/2011 sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral*, p. 7-16. La Circular incluye (erróneamente a mi juicio) el supuesto de que los miembros del servicio de prevención o los coordinadores de seguridad puedan tener facultades delegadas, y por tanto ser responsables penalmente en función de su ejercicio, lo que en realidad no es posible, puesto que son órganos asesores de la empresa y nunca pueden ostentar competencias ejecutivas. Idéntico es el caso de los recursos preventivos

¹⁴⁷⁵ STC 2/1981 de 30 de enero, ECLI:ES:TC:1981:2, BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981, suplemento, p. 4-6.

situación, lo que tuvo su reflejo en las normas sancionatorias laborales. Cuestión distinta es su aplicación práctica, en ocasiones abusiva.

La atribución prioritaria a los órganos jurisdiccionales penales del enjuiciamiento de hechos que aparezcan, *prima facie*, como delitos o faltas¹⁴⁷⁶, se explicita en el art. 3 de la LISOS, de forma que los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente no podrán volver a serlo, si se aprecia “identidad de sujeto, de hecho y de fundamento”. Se exige además que el procedimiento sancionador administrativo deba quedar **paralizado** en caso de que los hechos puedan constituir ilícito penal, pasando el tanto de culpa al ministerio fiscal o al órgano judicial competente. Solo tras resolución jurisdiccional firme podrá continuarse el procedimiento administrativo.

Si se ha apreciado ilícito penal, y en aplicación de la regla *non bis in idem*, no podrá imponerse sanción administrativa por los mismos hechos, con el mismo fundamento y al mismo sujeto, con lo que el expediente sancionador quedará, en ese caso archivado. La única excepción es el recargo de prestaciones, compatible *ope legis* con cualquier responsabilidad, incluso de orden penal (art. 164.3 LGSS 2015), ya que la inicial previsión del art. 42.5 LPRL de vinculación por parte del orden social a los hechos probados por el contencioso-administrativo al conocer sobre el acta de infracción, ha desaparecido tras la modificación operada en la ley rituarial laboral, que hace recaer en el orden social ambas competencias. Si no se hubiera apreciado tal ilícito penal, la administración continuará el procedimiento sancionador, pero basado a los hechos probados por los tribunales. Naturalmente, podrán ser incorporados otros hechos distintos sobre los que no exista pronunciamiento penal.

En todo caso, y a pesar de que la práctica habitual de las administraciones laborales es bien conservadora, procediendo en la práctica totalidad de los casos al archivo provisional de sus actuaciones en cuanto existe intervención conocida de la jurisdicción, lo cierto es que **la aplicación del precepto no debería ser tan común** si se apreciara realmente la identidad de sujeto, de hecho y de fundamento. Ni los sujetos suelen ser los mismos, ya que el sujeto del procedimiento sancionatorio es la empresa y no según quiénes de sus responsables¹⁴⁷⁷, ni los fundamentos tampoco, ya que los bienes jurídicos protegidos suelen ser distintos (la integridad y la vida de los trabajadores en la

¹⁴⁷⁶ Atribución prioritaria ésta que “descansa en la exclusiva competencia de este orden jurisdiccional (el penal) para depurar y castigar las conductas constitutivas de delito, y no en un abstracto criterio de prevalencia absoluta del ejercicio de su potestad punitiva sobre la potestad sancionadora de las Administraciones públicas”, STC 177/1999 de 11 de octubre de 1999, N° Rec. 3657/1994, BOE núm. 276 suplemento del 18 noviembre de 1999, p. 3 a 9, F. J. 4°.

¹⁴⁷⁷ La STC 177/1999 citada, relativa a sanciones impuestas en virtud de la Ley de Aguas, distingue a estos efectos entre el caso en que la persona física a quien se impone la sanción penal sea la que ostente la dirección empresarial y el caso de que lo sean personas distintas del ámbito de jerarquía de la empresa. En el primer caso se aplicaría el principio *ne bis in idem* pero en el segundo no. Muy interesante también es el voto particular suscrito por los magistrados Cruz Villalón y Casas Baamonde sobre la identidad de fundamento, que no aprecian.

norma penal y la seguridad y salud en la LISOS)¹⁴⁷⁸. Ni con frecuencia tampoco los hechos, puesto que el acta de infracción puede estar fundamentada sobre hechos que no constituyen ilícito penal. Es decir, que la aplicación del principio debería ser excepcional y no rutinaria, siendo “la regla general la inexistencia de la prohibición”¹⁴⁷⁹.

En la Instrucción 1/2007 de la DGITSS sobre profundización en las relaciones entre la ITSS y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral, puede encontrarse significativamente una **posición restrictiva respecto de la aplicación del principio**. La propia Instrucción reconoce que una aplicación exorbitante del principio “ha llevado en la práctica a dejar en todos los casos en suspenso la tramitación de los expedientes administrativos”. Citando la doctrina constitucional¹⁴⁸⁰, recuerda que es exigible el triple requisito de coincidencia de sujeto, hechos y fundamento, que ha de ser “acreditada de forma palmaria”. En realidad, lo que se ha venido produciendo es una **exacerbación interesada de la aplicación del principio para escapar del *ius puniendi* del Estado, al amparo de las corrientes ultraliberales al uso**. Dado que las instrucciones de la DGITSS no vinculan a las autoridades laborales -que en materia sancionatoria por infracciones de prevención de riesgos laborales dependen de las CCAA y no de la AGE- no puede evaluarse el impacto práctico de la instrucción referida, pero con seguridad ha sido bien escaso.

Finalmente conviene recordar las **disfunciones** que se producen en la práctica en los procedimientos penales. La primera de ellas es que, al menos hasta ahora, la dificultad y el coste de acudir al procedimiento civil para obtener la indemnización por daños y perjuicios ha venido empujando en muchas ocasiones a los trabajadores lesionados a intentarlo por la vía penal, no tanto con el objeto de alcanzar una condena determinada del empresario o de alguna persona de su ámbito jerárquico, sino como medio indirecto de conseguir la indemnización correspondiente a la responsabilidad civil derivada. En muchos casos se terminaba –y aún se termina- con **sentencias de conformidad que en la práctica exoneran** al empresario infractor de la multa administrativa, frecuentemente mucho mayor que la impuesta en sede penal, que prácticamente nunca suponen ingreso en prisión¹⁴⁸¹. La consideración de la vía penal como *ultima ratio*, reservada solo para

¹⁴⁷⁸ “La sanción administrativa, a diferencia de la condena penal, no requiere la efectiva puesta en peligro en el caso concreto, ni el resultado lesivo para la vida de los trabajadores, sino simplemente la carencia de las medidas de seguridad constatada por la inspección de trabajo” STSJ/Social de Cataluña 143/2017 de 13 de enero de 2017, Nº rec. 6469/2016, F. J. tercero, con cita de la de la Sala de lo C. A. de 16 de julio de 2010 y de la STC 2/2003.

¹⁴⁷⁹ J. APARICIO TOVAR, “Sobre las responsabilidades del empresario según la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 7, Universidad Complutense, Madrid, 1995, p. 79.

¹⁴⁸⁰ STC 177/1999 de 11 de octubre y ATC 357/2003 de 10 de noviembre y 355/1991 de 25 de noviembre. También cita STS de 24 de febrero de 1992, de 12 de julio de 2001 y de 11 de octubre de 2004.

¹⁴⁸¹ Las multas administrativas por infracciones en materia de prevención de riesgos, en el caso de existir lesiones se gradúan cuando menos como graves y posiblemente agravadas, se cuantifican en el art. 40 de la LISOS entre los 2.046 y 40.985 euros en caso de infracciones graves y entre 40.986 y 819.780 euros en caso de las muy graves. Lo cierto es que, según la Fiscalía General del Estado, de las 436 sentencias condenatorias de 2014, 276 (63,30%) lo han sido de conformidad. Aunque la Fiscalía estima que ello es índice de la calidad de los escritos acusatorios y de la colaboración de la Inspección de Trabajo y de la

los casos de especial gravedad en el incumplimiento normativo, adquiriría todo su sentido si se limitase efectivamente a ellos, máxime dada la aglomeración que denuncia la propia Fiscalía y que conduce a que “la duración media entre producción de los hechos y sentencia de primera instancia orbite entre 6 y 8 años”¹⁴⁸². La realidad no es precisamente esa, sin embargo.

Da idea de la efectividad del tipo de *delito de riesgo*, el dato aportado por el mismo Informe de la Fiscalía según el que solo 16, o sea el 2,87%, de las 557 sentencias que tuvieron entrada durante el año 2014 en la Fiscalía de Sala Coordinadora de Siniestralidad -tampoco la Fiscalía escapa a dichos término- Laboral¹⁴⁸³, lo han sido por delito de riesgo, sin que llegara a producirse resultado lesivo, incluso retrocediendo respecto del año anterior que fueron 25, es decir el 4,56%¹⁴⁸⁴. Es decir, que **se someten a la jurisdicción casi exclusivamente los casos en que se han producido lesiones**, lo que impide en la práctica el efecto punitivo –y disuasorio- para los riesgos de especial gravedad.

De la especial importancia que la actuación inspectora tiene en todo caso en la iniciación de los procedimientos penales por parte de la Fiscalía da una idea el hecho de que durante 2014 la ITSS, en cumplimiento del convenio vigente, trasladó 919 actas de infracción con posible contenido penal, habiéndose incoado diligencias en número total de 938¹⁴⁸⁵. Es decir, las incoadas directamente por el Ministerio Fiscal no rebasan el 2% del total.

2.-Descentralización productiva y concurrencia de responsabilidades

Las **nuevas formas de organización del trabajo y de relaciones entre las empresas** se manifiestan, entre otros, en fenómenos como la segregación de actividades, la cesión de trabajadores a través de ETT, la proliferación de la subcontratación o la sustitución de la relación laboral por el contrato de arrendamiento de servicios. Dejando aparte que es frecuente que estas prácticas se realicen en fraude de ley y que lo que realmente se practique sea la cesión ilegal de trabajadores o el enmascaramiento de la relación de trabajo mediante figuras como los falsos autónomos, las falsas cooperativas o los falsos becarios, lo cierto es que la descentralización productiva, incluso la lícita, tiene como **objetivo primordial la externalización de responsabilidades**. Esta

Policía Judicial, lo que no se niega, responde también indudablemente a las razones expuestas, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada por la Fiscal General del Estado*, Ed. Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia, Madrid, 2015, p. 400.

¹⁴⁸² FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada por la Fiscal General del Estado*, 2015cit., p. 380.

¹⁴⁸³ Sus funciones específicas están desarrolladas en FISCALIA GENERAL DEL ESTADO, *Instrucción 5/2007 sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de siniestralidad laboral* (otra vez el inadecuado término), *seguridad vial y extranjería y sobre las respectivas secciones de las Fiscalías Territoriales*.

¹⁴⁸⁴ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada por la Fiscal General del Estado*, 2015, id., p. 401.

¹⁴⁸⁵ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *ibíd.*, p. 397.

externalización adquiere su nivel más patológico cuando se produce una cadena de subcontratación que deriva en que los trabajos se realizan por empresas cada vez más pequeñas, más dependientes y con menor margen de beneficio. Es decir, con peores condiciones de trabajo y más dificultades de representación colectiva. La dependencia de estas empresas agudiza también la precariedad contractual de sus trabajadores y, desde luego, su riesgo de insolvencia.

Por eso el ordenamiento reacciona, en cuanto a las obligaciones salariales o de prestaciones, pero también en relación con las derivadas del deber de prevención empresarial, mediante la atribución de **responsabilidad a empresarios distintos de los directamente sujetos de la relación laboral** con los trabajadores, que puede o no ser concurrente con estos últimos¹⁴⁸⁶. Por ello tanto la LISOS como la LPRL en su redacción inicial establecen diferentes formas de responsabilidad múltiple o plural.

El art. 42 LISOS remite en primer lugar para identificar a estos empresarios responsables a los art. 42 a 44 ET. Este último se refiere al supuesto **transmisión de empresa** por actos *inter vivos* y establece en su punto 3 la responsabilidad solidaria durante tres años de cedente y cesionario en cuanto a las “obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubieran sido satisfechas”, así como de las nacidas posteriormente si la cesión fuese declarada delito.

El art. 43 ET se refiere a la **cesión de trabajadores**, considerando legítima solamente la realizada a través de una ETT e ilegal la que se trate de una “mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la empresa cesionaria” o la contratada con una empresa cedente que “carezca de una actividad o de una organización propia y estable o no cuente con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad”, o que “no ejerza las funciones inherentes a su condición de empresario”. En estos casos de infracción, el propio art. 43 ET atribuye a ambos empresarios, cedente y cesionario, la responsabilidad “solidaria de las obligaciones contraídas con los trabajadores y con la Seguridad Social, sin perjuicio de las demás responsabilidades, incluso penales, que procedan por dichos actos”. Entre estas otras responsabilidades figura la que el art. 42.1 de la LISOS atribuye a las empresas infractoras en materia laboral y de prevención de riesgos laborales, siendo en estos casos el responsable el cesionario, ya que es el verdadero empresario a pesar de la apariencia.

En caso de la **cesión lícita a través de una ETT**, el propio art. 42.3 LISOS asigna a la empresa usuaria la responsabilidad de las “condiciones de ejecución del trabajo en todo lo relacionado con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores”, así como, en su caso, del recargo de prestaciones¹⁴⁸⁷. Estas responsabilidades derivan del

¹⁴⁸⁶ No es infrecuente la apreciación de responsabilidad de empresarios principales con exoneración de los contratistas o subcontratistas empleadores directos en los casos en que el incumplimiento resida exclusivamente en los primeros.

¹⁴⁸⁷ El art. 16 de la Ley 14/ 1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, BOE núm. 131 de 2 de junio de 1994, p. 17408-12, precisa además el deber de la usuaria de informar al

hecho de que, a pesar de que formalmente el contrato de trabajo se realiza con la ETT, la empresa **usuaria es la que determina las condiciones concretas de la prestación de servicios**. Por su parte, el art. 28.5 LPRL asigna a la ETT las obligaciones en materia de formación y vigilancia de la salud.

Es preciso señalar que la mencionada Ley 14/1994 establecía en su art. 8 la prohibición de celebración de contratos de puesta a disposición de trabajadores de ETT para la realización de trabajos u ocupaciones **especialmente peligrosos** para la seguridad y la salud en el trabajo. Estos trabajos fueron listados en disposición específica en materia de seguridad y salud, que contenía el listado de tales actividades prohibidas¹⁴⁸⁸. Pues bien, en el marco de la reforma laboral de 2010, pero en transposición de la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal¹⁴⁸⁹, se restringía tal listado de forma que **quedaba desregulado por transferencia a la negociación colectiva** de un importante grupo de actividades, a saber: construcción, minería a cielo abierto y de interior, industrias extractivas por sondeos en superficie terrestre, trabajos en plataformas marinas, fabricación, manipulación y utilización de explosivos, y trabajos con riesgos eléctricos en alta tensión. Las limitaciones pactadas debían ceñirse a los requisitos de: referirse a ocupaciones o puestos de trabajo concretos o a tareas determinadas, ser justificadas por razón de los riesgos para la seguridad y salud en el trabajo y fundamentarse en informe razonado. Sin el cumplimiento de tales requisitos, no serían tomadas en cuenta.

Esta forma de desregulación respondía, naturalmente, a las **presiones patronales sostenidas** en el ámbito de la UE para desbordar el campo de utilización de las ETT que con buen criterio había sido limitado reglamentariamente en España. Convertir en derecho dispositivo las limitaciones en materia de seguridad y salud deja al albur de la correlación de fuerzas en cada momento la adjudicación de los trabajadores en situación de mayor debilidad contractual a las labores más peligrosas en empresas no siempre sometidas a control sindical efectivo, debilitando en buena medida la responsabilidad empresarial.

A. Subcontratación de actividades, externalización de responsabilidades y coordinación preventiva

En los supuestos de subcontratación, es nuevamente el art. 42 LISOS el que establece, por remisión al art. 24.3 LPRL, la **responsabilidad solidaria de la empresa**

trabajador sobre los riesgos derivados de su puesto de trabajo, así como las medidas de protección y prevención con carácter previo al inicio de la prestación de servicios.

¹⁴⁸⁸ Real Decreto 216/1999 de 5 de febrero sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal, *BOE* núm. 47, de 24 de febrero de 1999, p. 7599-602. En su art. 17 introducía un nuevo texto en forma de D. A. 2ª de la Ley 14/1994 con el contenido que se indica.

¹⁴⁸⁹ *DOUE* L 327/9 de 5 de diciembre de 2008, p. 9-14.

principal que contrate o subcontrate con otras la realización de obras o servicios¹⁴⁹⁰ siempre que se cumplan dos condiciones: que correspondan a la propia actividad de la principal y que se desarrollen en su propio centro de trabajo¹⁴⁹¹. Esta responsabilidad solidaria -o incluso directa- alcanza no sólo a las cotizaciones de seguridad social sino también a las prestaciones económicas¹⁴⁹², así como también a las obligaciones preventivas y eventualmente al recargo de prestaciones por aplicación de la previsión del art. 42.2 ET: “el empresario principal responderá solidariamente de las obligaciones referidas a la Seguridad Social durante el período de vigencia de la contrata”¹⁴⁹³. Como también puede aplicarse la responsabilidad solidaria a la empresa principal y a toda la cadena de subcontratación¹⁴⁹⁴. De esta forma, el empresario principal –sin perjuicio de las responsabilidades de contratistas y subcontratistas- es el garante último de las obligaciones de seguridad y salud de todos los trabajadores que presten servicios en la completa cadena de subcontratación:

“Es el hecho de la producción del **accidente dentro de la esfera de la responsabilidad del empresario principal** en materia de seguridad e higiene lo que determina en caso de incumplimiento la extensión a aquél de la responsabilidad en la reparación del daño causado, pues no se trata de un mecanismo de ampliación de la garantía en función de la contrata, sino de una responsabilidad que deriva de la obligación de seguridad del

¹⁴⁹⁰ Esta asignación de responsabilidad solidaria en cuanto a la sanción administrativa tiene su origen en la obligación del empresario principal prevista en el art. 24.3 LPRL de “vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención de riesgos laborales”. Es esta la obligación que, en aplicación de la jurisprudencia constitucional, permite asignar responsabilidad a un sujeto distinto del directamente obligado si se aplica el principio de culpabilidad y no el de responsabilidad objetiva, STC 76/1990, de 26 de abril BOE núm. 129, de 30 de mayo de 1990, F J 4, ECLI:ES:TC:1990:76.

¹⁴⁹¹ La condición de *propia actividad*, presente ya en nuestro ordenamiento a efectos de la determinación de responsabilidad solidaria de la comitente en materias laborales y de seguridad social (art. 42.2 ET), ha dado lugar por su carácter indeterminado a amplia discusión doctrinal sobre su definición. El Tribunal Supremo tiene puesta la condición, harto restrictiva, para que la actividad sea “propia”, de que sea *inherente a su ciclo productivo*, o que “cuando de no haberse concertado ésta, las obras y servicios debieran realizarse por el propio empresario comitente so pena de perjudicar sensiblemente su actividad empresarial”, STS 6980/1998 de 24 de noviembre de 1.998- ECLI: ES:TS:1998:6980, con cita de la de 18 de enero de 1.995. Sobre el juego de los art. 42.2 ET y 127.1 LGSS, delimitando la responsabilidad solidaria y subsidiaria a efectos de seguridad social en función de que se trate o no de la propia actividad, STS 7681/2010 - ECLI: ES:TS:2010:7681.

¹⁴⁹² El art. 168.1 de la LGSS extiende la responsabilidad en materia de seguridad social a las empresas que contraten obras o servicios de distinta actividad, pero en este caso con carácter subsidiario.

¹⁴⁹³ Sobre la responsabilidad solidaria en el recargo de la empresa principal (de la misma actividad y en su centro de trabajo), la jurisprudencia es antigua: STS 3304/1992 de 18 de abril de 1992 - ECLI: ES:TS:1992:3304, que razona en su F J 3º: “Y así es perfectamente posible que una actuación negligente o incorrecta del empresario principal cause daños o perjuicios al empleado de la contrata, e incluso que esa actuación sea determinante del accidente laboral sufrido por éste”.

¹⁴⁹⁴ STS 5101/2002 de 9 de julio de 2002 - ECLI: ES:TS:2002:5101, FJ 4º: “Se entiende, en definitiva, que el art. 42 ET constituye un reflejo, mal traducido para el caso que contempla, del principio de derecho según el cual quien está en condiciones de obtener un beneficio debe de estar también dispuesto a responder de los perjuicios que puedan derivar del mismo, y que fue ésta en definitiva la intención del legislador aunque éste, a la hora de redactar el precepto, no tuviera realmente en cuenta más que la figura del empresario principal y la de los “subcontratistas”, dentro de cuya último plural es donde deben entenderse incluidos todos los situados en la cadena de contratación”.

empresario para todos los que prestan servicios en un conjunto productivo que se encuentra bajo su control”¹⁴⁹⁵

Se señalará en todo caso para comenzar, que es precisamente la subcontratación el instrumento de descentralización y externalización de responsabilidades más extendido y que más impacto ha venido teniendo en las condiciones de trabajo, tanto más deficientes cuanto más se desciende en la cadena. En particular, en las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores, la Directiva Marco prescribe en su art. 6.4 que:

“Cuando en un mismo lugar de trabajo estén presentes trabajadores de varias empresas, los empresarios deberán cooperar en la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad, la higiene y la salud, así como, habida cuenta el tipo de actividades, coordinarse con vistas a la protección y prevención de riesgos profesionales, informarse mutuamente de dichos riesgos, e informar a sus trabajadores respectivos y / o a sus representantes”.

Es evidente sin embargo que los **deberes de coordinación e información no son suficientes**, por lo que nuestra legislación asigna la responsabilidad solidaria en los términos expuestos. Sin embargo, constituyen condición preventiva imprescindible, hasta el extremo de que cuando, años después de la promulgación de la LPRL, la tasa de accidentalidad en España no dejaba de crecer¹⁴⁹⁶, se identificó como una de las causas principales de tal crecimiento la degradación de las actuaciones preventivas en las cadenas de subcontratación¹⁴⁹⁷, tanto por causas puramente económicas, como de ausencia de supervisión efectiva por parte de las empresas principales y también de control sindical.

Ello condujo a modificaciones legislativas, realizadas ambas bajo presión sindical, en dos direcciones: el desarrollo de las obligaciones de coordinación empresarial del art. 24 LPRL y la ampliación de los derechos de información y representación de los trabajadores. Al mismo tiempo se tomaban medidas sectoriales, en particular en la construcción, la rama de la producción más afectada por estas prácticas.

El art. 24 LPRL se ocupa de la coordinación de actividades empresariales cuando estas actúan en el mismo centro de trabajo y establece de forma general las obligaciones de cooperación y coordinación en materia preventiva de todas las empresas implicadas, así como de información a los respectivos trabajadores. Distingue además las obligaciones específicas del empresario *titular* del centro de trabajo en relación con la

¹⁴⁹⁵ STS 3055/1999 de 5 de mayo de 1999, N° Rec. 3656/1997, F. J. 1°.

¹⁴⁹⁶ Creció ininterrumpidamente desde 1995 a 2000, en que tuvo su valor más alto. 1995: 6.059,08; 1996: 6.191,9; 1997: 6.488,2; 1998: 6.834,3; 1999: 7.437,4; 2000: 7.558,4. Con posterioridad descenderían los índices paulatinamente hasta 2013. Ya se ha hecho referencia en páginas anteriores al impacto (eso sí, diferido) de la LPRL, de la LISOS y, sobre todo, de las modificaciones legales posteriores como la Ley 53/2004.

¹⁴⁹⁷ F. DURAN LOPEZ, Coord. *Informe sobre riesgos laborales y su prevención*, Madrid, 2001, texto mecanografiado, p. 61.

información a suministrar e instrucciones a impartir a los demás empresarios en relación con los riesgos existentes en el centro y las medidas preventivas a adoptar.

Ahora bien, la **generalidad del precepto** en cuanto a los deberes mencionados constituía un obstáculo para su aplicación práctica ante el crecimiento que las prácticas de subcontratación habían adquirido, ya en el momento de la promulgación de la LPRL, pero sobre todo en el período posterior. Tampoco fue sencillo el avance en esta dirección. El 20 de junio de 2002 tenía lugar una **huelga general** contra la restricción del seguro de desempleo llevada a cabo por el Gobierno conservador de Aznar¹⁴⁹⁸. La huelga fue masivamente seguida y supuso un importante éxito, con el consiguiente reforzamiento del papel de los sindicatos. La unilateralidad del gobierno se tornó en diálogo y abrió en el mes de octubre del mismo año una mesa de diálogo social específica en materia de Prevención de Riesgos Laborales con las organizaciones empresariales y sindicales. El resultado fue un acuerdo, alcanzado el 30 de diciembre de 2002, que suponía reformar algunos aspectos de la LPRL, entre ellos una mejor regulación de las obligaciones de las empresas principales como medio de frenar la externalización de responsabilidades preventivas.

Estas modificaciones, contenidas en la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales¹⁴⁹⁹, abarcaban el reforzamiento legislativo de ámbitos como la integración preventiva o a la mejora de los instrumentos de control del cumplimiento de las obligaciones empresariales. Introducía además un punto 6 en el art. 24 LPRL por el que se remitían a desarrollo reglamentario las obligaciones en él previstas.

Tal desarrollo, también fruto del consenso con las organizaciones patronales y sindicales, tuvo lugar mediante el Real Decreto 171/2004 de 30 de enero, con el objeto, como se señala en el preámbulo, de “establecer las disposiciones mínimas que los **diferentes empresarios que coinciden** en un mismo centro de trabajo habrán de poner en práctica para prevenir los riesgos laborales derivados de la concurrencia de actividades empresariales”¹⁵⁰⁰.

La norma comienza por establecer ciertas definiciones de interés (art. 2). Amplía en primer lugar la definición de *centro de trabajo* del art. 1.5 ET a efectos preventivos, como “cualquier área, edificada o no, en la que los trabajadores deban permanecer o a la que deban acceder por razón de su trabajo”, para incluir todos los lugares de trabajo que

¹⁴⁹⁸ En 2007, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el Real Decreto-Ley 5/2002 de 24 de mayo de reforma laboral al considerar que el Gobierno hizo un uso abusivo de esta modalidad legislativa. En su F. J. 12 concluye que “el Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante requerido, no cabe sino estimar los recursos de inconstitucionalidad acumulados, sin necesidad de entrar a analizar los restantes motivos de recurso, y declarar inconstitucional y nulo el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, por vulneración del art. 86.1 CE”, STC 68/2007, de 28 de marzo, *BOE* núm. 100, de 26 de abril de 2007, ECLI:ES:TC:2007:68.

¹⁴⁹⁹ *BOE* núm. 298, de 13 de diciembre de 2003, p. 44408-15.

¹⁵⁰⁰ *BOE* núm. 27 de 31 de enero de 2004, p. 4160-65.

la jurisprudencia había venido ya reconociendo y que no respondían a la delimitación de dicho precepto¹⁵⁰¹.

Define también al **empresario titular** del centro de trabajo, que había quedado sin precisar en el art. 24 LPRL, como “la persona que tiene la **capacidad de poner a disposición y gestionar** el centro de trabajo”. Tiene las obligaciones generales de cooperación de cualquier empresario concurrente si existen trabajadores propios en el centro, además de obligaciones específicas de información sobre los riesgos existentes en el centro de trabajo a los demás empresarios y de las medidas de prevención y de emergencia a aplicar. Debe también dar las instrucciones preventivas correspondientes a los empresarios concurrentes, que deberán cumplirlas. La información y las instrucciones han de ser siempre “suficientes” y “adecuadas” (art. 6 a 9) y facilitarse por escrito en caso de riesgos graves o muy graves. Todas estas obligaciones, si se incumplen, pueden ser motivo de imputación de responsabilidad al empresario titular. También puede imputarse la responsabilidad solidaria en el recargo de prestaciones, aunque la contrata no sea de la misma actividad, si el incumplimiento normativo es relevante en el accidente¹⁵⁰².

Incorpora asimismo la definición de **empresario principal**, a efectos preventivos como aquel que “contrata o subcontrata con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquél y que se desarrollan en su propio centro de trabajo”, incluyendo por tanto las dos condiciones de responsabilidad arriba señaladas. Desarrolla su deber de *vigilancia* (art. 10) mediante la exigencia de acreditación de realización de la evaluación de riesgos, la planificación preventiva y la información y formación a los trabajadores a cada contratista y subcontratista. Deberá comprobar además que todos ellos han establecido los necesarios medios de coordinación. Estas obligaciones se estipulan con independencia de la responsabilidad solidaria definida en el art. 24 LPRL.

Acto seguido (art. 3) define los objetivos de la **coordinación empresarial**, que se resumen en la aplicación “coherente y responsable” de los principios de la acción preventiva del art. 15 LPRL, la correcta aplicación de los métodos de trabajo, el control de las interacciones de las diferentes actividades y la adecuación entre los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes y las medidas preventivas a aplicar. Los medios de coordinación, que han de acordarse por los empresarios a iniciativa del titular, o en su caso del empresario principal, figuran en una lista no exhaustiva que permite su ampliación mediante negociación colectiva. Se da preferencia a la elección de la designación de personas

¹⁵⁰¹ El precepto considera como centro de trabajo “la unidad productiva con organización específica, que sea dada de alta, como tal, ante la autoridad laboral”. Es clara la insuficiencia de la definición cuando los trabajadores prestan sus servicios en actividades como instalaciones de redes eléctricas o telefónicas o cuando se desplazan fuera del recinto físico del centro. Por todas, STS 7792/2002 de 22 de noviembre de 2002 - ECLI: ES:TS:2002:7792.

¹⁵⁰² Para el supuesto de empresario titular de distinta actividad, pero que no cumple sus obligaciones preventivas, STSJ Cataluña 1443/2013, de 27 de febrero de 2013, núm. recurso 3141/2012, ECLI: ES:TSJCAT:2013:2268, firme, sobre actuaciones inspectoras llevadas por quien esto escribe.

encargadas de la coordinación, entre ellas a los denominados “recursos preventivos”, figura incorporada como art. 32 bis a la LPRL por la ley 54/2003, a quienes se asignan funciones y facultades específicas de actuación preventiva (art. 11 a 14).

El **deber de cooperación** (art. 4) afecta a todas las empresas que concurren en el mismo centro de trabajo y contiene las obligaciones de información recíproca, tanto en lo referente a los riesgos que incorporan, que habrán de ser tenidos en cuenta en las evaluaciones de riesgos, como en relación con las situaciones de emergencia y las obligaciones de información a los trabajadores de cada empresa de los riesgos derivados de la concurrencia de varias empresas.

El incumplimiento de cualquiera de estos deberes, aparte la responsabilidad solidaria que le pudiera corresponder por incumplimientos preventivos de la contrata, puede dar lugar a las **sanciones administrativas directas al empresario principal**. Si sus actos u omisiones han sido relevantes en la producción del accidente, también pueden dar lugar a responsabilidad directa en el **recargo de prestaciones**¹⁵⁰³ o incluso a la **responsabilidad penal** que le pueda corresponder¹⁵⁰⁴.

El segundo de los ámbitos de actuación, referido a la **ampliación de los derechos colectivos** se abordaría unos años más tarde. En el año 2006, en pleno auge económico y de empleo, se venía produciendo un crecimiento desordenado de la contratación temporal y de los fenómenos de subcontratación. Tras una fase de diálogo social, se alcanzó el 9 de mayo de 2006 un acuerdo, suscrito por el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, las patronales CEOE y CEPYME y los sindicatos CCOO y UGT y denominado “*Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo*”. El acuerdo, de amplio alcance, identificaba entre otras la necesidad introducir mayor **transparencia en la subcontratación** de obras y servicios entre empresas cuando comparten un mismo centro de trabajo. El conjunto de medidas acordadas tomaría forma en el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo¹⁵⁰⁵. En su art. 12 introducía las modificaciones al art. 42 ET que refuerzan la capacidad de información -incluidas las medidas de coordinación empresarial adoptadas- y de intervención de la representación de los trabajadores de la empresa principal. Se incorporaba también el

¹⁵⁰³ STS 7700/1997 de 16 de diciembre de 1997 - ECLI: ES:TS:1997:7700. En su FJ 2º razona que “el empresario principal puede ser ‘empresario infractor’ a efectos del artículo 93.2 de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 (hoy artículo 123.2 de la Ley General de la Seguridad Social de 1994). Aunque esta conclusión se establece en un caso claro de contrata para una obra o servicio correspondiente a la propia actividad, lo decisivo no es tanto esta calificación como el que el accidente se haya producido por una infracción imputable a la empresa principal y dentro de su esfera de responsabilidad”.

¹⁵⁰⁴ FISCALIA GENERAL DEL ESTADO, *Circular 4/2011 sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral*, cit., p. 12.

¹⁵⁰⁵ BOE núm. 141, de 14 de junio de 2006, p. 22670-82. El Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, BOE núm. 54, de 3 de marzo de 2001, p. 8062-70, ya había introducido en su art. 2 las primeras modificaciones en este sentido en el art. 42 ET, referidas a las obligaciones de información a los representantes legales de los trabajadores, tanto de la empresa principal como de las contratistas o subcontratistas.

derecho de los trabajadores carentes de representación a trasladar a los representantes de la empresa principal las cuestiones relativas a la ejecución de su trabajo, entre las que se hallan evidentemente las condiciones de seguridad y salud, así como del derecho de reunión de las representaciones de los trabajadores de las empresas presentes en el centro que cuenten con ellas, para lo que, por cierto, se ampliaba el derecho de acceso al local de la representación de la principal (art. 81 ET) a los representantes de las demás.

Se verificaba así por primera vez que **la participación de los trabajadores y la intervención de sus representantes constituyen, junto con la extensión de la responsabilidad al empresario principal, instrumentos imprescindibles para abordar los nuevos problemas** que en torno a la seguridad plantean las formas actuales de desagregación productiva.

Unos años después y tras una nueva ronda de diálogo social entre el gobierno, patronales y sindicatos, se alcanzó un acuerdo que dio lugar a la declaración conjunta de 8 de julio de 2004 “*Competitividad, empleo estable y cohesión social*”. De él deriva la promulgación de la Ley 32/2006 de 18 de octubre reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y del Real Decreto 1109/2007 de 24 de agosto, que la desarrolla¹⁵⁰⁶. Estas normas, que responden a las especialidades de un sector productivo entonces en auge descontrolado, son las primeras (y únicas en realidad) que reconocen la **directa relación entre el abuso de las prácticas descentralizadoras y el crecimiento de los accidentes de trabajo**, derivados tanto de la **precariedad** de los trabajadores sometidos a contratos temporales como del **progresivo deterioro preventivo** a medida que se desciende en el nivel de subcontratación.

En consecuencia, en un camino **contrario a la marea desreguladora**, constituyen un magnífico ejemplo de cómo mediante el acuerdo social -impulsado, eso sí por el crecimiento de los índices de accidentalidad en esa época- pueden y deben intervenir los poderes públicos en **evitación de los abusos de figuras contractuales** permitidas en principio por la legislación, como lo es la subcontratación, cuando se reconocen las consecuencias de tales abusos. Como se dice en la Exposición de motivos de la Ley, su objetivo es “evitar que la falta de control en esta forma de organización productiva ocasione **situaciones objetivas de riesgo** para la seguridad y salud de los trabajadores”.

Pues bien, esta forma de intervención pública en una práctica empresarial en principio legítima, se despliega en varios aspectos:

a) La consideración de **excepcional y especialmente justificado el recurso a un tercer nivel de subcontratación**, así como la prohibición de subcontratar a subcontratistas cuya organización productiva puesta en uso en la obra consista

¹⁵⁰⁶ BOE núm. 250, de 19 de octubre de 2006, p. 36317-23 y BOE núm. 204 de 23 de agosto de 2007, p. 35747-64, respectivamente.

fundamentalmente en la aportación de mano de obra, en evitación también de fenómenos de **cesión ilegal** de trabajadores (art. 5 de la Ley), origen de la “degradación de las condiciones laborales o la disminución de las garantías” de los trabajadores¹⁵⁰⁷.

b) El control de la **solvencia y calidad** de las empresas intervinientes mediante un mecanismo de **acreditación de la formación** preventiva, el establecimiento de **mínimos de empleo estable** e indefinido en un 30% de la plantilla y la inscripción en un **Registro público** específico de empresas acreditadas (art. 6 de la Ley y art. 11 del Real Decreto)¹⁵⁰⁸.

c) La introducción de mecanismos de transparencia en las obras documentando las empresas que en ellas concurren mediante un **Libro de subcontratación** y reforzando los mecanismos de **participación** de los trabajadores de todas ellas (art. 7).

La consecuencia de todo ello fue la introducción de nuevas tipificaciones de infracciones en la LISOS para garantizar la eficacia de la vigilancia en el cumplimiento de las nuevas obligaciones empresariales.

B. La desprotección de los trabajadores autónomos

No es infrecuente, como se ha señalado, la concurrencia en centros de trabajo -de estructura compleja o no- de trabajadores autónomos. De entrada, es necesario distinguir, al margen de los supuestos fraudulentos, entre el trabajador realmente autónomo y el empresario persona física con trabajadores a su cargo. Este último es considerado a todos los efectos preventivos como empresario y nunca como autónomo, y sus obligaciones serán las que le correspondan según el lugar que ocupe en la cadena de subcontratación.

Con respecto al primero, su carácter de trabajador por cuenta propia cuya actividad no se inscribe en el círculo de dirección del empresario principal, no permite identificarlo con un trabajador por cuenta ajena en cuanto a la estructura de responsabilidad. Caso de no prestar servicios en centros de trabajo de titularidad ajena, él es el único responsable de sus condiciones de seguridad y de salud. La ausencia de relación de trabajo, esencial para ser considerado sujeto de derechos respecto del empresario, impide imputar a un tercero la responsabilidad de las condiciones de trabajo, que él mismo y nadie más determina.

Por esa razón, **ninguna de las obligaciones generales que la LPRL impone al empresario es aplicable al trabajador autónomo, puesto que no es un empresario: ni**

¹⁵⁰⁷ STS 5913/2007 de 20 de julio de 2007, N° Rec. 76/2006, F.J. 5°.

¹⁵⁰⁸ Obsérvese que el carácter del Registro, al que se dirigen los empresarios para inscribirse, no incorpora acreditación ni verificación alguna de su idoneidad, que habrá de ser comprobada (por la ITSS) en cada caso.

ha de dotarse de estructura preventiva, ni confeccionar la evaluación de riesgos, ni planificar la prevención, ni someterse a vigilancia de la salud, ni obtener certificados de formación en los términos que la Ley prevé para los empresarios y sus trabajadores dependientes. Todo ello carece de sentido porque forma parte del deber de prevención respecto de los asalariados¹⁵⁰⁹. Cuestión distinta es que puedan tomar las normas preventivas como referencia de su práctica de trabajo o que deban estar formados en la materia -no necesariamente a costa del empresario principal sino con el apoyo de las AAPP-.

La LPRL contempla a los trabajadores autónomos solo como **sujetos de derechos y obligaciones específicos** en el caso de que concurren con otras empresas en un mismo centro de trabajo, normalmente de titularidad ajena. En particular, el art. 24.5 de la Ley – y, en concordancia, el art. 9.4 del Real Decreto 171/2004- establece en este supuesto su sujeción a los **deberes generales de “cooperación y de información e instrucción”**. Es decir, que deberán cooperar como un empresario más en la aplicación de la normativa preventiva y participar en los medios de coordinación, de manera bidireccional y horizontal, es decir, informando de los riesgos que incorporen y siendo informados de los existentes en el centro y de los concurrentes derivados de la multiplicidad de empresas que coinciden en el centro.

Correlativamente, el **titular** del centro -y el empresario **principal** si no es el mismo- **mantiene todas sus obligaciones** con el trabajador autónomo como si de un contratista o subcontratista más se tratara en cuanto a la debida información, la impartición de las instrucciones adecuadas y el ejercicio de la coordinación preventiva. Solo en el caso de incumplimiento de estas delimitadas obligaciones, el autónomo podrá ser sujeto de responsabilidad administrativa. Y solo en el caso de que el empresario titular del centro de trabajo o el que actúe como principal -si no coinciden- incumplan las suyas, incluso en cuanto a su deber de vigilancia, deberán responder administrativamente por causa de su relación con el autónomo. El resto se habrá de ventilar civil o penalmente, dada la ausencia, se insiste, de relación laboral, lo que materializa la externalización de responsabilidad en materia preventiva.

El año 2007 se promulgaba la Ley del Estatuto de Trabajador Autónomo (LETA). Su pretensión, según consta en su Exposición de Motivos, es regular sus derechos y obligaciones y su nivel de protección social. Si bien la LETA supone un **avance en la equiparación de los niveles de protección social** de los trabajadores autónomos (así, la cobertura obligatoria de IT), **no es así en relación con su seguridad y salud en el trabajo**.

¹⁵⁰⁹ Una de las muestras de la obsesión por externalizar responsabilidades preventivas -y también de la visión burocrática de la prevención aun subsistente- es la práctica habitual de las empresas principales, sobre todo en el sector de la construcción, de exigir a los trabajadores autónomos con los que contratan o subcontratan actividades la justificación de tener vigente un concierto con un servicio de prevención ajeno, o certificaciones de formación o aptitud física, a lo que a todas luces no vienen obligados.

La LETA aporta una definición de trabajador autónomo como la “persona física que realice de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, dé o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena”¹⁵¹⁰. Además añade expresamente, entre otros, a los consejeros o administradores de sociedades que posean su control efectivo y directo.

La inclusión de quienes tienen trabajadores a su cargo, que son en realidad empresarios, es a todas luces forzada, ya que no se trata de verdaderos trabajadores autónomos, pues en unos casos prevalece su condición de empresario -normalmente microempresario, que depende en lo esencial de una sola empresa cliente- y en otros se trata de asimilaciones, como es el caso de los administradores sociales. Lo que tienen realmente en común es su encuadramiento en el RETA y, en todo caso, su exclusión del derecho laboral, pero no la relación jurídica que se establece en su trabajo. Las propias estadísticas trimestrales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social denominan “**autónomos propiamente dichos**” a “aquellos trabajadores afiliados a alguno de los regímenes por cuenta propia de la Seguridad Social y que no están integrados en sociedades mercantiles, cooperativas ni en otras entidades societarias ni los que figuran como colaboradores familiares o están registrados formando parte de algún colectivo especial de trabajadores”¹⁵¹¹. Pues bien, a estos autónomos “propiamente dichos” se refiere lo que se dice a continuación.

La primera muestra de la diferencia de la naturaleza del trabajo por cuenta propia se hace patente en la **voluntariedad** que el art. 26 de la LETA otorga a los trabajadores autónomos para la cobertura de las **contingencias profesionales**, en un intento, insuficiente en todo caso, de paliar la situación de **cobertura deprimida** que habían venido padeciendo en el ámbito de la protección social¹⁵¹².

Este acto voluntario, aunque se realice también en las MATEP o en la entidad gestora correspondiente, tiene una naturaleza distinta que la realizada para los trabajadores por cuenta ajena, ya que, si bien **constituye un acto de aseguramiento, no deriva de deber de seguridad alguno**, sino de la propia voluntad del autónomo. La medida no resuelve, evidentemente, el problema de la cobertura de forma global. Pero además, al no ser los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores autónomos con contingencia no cubierta de obligatoria declaración como lo son para los trabajadores por cuenta ajena y para los autónomos voluntariamente

¹⁵¹⁰ Ley 20/2007 de 11 de julio, BOE núm. 166, de 12 de julio de 2007, p. 29964-78. Art. 1. Hasta ese momento, no se contaba con una definición legal del trabajo autónomo, sino por exclusión de la definición de trabajo por cuenta ajena del art. 1 ET o por remisión a legislación de seguridad social.

¹⁵¹¹ El tercer trimestre de 2016, de un total de 3.225.726, sólo eran “autónomos propiamente dichos” 1.974.881, *Trabajadores autónomos, personas físicas en alta en la Seguridad Social, 30 de septiembre 2016*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

¹⁵¹² La voluntariedad rige salvo para los trabajos con “mayor riesgo de siniestralidad”, que han de ser obligatoriamente asegurados, según lo previsto en la DA 3ª. La relación de estos trabajos está todavía, significativamente, pendiente de desarrollo reglamentario.

acogidos, no existe fuente estadística alguna para su conocimiento y estudio reales, lo que contribuye a la permanencia en la **cuasi-invisibilidad de los trabajadores autónomos en relación con los problemas derivados de la seguridad y salud en el trabajo**¹⁵¹³. Además, los riesgos a que están sometidos no se tratan como profesionales, con lo que no son objeto de actuación preventiva alguna.

La LETA no incorpora, como pareciera anunciar el preámbulo, novedades de interés en materia de prevención de riesgos, salvo la generalización de la obligación para el empresario principal de la vigilancia del cumplimiento de la normativa preventiva por parte del autónomo (art. 8.4). El empresario principal, a tenor del art. 24.4 LPRL, no tenía hasta ese momento para el trabajador autónomo esta obligación de vigilancia, precisamente por su carácter de trabajador por cuenta propia. Excepcionalmente, la normativa del sector de la construcción sí había impuesto al empresario principal tal obligación¹⁵¹⁴, que la LETA extendería.

Por lo demás, el art. 8 se limita a **depositar en las AAPP la genérica responsabilidad** de promoción, asesoramiento técnico, formación específica y vigilancia y control del cumplimiento por los autónomos de la normativa de prevención. Reitera además, en cuanto a los empresarios con trabajadores por su cuenta el contenido del art. 24 LPRL, y en cuanto al resto, no hace sino clarificar que los deberes de cooperación, información e instrucción ya referidos también se aplican a los autónomos por asimilación a los contratistas, lo que ya está previsto en el punto 4 del precepto antes citado y el art. 9 del Real Decreto 171/2004. Obsérvese que lo que, en relación con las responsabilidades de las AAPP, adquiere todo su sentido en el caso de tratarse de trabajadores autónomos reales, se convierte en **socialización indebida de costes en el frecuente caso de los falsos autónomos, y también en el caso de empresarios que la LETA asimila a autónomos**, a pesar de que no lo son en sentido estricto.

Esta **asimilación del trabajador autónomo** a los contratistas se produce igualmente en el supuesto de prestar sus servicios fuera del centro de trabajo del comitente pero con maquinaria, equipos, materias primas o útiles proporcionados por éste. El punto 4 del art. 24 LPRL prescribe que en ese caso el empresario principal asume las obligaciones de fabricantes suministradores e importadores del art. 41 de la Ley en cuanto

¹⁵¹³ El porcentaje de trabajadores autónomos sin cobertura de contingencias profesionales era del 78,9% en 2013, INSHT, “*Trabajadores autónomos. Perfil sociodemográfico y siniestralidad laboral. 2013*”, Madrid, 2014, p. 15. Es curioso que el INSHT siga utilizando incorrectamente el término *siniestralidad* en sus publicaciones cuando su propia Nota Técnica de Prevención nº 886, *Términos relacionados con la prevención de riesgos laborales: dudas y dificultades de escritura*, INSHT, p. 2 y 6 ya advierte que solo ha de usarse cuando se trata de “sucesos que producen daños o pérdidas materiales considerables”, reservando el término *accidentalidad* (*accidentalidad* decimos aquí) para los referidos a “frecuencia o índice de accidentes”.

¹⁵¹⁴ Real Decreto 1627/1997 de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, *BOE* núm. 256 de 25 de octubre de 1997, p. 30875-86. Su art. 11.2 prescribe que “Los contratistas y los subcontratistas serán responsables de la ejecución correcta de las medidas preventivas fijadas en el plan de seguridad y salud en lo relativo a las obligaciones que les correspondan a ellos directamente o, en su caso, a los trabajadores autónomos por ellos contratados”

a las condiciones de los equipos y materiales proporcionados y la información a suministrar en relación con su instalación y utilización. Pues bien, si se trata de trabajadores autónomos, subsisten las mismas obligaciones del empresario principal, según prevé explícitamente el art. 8 de la LETA. Como también reafirma en su punto 6 el carácter de la relación entre el autónomo y el empresario principal la **remisión explícita al orden civil** de las consecuencias del incumplimiento del empresario principal en la relación bilateral –aparte, claro, las posibles responsabilidades administrativas- al limitar sus obligaciones a las “indemnizatorias de los daños y perjuicios ocasionados, siempre y cuando haya relación causal directa entre tales incumplimientos y los perjuicios y daños causados”, con independencia de que el trabajador autónomo se haya acogido o no a las prestaciones por contingencias profesionales. Ha de reiterarse que el acceso a la jurisdicción civil es **más lento y costoso que a la jurisdicción social** a la que somete la relación de trabajo.

Finaliza el precepto confiriendo al trabajador autónomo el derecho (*ius resistantiae*) a “interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo cuando considere que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o salud”, disposición por demás superflua –salvo eventualmente para precaver responsabilidades civiles o penales del autónomo, que tampoco existirían en ese supuesto- si no actúa bajo la dependencia de nadie, pero bien **indicativa de la muy frecuente relación de sujeción de hecho** al ámbito de decisión del empresario principal.

En relación precisamente con las dificultades de delimitación de la relación laboral y la relación por cuenta ajena -que ha venido siendo desdibujada progresivamente por cierto por la jurisprudencia- la LETA introduce en su Capítulo III la figura de los trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE), como quienes:

“Realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa y predominante para una persona física o jurídica denominado cliente, del que dependen económicamente por percibir de él al menos el 75% de sus ingresos por rendimiento del trabajo y de actividades económicas o profesionales”¹⁵¹⁵.

La realidad es que este tipo de trabajadores es **muy difícilmente distinguible en la práctica de un trabajador por cuenta ajena**, en especial en los casos en que preste los servicios en el centro de trabajo del empresario, lo que es lo más frecuente además. El resultado es que esta regulación, aunque pretende dotar a estos trabajadores de un **estatuto intermedio** entre el autónomo y el trabajador por cuenta ajena para recuperarlos

¹⁵¹⁵ A lo que se añaden determinadas condiciones de prestación de servicio: no tener trabajadores a cargo, no ejecutar su trabajo de forma indiferenciada con los trabajadores por cuenta ajena del cliente, disponer de infraestructura y material propios cuando en dicha actividad sean relevantes económicamente, utilizar criterios organizativos propios y asumir el riesgo y ventura de la actividad. Por virtud del art. Primero, punto tres de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, BOE núm. 217, de 10 de septiembre de 2015, p. 79824-48, se permite que los TRADE adquieran en determinadas circunstancias excepcionales el carácter de empresarios.

en la medida de lo posible bajo la protección del Derecho del Trabajo¹⁵¹⁶, ni ha resuelto los problemas derivados de los cambiantes criterios de la jurisdicción con respecto a los falsos autónomos, ni ha supuesto mejora alguna en sus condiciones de trabajo, sino más bien una **consolidación inadecuada de su condición de autónomos**. En concreto, ni en la LETA ni en su normativa de desarrollo aparece **ninguna disposición específica en materia de seguridad y salud para los TRADE**.

Es cierto que la proliferación del trabajo autónomo en España responde, como se señala en la Exposición de Motivos de la LETA, a los “nuevos desarrollos organizativos” y a la difusión de la “informática y las telecomunicaciones”. Pero no es menos cierto –lo que tiene una importancia especial en lo referido a la seguridad y salud en el trabajo– que el crecimiento real se produce en **actividades de características más tradicionales**, de menor valor añadido, que incorporan **riesgos para la salud idénticos a los de los trabajadores por cuenta ajena** y en los que la telemática u otras nuevas tecnologías juegan poco papel, ya que la prestación de trabajo se realiza en las instalaciones del cliente, o, por mejor decir, de la empresa que actúa como principal y en la mayoría de las ocasiones con los sistemas de producción tradicionales. Es el caso de trabajadores ocupados en la construcción o el mantenimiento industrial, por no hablar de los trabajadores del transporte o de las instalaciones telefónicas. No es infrecuente, además, que estos trabajadores lo sean en realidad por cuenta ajena, **forzados a adquirir fraudulentamente la condición de autónomos** para evitar toda responsabilidad por parte del empresario –y no cliente–, que a través de la **vuelta a la relación puramente civil esquivan las obligaciones del derecho laboral**.

La crisis y las políticas públicas favorecedoras del “autoempleo” como forma de huida consciente del Derecho del Trabajo han supuesto un fuerte crecimiento del fenómeno del *falso autónomo* bajo diversas modalidades –falsos voluntarios, falsas cooperativas, falsos proveedores, falsas franquicias, falsos contratos de agencia– que encubren la verdadera relación laboral. Se trasladan así fraudulentamente al trabajador las responsabilidades empresariales y, en consecuencia, sus costes, en un amplio abanico de materias: cargas administrativas y fiscales, responsabilidades civiles, salario, límites de jornada, cotizaciones de seguridad social, obligaciones preventivas, etc. Muchos trabajadores asalariados han pasado durante los años de crisis a la condición de “autónomos” de manera forzada y sin variar en la práctica las condiciones de su prestación de trabajo¹⁵¹⁷. La insistencia en considerar el trabajo autónomo como *fuerza de empleo*, si bien se justifica en determinadas circunstancias, carece de sentido cuando

¹⁵¹⁶ Como es el caso de los transportistas incluidos en la excepción del art. 1.3.g) ET, los agentes mercantiles y los agentes de seguros, a los que se dedican las DA 11^a, 17^a y 19^a, respectivamente de la LETA, y a los que se abre una parcial vía de retorno al derecho laboral.

¹⁵¹⁷ Entre 2011 y 2014, años de mayor descenso de la población asalariada, aumentaba en valor absoluto (y relativo) el empleo de los autónomos, lo que demuestra el trasvase indeseado. Los datos del INE muestran que la evolución de los asalariados (en miles) fue: 2010: 15.346,8; 2011: 15.105,5; 2012: 14.241,8; 2013: 14.069,1. Mientras tanto, los autónomos sin trabajadores a cargo ascendían a: 2010: 1.889,9; 2011: 1.879,5; 1.965,4; 2013: 2.050,8. El trasvase apreciado ronda los 200.000 trabajadores en plena crisis, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA *España en cifras 2011, 2012, 2013 y 2014*.

lo que se produce es un cambio meramente formal de la condición de trabajador por cuenta ajena a la de autónomo, manteniéndose las mismas circunstancias de sujeción y dependencia del empresario. O incluso cuando el nuevo empleo creado, que debería ser asalariado y por cuenta ajena en atención a sus características reales, se deriva hacia esa nueva categoría de *emprendedor*¹⁵¹⁸ que ha hecho fortuna en medio de la confusión. En el fondo no es sino una variante de la forzada conversión del Derecho del Trabajo en derecho del empleo, con la prioritaria consideración de la competitividad frente a los derechos de los trabajadores, que si puede ser funcional para los empresarios, agrede gravemente a los derechos de los trabajadores, indebidamente expulsados de la protección del Derecho del Trabajo¹⁵¹⁹. En todo caso, lo más grave es que sean los poderes públicos los que fomenten indirectamente con sus medidas de “apoyo a emprendedores” la expulsión de muchos trabajadores de la cobertura del Derecho del trabajo. Si, como se sabe, las medidas de reducción y bonificación de cuotas de Seguridad Social no son una medida de fomento del empleo, aplicadas a autónomos se convierten en un incentivo a tal expulsión. Y, a la vez, en una nueva carga al sistema de Seguridad Social que, sin los debidos ingresos, deberá hacer frente a prestaciones desproporcionadas ahora y, en el futuro, a los complementos de prestación a mínimos de muchos de estos trabajadores. Por eso no deja de llamar la atención la unanimidad en la aprobación de la reciente Ley 6/2017 de 24 de octubre de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo sin que se pongan en cuestión las medidas relativas a reducciones y bonificaciones en ella contenidas¹⁵²⁰.

También los falsos autónomos proliferan en las formas “modernas” de lo que se ha dado en denominar la “**economía colaborativa**”, que lejos de serlo se ha convertido en muchos casos en un sistema de explotación salvaje aprovechando precisamente las posibilidades de deslocalización que permite la red. La discusión sobre si estas empresas, enormemente lucrativas y sin control fiscal, son simples instrumentos de puesta en contacto o verdaderas empresas, como las del transporte de viajeros, es del todo actual. El abogado general del TJUE se ha pronunciado recientemente en el caso *Uber* asegurando que es una empresa de transporte que carece de las licencias exigidas por la legislación nacional y que no puede acogerse por tanto a la libertad de prestación de servicios:

“*Uber* controla todos los aspectos pertinentes de un servicio de transporte urbano: el precio, evidentemente, pero también los requisitos mínimos de seguridad —a través de la imposición de exigencias previas relativas a los conductores y los vehículos—, la accesibilidad de la oferta de transporte (al incitar a los conductores a ejercer su actividad en los momentos y lugares de mayor demanda), el comportamiento de los conductores,

¹⁵¹⁸ En realidad, es un término que proviene del ámbito de las políticas activas de empleo como “empresario joven y novel”, con unos pocos trabajadores asalariados, pero que viene usándose como sustitutivo amable de patrono o empresario y también para designar a trabajadores autónomos más o menos forzados a dejar de ser asalariados.

¹⁵¹⁹ J. I. MARIN ARCE, “Falsos autónomos y falsos voluntarios: precarización y fraude al sistema de seguridad social”, *Anuari del Treball de les Illes Balears 2016*, Conselleria de Treball, Comerç e Indústria, Palma, 2017.

¹⁵²⁰ *BOE* núm. 257 de 25 de octubre de 2017, p. 102571- 97.

mediante el sistema de evaluación, y por último, la posibilidad de expulsión de la plataforma. (...) Por lo tanto, **Uber controla los factores económicamente pertinentes** del servicio de transporte ofrecido en su plataforma. A pesar de que este **control no se ejerce mediante una subordinación jerárquica de corte clásico, no debemos dejarnos engañar por las apariencias. Un control indirecto como el que ejerce Uber**, basado en incentivos económicos y una evaluación descentralizada realizada por los pasajeros, con un efecto de escala, permite una gestión tan eficaz, o más, que el basado en órdenes formales dadas por un empresario a sus trabajadores y en el control directo de su ejecución” (...) ”El servicio ofrecido por *Uber* no puede calificarse de «servicio de la sociedad de la información»: se trata más bien de la organización y gestión de un sistema completo de transporte urbano bajo petición”¹⁵²¹.

En consecuencia, **los conductores no serían autónomos**, sino trabajadores por cuenta ajena de la empresa, ya que el abogado general describe con exactitud las notas de ajenidad y dependencia. La sorpresa viene a continuación cuando añade:

“Sin embargo, esta observación no significa que los conductores de *Uber* deban necesariamente ser considerados trabajadores suyos. Esta sociedad puede perfectamente realizar sus prestaciones **recurriendo a trabajadores autónomos, que actúen en su nombre en calidad de subcontratistas**. La polémica relativa al estatuto de los conductores frente a *Uber*, que ya ha dado lugar a resoluciones judiciales en varios Estados miembros, **es completamente ajena a las cuestiones jurídicas que nos preocupan en el presente asunto**”.

Una muestra más de cómo las instancias comunitarias, y en particular el TJUE **derivan hacia la supeditación del Derecho del Trabajo al derecho de la competencia y la renuncia a su armonización** (ver Capítulo XV de este mismo texto). Si es la legislación (laboral) nacional la que ha de pronunciarse, en unos casos se ahondará en la desprotección de los trabajadores mientras que en otros serán acogidos en el Derecho del Trabajo, lo que carece de sentido en el ámbito comunitario.

Las técnicas, cada vez más generalizadas y variadas, de externalización de actividades en las empresas, han dado lugar a un panorama en el que, en especial en ciertos sectores productivos, lo que proliferan son las contrataciones y subcontrataciones en las que el sujeto es un trabajador autónomo que en multitud de ocasiones presta servicios en el propio centro de trabajo de la empresa principal, y cuya diferencia real, desde el punto de vista de la capacidad de decisión organizativa y productiva, con el trabajador por cuenta ajena, es difícilmente perceptible. De esta manera, en muchas ocasiones e incluso en supuestos no fraudulentos, el trabajo autónomo no responde a una

¹⁵²¹ Conclusiones del Abogado General en el asunto C-434/15 Asociación Profesional Élite Taxi / Uber Systems Spain, S.L. , cuestión prejudicial presentada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona, consultado el 12 de julio de 2017 en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190593&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=498870><http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190593&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=498870>.

especial vocación del trabajador o a una especial característica del trabajo a desarrollar, sino más bien a **la única forma posible en que el trabajador puede prestarlo**, puesto que la oferta se realiza sólo en estas condiciones.

Es en este ámbito -y dejando nuevamente de lado los frecuentes supuestos de fraude- en el que **se concentran precisamente los problemas preventivos más importantes** y en el que la proliferación de trabajo autónomo responde no tanto a la mayor tecnificación, sino a razones de estricto carácter económico o de rentabilidad organizativa, legítimas en sí mismas, pero cuyo **límite debería ser la no externalización del riesgo para la seguridad o salud del trabajador autónomo**. Y ello en tanto esta forma de organizar la producción impide que, en una inmensa mayoría de los casos, el trabajador autónomo disponga de medios para gestionarla, y menos de asegurarla, ya que carece de todo medio a su alcance: desde el conocimiento del proceso de producción y los riesgos derivados, hasta la posibilidad de disponer las medidas de prevención adecuadas en un centro de trabajo del que no es titular.

Hay que reiterar que todo ello se afirma en referencia al autónomo propiamente dicho, no a quien actúa como empresario por tener trabajadores a cargo, cuya situación no es distinta a los efectos preventivos de la de otro empresario que actúe bajo forma societaria y cuyos problemas en el ámbito preventivo derivan de su pequeño tamaño y de su posición subsidiaria en la organización del trabajo. Y en especial a quienes realizan su trabajo en el centro del empresario principal. Pues bien, todos los datos disponibles abundan en la percepción de que a medida que se avanza en la línea de subcontratación, la tasa y la gravedad de las lesiones en el trabajo son mayores, sobre todo en la medida en que la estructura empresarial de la subcontrata es más exigua, y cuyo límite es precisamente la inexistente en caso del autónomo sin trabajadores a cargo. El impacto de la crisis económica ha sido también muy negativo en este aspecto, al producirse un desplazamiento forzado del trabajo por cuenta ajena hacia el trabajo autónomo¹⁵²², muchas veces –hay que insistir- de forma fraudulenta.

De esta manera, los trabajadores autónomos están libres en la práctica de obligaciones, pero sobre todo están **privados de derechos**. Incluso a pesar de prestar servicios en centros de trabajo ajenos en cuya organización no tienen capacidad de intervención, y a diferencia de los trabajadores por cuenta ajena, ven cuestionada la posibilidad real de acceder al derecho efectivo a la protección de su seguridad y salud en el trabajo. Así, no quedan por nadie protegidos en la práctica en lo que se refiere al conocimiento de los riesgos asociados a su trabajo ni a las medidas preventivas a adoptar -ya que el escaso cumplimiento de las obligaciones de información se limita en el mejor de los casos a una simulación burocrática- y mucho menos a la intervención en las condiciones en que desarrolla su trabajo la empresa principal. Tampoco están integrados

¹⁵²² El peso de los trabajadores autónomos sin trabajadores a su cargo en el total de ocupados creció del 10,2% al 12% en el periodo 2009-2013, “*Trabajadores autónomos. Perfil sociodemográfico y siniestralidad laboral. 2013*”, cit., p. 5.

en una estructura organizativa preventiva ni incluidos en el sistema de vigilancia de la salud. La inmensa mayoría no tienen acceso a la formación en materia preventiva, limitando en general sus medidas preventivas a los medios de protección individual, no estando en muchas ocasiones a su disposición los medios colectivos, que dependen del empresario principal. Podríamos afirmar en este sentido que un trabajador autónomo que preste sus servicios en estas condiciones, sin un control real del medio de trabajo ni, por lo tanto, de los riesgos que le afectan, desplazado en la práctica del sistema de responsabilidades vigente, acaba siendo **el punto más débil de la cadena preventiva**.

Sería urgente, por lo tanto, frenar e invertir la tendencia actual de cada vez mayor *socialización* del riesgo, de la responsabilidad y de las consecuencias de las lesiones en el trabajo de este colectivo de trabajadores. Al menos en los casos clarísimos en que el trabajador autónomo presta servicios en el centro de trabajo de un empresario principal y, en especial, en el caso de que el autónomo sea “económicamente dependiente”¹⁵²³. Parece evidente que en estos supuestos no debería quedar la responsabilidad preventiva del empresario principal -o de los empresarios en cadena- reducida a las materias de coordinación e información, puesto que su *potestad organizativa* que es la raíz de su deber de seguridad adquiere una gran relevancia práctica. La pretensión de que de la relación entre el autónomo y el empresario principal en cuyo centro de trabajo presta sus servicios ha desaparecido todo rastro laboral no es en general sostenible.

La realidad es que **sólo las administraciones públicas quedan**, y de forma genérica, **como garantes de los derechos de los trabajadores**, lo que limita en la práctica estos derechos a los relativos al sistema de prestaciones. Es decir, para un amplio y creciente número de trabajadores, se vuelve a forzar la práctica tradicional de desresponsabilización del empresario real para hacerla recaer en los poderes públicos socializando el riesgo creado por el empresario principal en cuyas manos están las condiciones de trabajo. Quedan al margen, por el contrario, todas las actuaciones preventivas, privativas del empresario, ya que sólo él puede disponerlas, y en las que, paradójicamente, está vedada cualquier intervención administrativa al no constituir obligaciones. En línea con ello, no es de extrañar que ni la Inspección de Trabajo ni la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social se mencionen en todo el articulado de la LETA.

Debería, por el contrario, aceptarse conceptualmente un **cierto grado de dependencia del autónomo** con relación al empresario principal que, aunque debilitada y variable según los casos, se mantiene en realidad **a efectos productivos y organizativos**. Ya que la D.F. 1ª ET permite excepciones al no sometimiento a la legislación laboral en determinados supuestos, como bien se encarga de recordar el art.

¹⁵²³ No por casualidad se ha incorporado en la LETA el término “económicamente” al concepto de dependencia, con el intento de desdibujar la dependencia funcional, que en realidad no ha desaparecido. La dependencia no es sólo mercantil, sino que debe interpretarse el concepto “económico” en sentido progresivamente más amplio, es decir, productivo, técnico e incluso organizativo, sobre todo en el caso que se examina, que es el de prestación de servicios en centro de trabajo de empresario principal.

3.3 de la LETA, deberían establecerse algunas en materia de seguridad y salud para ciertos trabajadores autónomos. Por cierto, ocasión perdida en la elaboración de la LETA, a pesar de la existencia previa de la Recomendación del Consejo de la UE de 18 de febrero de 2003 relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos¹⁵²⁴.

Reconociendo que están sometidos a riesgos similares a los de los trabajadores por cuenta ajena, y que en sectores de “alto riesgo” (agricultura, pesca, construcción, transporte) su número es muy importante, el Consejo recomienda el fomento de su seguridad y salud, optando por medidas, como: legislación, incentivos, campañas de información y concienciación, acceso a una formación suficiente sin que ello suponga para los trabajadores autónomos afectados una carga económica excesivamente costosa o acceso a una vigilancia de la salud que se corresponda con los riesgos a los que estén expuestos. A pesar de la generalidad de esta recomendación y de que ni sobrepasa el límite de la autorresponsabilidad del autónomo, ni deja de depositar en los poderes públicos las acciones a tomar ni, en fin, obliga a actuaciones concretas de los Estados por su naturaleza de *soft law*, permitiría en todo caso adoptar acciones legislativas a favor de los trabajadores autónomos en las legislaciones nacionales.

Así, podría optarse por la **aproximación** (no asimilación completa, claro está), a **efectos del sistema de responsabilidad en materia preventiva**, de la figura del trabajador autónomo sin trabajadores a cargo que realiza habitualmente su trabajo en centro o lugar de trabajo de empresario principal a la del **trabajador por cuenta ajena**, que en realidad es a lo que productivamente responde en lo esencial. Y ello en toda la cadena de subcontratación, si ésta existe, incorporando, si es el caso, a los contratistas intermedios. Esta aproximación tiene su **precedente, plenamente justificado, en el caso de los trabajadores de ETT**, para quienes también existen obligaciones de quien no es jurídicamente su empresario, y que traen causa del sujeto de la capacidad organizativa: en este caso, el empresario usuario, y si se trata de trabajadores autónomos prestando servicios en el centro de trabajo, el empresario principal¹⁵²⁵.

De esta forma, el **empresario principal debería constituirse en sujeto obligado** en estos casos, al menos en lo referido a la **evaluación** de riesgos y **planificación** preventiva del lugar y del puesto de trabajo, a la **integración** en los servicios proporcionados por la organización preventiva, a la obligación de disponer las medidas de **protección colectiva e individual** pertinentes, a los **límites de exposición** a agentes, a la **formación e información** correspondiente a los riesgos y medidas preventivas

¹⁵²⁴ Recomendación 2003/134/CE, *DOUE* núm. L 53 de 28 de febrero de 2003, p. 45-46. Esta Recomendación es una muestra más de la “moderna” actitud de la UE renunciando a establecer normas vinculantes frente a un problema cuya lacerante existencia reconoce.

¹⁵²⁵ Y, en particular para los TRADE, la recepción en la LRJS de sus reclamaciones. Significativamente, la Ley modifica la LETA para considerar meramente declarativo y no constitutivo el contrato escrito entre el TRADE y su cliente, así como para clarificar el acceso a la jurisdicción como vía de reconocimiento de tal condición.

mencionados y a la **vigilancia de la salud**. En orden a ello, deberían ampliarse las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación a estos supuestos y modificarse en lo necesario la LISOS. Incluso deberían derivarse las correspondientes consecuencias en relación con el **sistema de cotización de contingencias profesionales**, examinando la participación del empresario principal, sobre todo en los casos en que esta cotización se convierte en obligatoria por la especial peligrosidad del trabajo, y la extensión de la aplicación del **recargo de prestaciones**.

Claro está que todo ello exige modificar la perspectiva de tratamiento del problema en sentido contrario a la corriente desreguladora dominante. Pero la descentralización productiva por razones organizativas o incluso de rentabilidad empresarial **no ha de conducir necesariamente a la socialización del riesgo y a la desprotección** de quienes en realidad trabajan en un ámbito productivo dispuesto y controlado por el empresario que descentraliza.

CAPÍTULO XIV

LA PREVENCIÓN PARTICIPATIVA

“Una cultura di élite per una élite che non ignora i problemi della moderna sicurezza del lavoro, che si nutre di ergonomia, di cibernetica, di psicologia, di biologia, di neurofisiologia sensoriale, di teoria dell'informazione, di ingegneria, di architettura, di urbanistica, di fisica sanitaria, ecc, che elabora soluzioni tecniche di grande valore, le quali però, servono a poco o a nulla, nonostante il loro potenziale non di rado innovatore sul piano tecnico. C'è poi l'altra cultura, quella dei cartelloni e dei calendari della sicurezza, la «cultura popolare» destinata ai lavoratori, nella quale il cinismo, il disprezzo per l'intelligenza e la cultura dei lavoratori, il sarcasmo, la mistificazione prendono il posto della scienza e della tecnica”. Gastone Marri¹⁵²⁶.

1.-Un impulso al reconocimiento del papel de los trabajadores en la defensa de su salud en el trabajo

La LPRL incorpora en su Capítulo V como una de sus novedades importantes las obligaciones empresariales en relación con la participación de los trabajadores y sus representantes en materia preventiva. Al propio tiempo diseña los instrumentos materiales y las competencias de los órganos de representación.

La Ley concibe, entre otros, los derechos de “información, consulta y participación, formación en materia preventiva y paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente”, como inscritos directamente en el **derecho básico de protección eficaz** en materia de SST (art. 14) y, por tanto, como obligaciones empresariales correlativas que forman parte del **núcleo de su deber de prevención**.

El art. 18 relaciona los tres primeros derechos y los ordena de forma que quedan **integrados en el derecho de participación**. No cabe duda de que la información, el **derecho a conocer** (*revelation*) los riesgos del trabajo y de las medidas preventivas a adoptar es el primer paso¹⁵²⁷. El derecho al conocimiento del medio de producción, de los

¹⁵²⁶ G. MARRI, “Le ‘due culture’ de l’ENPI”, *Rassegna Sindacale*, núm. 106, febrero 1967, p. 31.

¹⁵²⁷ El derecho al conocimiento por parte de los ciudadanos, trasladado en este caso específicamente a los trabajadores, es instrumento indispensable para la defensa de derechos básicos como la vida o la salud. El derecho a conocer refuerza la justificación también del Estado como garante a partir del conocimiento público de los riesgos incorporados al proceso de producción y de su papel como *Estado evaluativo* a partir de los efectos nocivos conocidos. La presión por la regulación a través de los procedimientos

métodos de trabajo y de sus consecuencias en la salud -tanto por parte de los trabajadores individualmente considerados como por sus representantes- resulta imprescindible para la utilidad de las acciones preventivas, pero sobre todo para la defensa eficaz del derecho básico a la seguridad y a la salud¹⁵²⁸. Pero no es ni mucho menos suficiente si la evaluación de los riesgos o la aplicación de las medidas preventivas son decisiones unilaterales del empresario. Por eso se prevé en el mismo precepto que los derechos de consulta y de participación se extienden a “todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo”. La cuestión fundamental, que se abordará a continuación, es el alcance real de estos derechos.

El **derecho de consulta**, directo a los trabajadores cuando no cuentan con representantes y a través de estos cuando existe tal representación, se detalla en el art. 33 de la Ley e incluye materias tan esenciales como:

“La planificación y la organización del trabajo en la empresa y la introducción de nuevas tecnologías, en todo lo relacionado con las consecuencias que éstas pudieran tener para la seguridad y la salud de los trabajadores, derivadas de la elección de los equipos, la determinación y la adecuación de las condiciones de trabajo y el impacto de los factores ambientales en el trabajo”

Es decir, que en teoría al menos, alcanza a lo **nuclear del poder de decisión empresarial** y al conjunto de las condiciones de trabajo, ya que es difícil afirmar que alguna de ellas no tenga consecuencias en la SST. Pero además, el elenco de obligaciones de consulta se completa con el conjunto de decisiones empresariales referidas a la “organización y desarrollo de las actividades preventivas”, incluida la formación y, como cláusula de cierre, “cualquier otra acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la seguridad y la salud de los trabajadores”. Es claro que el derecho de consulta no obliga al empresario a atender a la opinión de los trabajadores, pero es muy importante retener que para ser eficaz, el empresario ha de facilitar toda la información pertinente para su análisis y los trabajadores y sus representantes tienen el derecho correlativo a reclamarla.

Un paso más adelante de la consulta constituye el **derecho de participación**, que el art. 34 LPRL regula en relación con el de representación para las empresas de seis o más trabajadores y coloca en **relación con el sistema de elección de su representación**

jurisdiccionales que lideró Ralph Nader en EEUU permitió ya en los años sesenta aflorar las situaciones de las “víctimas desconocidas o relativizadas en una economía basada en la producción y los beneficios y no en la seguridad de los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos”, M. BALLBÉ, “El futuro del Derecho Administrativo...”, cit., p. 240.

¹⁵²⁸ El derecho a conocer se ha de extender a todos los ámbitos de la actividad laboral y, en cuanto a la salud, afecta tanto a la recogida de datos relativos a las consecuencias sanitarias y ambientales de la actividad productiva, como a la disponibilidad y acceso a tales datos por quienes puedan tener un legítimo interés, G. BERLINGUER, “Conflictos y orientaciones éticas en la relación entre salud y trabajo”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 3, Ed. Complutense, Madrid, 1993, p. 213.

legal, ya que en atención a las previsiones del ET y de la LOLS¹⁵²⁹, es a quien corresponde la defensa de los intereses de los trabajadores en la materia. En consecuencia, en los delegados de personal y en los comités de empresa se depositan las competencias de “información, consulta y negociación, vigilancia y control y ejercicio de acciones ante las empresas y los órganos y tribunales competentes”.

Sin embargo, la Ley establece la figura de los **delegados de prevención**, a designar por y entre los representantes legales en función de una escala entre uno -de seis a 50 trabajadores- y ocho -para más de 4.000-, si bien se permite que mediante negociación colectiva puedan establecerse otros mecanismos de elección por los trabajadores o sus representantes o incluso órganos específicos con competencia en un conjunto de centros de trabajo (los que a veces se han denominado delegados *territoriales*).

Sus competencias se detallan en el art. 36 y se refieren a la colaboración, promoción y fomento de la cooperación de los trabajadores, consulta (como ya se ha señalado) y vigilancia y control sobre el cumplimiento normativo por parte del empresario. Disponen además (art. 37) de las garantías previstas en el art. 68 ET para la RLT y del tiempo necesario para las reuniones del Comité de Seguridad y Salud y las convocadas por el empresario en materia de prevención de riesgos y de las visitas efectuadas. El empresario debe también facilitar la formación preventiva necesaria a los delegados, igualmente en tiempo de trabajo. Los delegados de prevención constituyen así el instrumento fundamental de participación de los trabajadores, ya que sus facultades se extienden a:

a) **Acompañar a los técnicos** en las evaluaciones preventivas, así como a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en las visitas y verificaciones que realicen, pudiendo formular ante ellos las observaciones que estimen oportunas. La ITSS debe informar a los delegados (o en su defecto, a la RLT), del resultado de su actuación.

b) Tener **acceso a la información y documentación** relativa a las condiciones de trabajo que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones de consulta con respeto, en su caso, de la confidencialidad, así como a la información suministrada al empresario por los órganos de prevención (internos o externos). Importancia especial reviste la exigencia de que en caso de que tales observaciones no sean atendidas por el empresario, deba motivarse su no adopción.

c) Ser informados por el empresario sobre los **daños en la salud de los trabajadores**, pudiendo presentarse, aún fuera de su jornada laboral, en el lugar de los hechos para conocer sus circunstancias, así como realizar visitas a los lugares de trabajo para ejercer una labor de vigilancia y control del estado de las condiciones de trabajo y comunicarse durante la jornada con los trabajadores.

¹⁵²⁹ Y con las especificidades adecuadas para las AAPP, que no podrán contravenir los derechos previstos en la LPRL para los órganos de representación que la Ley reconoce.

d) **Recabar del empresario la adopción de medidas** de carácter preventivo y proponer al órgano de representación de los trabajadores la adopción del acuerdo de paralización de actividades.

El órgano paritario y regular de consulta es el **Comité de Seguridad y Salud (CSS)**, regulado en el art. 38 y previsto para las empresas o centros de trabajo de 50 o más trabajadores. En él se integran como representantes de los trabajadores los delegados de prevención y deben celebrar reuniones trimestrales. Sus competencias y facultades, como tal órgano colegiado, se extienden (art. 39) a la **participación** en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos, incluyendo la modalidad organizativa de la empresa, la gestión de las entidades externas, los proyectos de planificación, organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías, organización y desarrollo de las actividades de protección y prevención y el proyecto y organización de la formación preventiva. Para todo ello, han de tener conocimiento de la documentación preventiva -incluida la memoria del servicio de prevención- y de los daños a la salud de los trabajadores para analizar sus causas y proponer las medidas preventivas derivadas.

Ha de entenderse sin embargo, que tal y como la Ley lo estipula, el **CSS es un órgano de consulta**, por lo que cuando el precepto se refiere a la participación, en realidad los delegados de prevención carecen de poder intervención real, limitándose a disponer de capacidad de propuesta, tanto en relación a los proyectos como en las iniciativas sobre métodos y procedimientos para la efectiva prevención. El **CSS no es un órgano de decisión**, al estilo de las Comisiones paritarias de los convenios colectivos, por lo que no procede la votación en su seno. O bien las decisiones se toman por consenso, o quedan, una vez discutidas y analizadas, a criterio del empresario y bajo su responsabilidad.

En todo caso, el avance en relación con los CSHT regulados por la hasta 1995 vigente OGSHT, parece estimable. La libertad sindical y el derecho de representación colectiva, así como las funciones de la RLT en relación con el control y vigilancia de las normas de seguridad e higiene previstas en el art. 19 ET, ya habían supuesto un paso crucial en las posibilidades de **ejercicio autónomo del derecho a la SST**. Sin embargo, las nuevas obligaciones empresariales de la LPRL y la consagración del derecho de participación como nuclear en el deber de prevención del empresario permiten dotar a los trabajadores y a sus representantes de un amplio campo de acción, claramente sin agotar aun hoy en la mayoría de las empresas. El reconocimiento de derechos específicos de información, consulta y acción mediante visitas a los lugares de trabajo de los delegados de prevención, con independencia de las facultades del CSS permite, al menos sobre el papel, un importante grado de autonomía de la intervención colectiva en el conjunto de las condiciones de trabajo.

Además de los instrumentos de participación internos descritos, la LPRL prevé mecanismos de **participación institucional** para las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (art. 12) en las políticas públicas referidas a SST, y en particular a los programas de la ITSS. El órgano creado, con carácter asesor de las AAPP, es la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo* (art. 13), en la que se integran sus representantes junto a los de la AGE y las CCAA. La D. A. 5ª de la Ley creaba también, adscrita a la Comisión, una Fundación, posteriormente denominada (se creó en 1999) *Fundación Estatal para la Prevención de Riesgos Laborales*, y dotada de patrimonio a cargo del Fondo de Prevención y Rehabilitación procedente del exceso de excedentes de las MATEP.

2.-La participación de los trabajadores, una exigencia democrática

El **trabajo humano** es el resultado de la aplicación de la inteligencia a la transformación del medio y de la acumulación del conocimiento sobre las formas de hacerlo. Nunca se parte de cero, sino de los saberes que a lo largo de la historia se han ido aplicando, fruto de la **experiencia colectiva y de aportaciones progresivas que adquieren una dimensión social**.

Cuando se generaliza el trabajo por cuenta ajena, en el marco de la relación capitalista, el producto del trabajo deja de ser apropiado por quien lo realiza. Ya no es el artesano quien vende lo que fabrica con sus propios medios, sino que el asalariado queda apartado, no solo de la propiedad del material o de las herramientas, sino también y en consecuencia del producto fabricado. Lo que en realidad vende al empresario a cambio del salario no es su *trabajo* (indistinguible de la tracción animal o de la máquina) sino su **fuerza de trabajo**, que incluye todas sus potencialidades físicas e intelectuales, durante toda su jornada de trabajo. De esta forma, **el empresario se apropia del resultado total del trabajo y del conocimiento técnico del trabajador**.

Por eso desde muy pronto adquiere la mayor importancia para el rendimiento y el beneficio el **control del conjunto del proceso productivo por parte del empresario**. Si el capitalismo mercantil inicial se conformaba con la comercialización de los productos artesanos, y su beneficio era puramente la consecuencia del intercambio, el capitalismo industrial obtiene su beneficio de la producción de bienes o de servicios. De ahí que los conocimientos técnicos y la forma y método con que se produce adquieran una importancia primordial. Pero para apropiarse del conocimiento y organizar la producción a su interés, ha de comenzarse por **concentrar a los trabajadores y someterlos a la disciplina del patrón**. Este proceso no fue sencillo y tuvo que comenzar por la compulsión¹⁵³⁰ para habituar a los trabajadores a unas nuevas formas de trabajar, e incluso

¹⁵³⁰ Como señala S. POLLARD, *The Genesis of Modern Management: A Study of the Industrial Revolution in Great Britain*, Ed. Gregg Revivals, 1993, "Había pocas áreas en el país sobre todo las textiles si estaban establecidas en grandes edificios, no estuvieran asociadas con cárceles, casas de trabajo u orfanatos". Cita

para ejercer el mayor control sobre sus vidas, como se ha visto en el caso de las colonias industriales catalanas.

También se sabe que la innovación más importante del capitalismo fue la introducción de la **división del trabajo**¹⁵³¹ dentro del centro de producción. Este tipo de división por operaciones está en el origen de la **apropiación por el empresario del conocimiento** y de la **desprofesionalización paulatina** de gran número de trabajadores. Las operaciones elementales permiten ser realizadas por trabajadores con formación limitada que son retribuidos a menor precio, pero sobre todo, que pueden ser asignadas a trabajadores diferentes. El resultado es que éstos dejan de controlar el medio de producción al desconocerlo individualmente, ya que cada trabajador es incapaz de realizar el proceso de producción completo, mientras que para las operaciones que realiza es fácilmente intercambiable.

Es decir, el proceso de división del trabajo abarata los costes totales de la fuerza de trabajo al comprarse de forma disociada. Lejos de constituir una forma de dar oportunidad de trabajar a los obreros con poca cualificación, “destruye las pericias globales” y conduce a “pericias y ocupaciones que corresponden a las necesidades del capital”¹⁵³², colocadas sólo al servicio del abaratamiento del producto y el incremento del beneficio.

A. *La pervivencia del taylorismo en las relaciones de poder en la empresa*

Ya se ha hecho referencia a la importancia del *taylorismo* como materialización de este proceso de “desapropiación”, bajo la denominación de “organización científica del trabajo” (OCT), a realizar mediante una gerencia especializada. Pero es conveniente traer aquí el resumen de los tres principios básicos de la OTC que TAYLOR acuñó¹⁵³³:

1. “Los gerentes asumen la carga de **reunir todo el conocimiento tradicional** poseído en el pasado por los obreros”. Este conocimiento concentrado en poder del empresario le permite generalizar los métodos más eficientes y emplear otros nuevos. En realidad, se trata de la “**disociación** del proceso del trabajo de la pericia de los obreros”, quedando su dirección enteramente en manos de la gerencia.

2. “Todo posible **trabajo cerebral debe ser removido del taller y concentrado en el departamento de planeación** y diseño”. Se trata, pues, de “**separar la concepción**

tomada de H. BRAVERMAN, *Trabajo y Capital Monopolista. La degradación del trabajo en el Siglo XX*, Ed. Nuestro Tiempo SA, México D. F., 8ª edición, 1987, p. 85.

¹⁵³¹ Concepto distinto de la *división social del trabajo* que se refiere a la división general en profesiones, dedicaciones o especialidades y que se presenta en la especie humana desde bien antiguo al no llevar implícita la conversión de los productos en *mercancías*. K. MARX, *El Capital*, Vol. I, id. p. 50.

¹⁵³² H. BRAVERMAN, *Trabajo y Capital...*, cit., p. 103. Se trata de denominado *principio de Babbage*.

¹⁵³³ H. BRAVERMAN, *íd.*, p. 138-48. El autor lo toma estos principios de la obra clásica de F. W. TAYLOR, *Principles of Scientific Management* (1911). Sus comentarios se resumen aquí.

de la ejecución”, con lo que la “ciencia del trabajo” solo puede ser desarrollada por la gerencia. El resultado es que, so pretexto de la aplicación “científica”, esta deshumanización del trabajo es condición indispensable para la **imposición de las condiciones** en que se presta, desde los ritmos a la carga física y mental, pasando por el tiempo de trabajo o la retribución. Los obreros no solo pierden el producto de su trabajo sino también el control sobre su propio trabajo y la forma de su ejecución, que pasa a ser patrimonio de la gerencia. La separación de concepción y ejecución es la que permite la adopción de tareas e **instrucciones simplificadas** que han de ser seguidas sin pensar ni comprender los razonamientos técnicos que esconden.

3. “El elemento más importante de la OTC es la **tarea**, que incorpora no solo lo que debe ser hecho sino cómo debe ser hecho y el tiempo exacto permitido para hacerla”. Así, el uso del **monopolio del conocimiento** permite el control de cada paso de la producción y la imposición de sus condiciones.

Se dirá que la OTC taylorista es una concepción antigua y que está sobrepasada y sustituida progresivamente por el *toyotismo*, los *círculos de calidad* o las nuevas estrategias de recursos humanos. Y también que el taylorismo solo era aplicable a las grandes concentraciones de trabajadores de una fábrica integral que ya no existe. Sin embargo, no es tan cierto. Lo que hoy sucede es que ha adoptado nuevas formas, pero los **criterios esenciales permanecen** y se pueden descubrir fácilmente a poco que se escarbe en las relaciones de trabajo. Incluso podría decirse que ha impregnado de tal forma el pensamiento de nuestras sociedades que **sus principios se toman como algo natural** y fuera de discusión.

Lo que sigue estando en el fondo de la pugna entre quien vende su fuerza de trabajo y quien la compra es en qué condiciones se presta y quién tiene el poder para imponerlas. Y uno de los elementos esenciales de ese poder es precisamente el conocimiento y el control del medio de producción. Hoy no cabe duda de que ambos están en manos del empresario y que su poder en la imposición de las condiciones de trabajo es creciente.

Ya no existe la gran fábrica integral, sino la producción escalonada o desconcentrada, cuando no en red y con ámbito muchas veces global. Pero el proceso de **concentración del conocimiento y de la tecnología es ahora mayor que nunca**. Incluso la polarización producida entre un número creciente de trabajadores que realizan tareas de alto contenido técnico y el conjunto de trabajadores cada vez más desprofesionalizados no supone diferencias en cuanto al grado e intensidad de la apropiación del conocimiento en provecho del propietario del medio de producción.

Las **empresas principales son las que mantienen el control**. La deslocalización es solo geográfica, pero no funcional, hasta el extremo de que no es raro que las empresas principales impongan los precios a las contratistas, pero también las formas y métodos de producir. El efecto sobre los trabajadores es idéntico, si no más perverso aún. El

alejamiento del centro de decisión debilita su capacidad de acción y agudiza las consecuencias de la compartimentación de tareas.

La **descentralización productiva** no tiene solo una justificación económica, sino que constituye también una forma de **huida del Derecho del Trabajo** y en consecuencia de la acción de los Estados en su papel protector y equilibrador. Se trata en el fondo de **externalizar responsabilidades y de neutralizar los avances sociales y democráticos** obtenidos. El poder se ha concentrado, pero no deja de responder a los mismos criterios. La transferencia de las responsabilidades laborales de todo orden, en particular las preventivas, a empresas cada vez más pequeñas y con menores capacidades económicas y técnicas o la opción –consentida y fomentada por los poderes públicos- por el autoempleo fraudulento que esconde verdaderas relaciones laborales por cuenta ajena, aleja cada vez más la vigencia efectiva de las normas protectoras.

Además, en el seno de la empresa, sigue indiscutido el poder empresarial en la fijación de las condiciones de trabajo, reforzado en su unilateralidad desde la promulgación de la reforma laboral de 2012¹⁵³⁴. La preeminencia de los criterios de competencia, la deriva tramposa del *Derecho del Trabajo* hacia el *derecho del empleo* y la abdicación de los poderes públicos de sus responsabilidades regulatorias y de vigilancia efectiva, tienden a reforzarlo. **La regresión democrática del neoconservadurismo actualiza por lo tanto la necesidad del reequilibrio del poder interno en la empresa.**

B. La necesaria intervención democrática de los trabajadores en las condiciones de trabajo, una asignatura pendiente

Se ha insistido en que cualquier condición de trabajo tiene impacto en la salud de los trabajadores. Y se ha seguido el itinerario, no siempre lineal, de las mejoras obtenidas por estos a base de organización y ejercicio de sus derechos colectivos, incluida la presión sostenida para que los poderes públicos no abduquen de su papel de intervención democrática. La **regulación ha avanzado, se ha internacionalizado y ha adquirido calidad** importante en ciertas áreas del planeta. Sin embargo, su **nivel de cumplimiento** es todavía insuficiente, incluso en países avanzados como el nuestro. Las estadísticas de accidentalidad muestran que los efectos de la LPRL, aunque con retraso, comenzaron a percibirse a partir de 2007. Pero han bastado unos años de crisis (y precarización) para que repunten los accidentes y su gravedad¹⁵³⁵.

¹⁵³⁴ Un acertado análisis de la reforma en E. ROJO TORRECILLA, “Las reformas laborales de la legislatura 2012-2015. Una visión general y crítica del RDL 3/2012 y de la jurisprudencia del TC que valida la reforma”, E. ROJO TORRECILLA; F. PÉREZ AMORÓS (dir.); H. YSÁS MOLINERO (coord.), *Balance de la reforma laboral de 2012*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2016, p. 41-70.

¹⁵³⁵ El descenso de los índices de accidentalidad en España fue muy paulatino hasta 2007 (si en 2001 era de 7.350, en 2007 había descendido a 5.760, es decir, un 20% en seis años). A partir de ese momento el descenso fue más rápido, alcanzando su punto más bajo en 2012, con un índice de 2.849. En estos cinco años, se redujo, pues, en un 50%. A partir de entonces, los efectos de la crisis han hecho crecer el índice hasta el actual 3.252 en 2015, INSHT, *Siniestralidad [a vueltas con el término] laboral enero 2014 -*

Además, quedan temas pendientes de gran importancia. De un lado, la precarización impuesta durante la crisis ha favorecido la **infradeclaración** de accidentes y la drástica disminución de las denuncias de los trabajadores en materia preventiva. También parece que han contribuido a la infradeclaración las disposiciones del sistema *bonus-malus* que, desde el Real Decreto 404/2010 hasta el más reciente Real Decreto 231/2017 de 10 de marzo, que lo derogaba¹⁵³⁶, vienen a incentivar, como efecto indeseado, sin efectos cuantificables en la mejora de la prevención y sobre todo en empresas grandes, la ocultación de accidentes o enfermedades profesionales para obtener los descuentos en cuotas. Además, la nueva norma, apoyada en la previsión de la ley 35/2014 para “agilizar y simplificar el proceso de solicitud, reconocimiento y abono del incentivo”, relaja las condiciones para su obtención en relación con la normativa anterior. Así, desde la eliminación de la obligación de ser conformada la solicitud por la representación de los trabajadores -sustituida por la simple información de que se va a solicitar-, hasta considerar que las infracciones graves en materia de prevención han de ser *reiteradas* en el periodo de observación para la exclusión de la concesión, el objetivo de norma viene a ser de **reducción de costes y no de impulso de la prevención**.

En otro orden de cosas, se señalará que el tratamiento de muchas de las lesiones del trabajo (en particular las músculo-esqueléticas y las de origen psicosocial) se realiza preferentemente en la práctica por los **servicios públicos de salud** y no se trata como contingencia profesional. La consecuencia no es solo la sobrecarga del sistema nacional de salud, sino que su desconexión con las condiciones de trabajo impide la respuesta preventiva. De otros, la infradeclaración afecta en alto grado a las enfermedades profesionales¹⁵³⁷. Los propios datos oficiales reflejan cifras muy bajas de declaración que no se corresponden con la realidad. En el último informe disponible, de 2016, se da cuenta del registro de 20.600 partes de enfermedad profesional comunicados, de los que más de la mitad se cerraron sin baja laboral, es decir que en realidad sólo 9.886 fueron partes con baja. Curiosamente, los datos del informe, a pesar de ofrecer una tasa de incidencia muy estable desde 2009 a 2016 (119,92 y 124,24 respectivamente) reflejan un descenso prácticamente continuado desde 2007 a 2016 en los partes de enfermedad con baja (de 11.425 a 9.886) y un crecimiento mucho mayor de los partes sin baja (de 5.366 a 10.714).

diciembre 2014, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2015, p. 17 e INSHT, *Informe anual de accidentes de trabajo en España 2015*, cit., p. 5.

¹⁵³⁶ Real Decreto 231/2017 de 10 de marzo y por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral (sic), *BOE* núm. 71 de 24 de marzo de 2017, p. 20719-33.

¹⁵³⁷ Y ello a pesar de la modificación en el sistema de declaración de enfermedades profesionales operada a partir de 2007, mediante la que tales declaraciones han de realizarse por las entidades gestoras o colaboradoras, y no por el empresario, Real Decreto 1299/2006 de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro, *BOE* núm. 302, de 19 de diciembre de 2006, p. 44487-546. La Ley 35/2014 simplificó y agilizó -es decir, dio mayores facilidades- los mecanismos de concesión de las reducciones.

Todo ello junto a un descenso también muy importante en el número de lesiones permanentes no invariables reconocidas, que pasa de 1.681 en 2007 a 717 en 2016¹⁵³⁸.

Es decir que, frente a todas las evidencias, el número de enfermedades profesionales a los ojos oficiales tiene cada vez menor gravedad e importancia numérica. La realidad es muy otra, ya que muchas de las enfermedades profesionales quedan sin declarar. Así se reconoce, por ejemplo, en el citado informe, que el escaso número de enfermedades registradas en el grupo de agentes carcinógenos impide siquiera tratar los datos. O se deja sin analizar el porqué de los siempre superiores índices de incidencia que se producen en Navarra en relación con el resto de CCAA y la media nacional. La razón no es que las condiciones de trabajo en esa Comunidad sean peores que en el resto, sino que existen desde hace años políticas públicas de impulso de la declaración de las enfermedades profesionales con objetivos no solo resarcitorios sino también preventivos¹⁵³⁹.

Finalmente, la evolución técnica en la utilización de los materiales ha hecho aparecer **riesgos emergentes** en el ambiente de trabajo: no sólo los psicosociales¹⁵⁴⁰, sino los directamente ligados a los procesos productivos como los tóxicos, cancerígenos, teratogénicos, neurotóxicos o derivados de la utilización de las radiaciones o las nanotecnologías. La mayoría de las ocasiones se introducen en el proceso productivo sin los estudios previos de sus consecuencias en la salud, lo que constituye un ejemplo muy representativo de la **pugna del poder empresarial frente a los intentos de regulación**. Actuando siempre en nombre de la libertad de empresa, persiguen la elusión de sus responsabilidades amparándose en que los efectos para la salud no son en general evidentes a corto plazo, sino que se manifiestan a lo largo de los años.

Las vicisitudes de la elaboración de la **normativa europea REACH** relativa a productos químicos¹⁵⁴¹, que enfrentó a las compañías multinacionales del sector e incluso a diversos países comunitarios con la UE son muestra de ello. Finalmente, con muchas concesiones, la norma aplica **el principio de precaución** para la comercialización de esos

¹⁵³⁸ OBSERVATORIO DE ENFERMEDADES PROFESIONALES (CEPROSS) Y DE ENFERMEDADES CAUSADAS O AGRAVADAS POR EL TRABAJO (PANOTRATSS), *Informe Anual 2016*, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, abril, 2017, p. 41

¹⁵³⁹ Una estimación elevaba a 15.264 las muertes producidas por exposición laboral durante 1999, destacando los tumores malignos (49,9%), las enfermedades del aparato circulatorio (28,5%) y las del aparato respiratorio (12,1%), A. M. GARCIA, R. GADEA, “Estimación de la mortalidad y morbilidad por enfermedades laborales en España”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, núm. 7 (I), 2004, p. 5.

¹⁵⁴⁰ Que no han sido incorporados tampoco en el cuadro de enfermedades profesionales de 2006, como analiza M. T. IGARTUA MIRÓ, “La nueva lista de enfermedades profesionales y la inamovilidad respecto a las dolencias derivadas de riesgos psicosociales”, *Actualidad Laboral*, núm. 22, 2007, p. 2692-2705.

¹⁵⁴¹ Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, *DOUE* núm. 396 de 30 de diciembre de 2006, p.1 a 852. El Reglamento ha sido objeto de sucesivas adaptaciones y ampliaciones.

productos. Tal principio, consagrado en el art. 191 TFUE¹⁵⁴², se refiere a que en caso de que una política o acción pudiera causar daños a las personas o al medio ambiente, y no existiera consenso científico al respecto, la política o acción en cuestión debería abandonarse. Pues bien, aparte de las dificultades de su aplicación a los 100.000 productos químicos usados en la industria, y de que su ámbito es medioambiental y no específicamente laboral, la consagración de este principio tiene mucha importancia en el campo de la SST y abre también, un **campo de participación y vigilancia** de los trabajadores. Pero sobre todo revela el nivel de permisividad que para los productos de riesgo se ha venido produciendo y las nocivas –e invisibilizadas- consecuencias que ello ha tenido para la salud de los trabajadores. En todo caso, como señala L. Vogel, sería necesario un reforzamiento de las reglas vigentes, tanto en lo referido a la legislación comunitaria, como en las estructuras de prevención (representación de los trabajadores, inspección de trabajo, servicios de prevención e instituciones públicas de investigación) o en el compromiso de los Estados miembros tendentes a mantener o adoptar reglas más progresistas que al comunitarias¹⁵⁴³.

Habría que preguntarse por último cuáles son las razones de que incluso socialmente tenga menos repercusión e impacto un accidente de trabajo mortal o millares de enfermedades profesionales ni siquiera declaradas, que cualquier otro suceso de la misma o muy inferior repercusión en la vida y la salud de las personas. Las actuaciones de los poderes públicos en tal sentido tienen también algo que ver en ello.

La cuestión principal reside en la **contradicción entre la asunción generalizada de que el poder de dirección empresarial es prevalente** (otro de los rastros del *taylorismo*) y las consecuencias que de su ejercicio se derivan en relación con la salud de los trabajadores. El derecho de los trabajadores a su seguridad y salud es un bien jurídico a respetar en todo caso y no susceptible de mercantilización. La pérdida de la salud por causa del trabajo no es algo intrínseco a la prestación laboral y el salario no la puede retribuir. En consecuencia, ha de **reconocerse el derecho de los trabajadores y sus representantes a la intervención en las condiciones de trabajo**¹⁵⁴⁴. No se trata solo de ser informados y consultados, que desde luego es el primer paso, sino de ir más allá, pues lo que está en juego es su salud.

¹⁵⁴² Que define los principios de la política de la UE en relación con el medio ambiente como basada “en los principios de cautela [precaución] y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga” Su antecedente está en la Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución, COM/2000/0001-final, que señala que “el recurso al principio de precaución presupone que se han identificado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, un producto o un proceso, y que la evaluación científica no permite determinar el riesgo con la certeza suficiente” (art. 4).

¹⁵⁴³ L. VOGEL, “REACH: una reforma ambiciosa reducida a una versión light por la industria química”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 25, 2007, p. 131.

¹⁵⁴⁴ Hace treinta años, esta discusión estaba ya presente en España, como puede comprobarse en el artículo de prensa publicado por quien esto escribe, J. I. MARÍN ARCE, “Sobre las elecciones de Seat”, *El País*, 8 de agosto de 1988, https://elpais.com/diario/1988/08/08/economia/586994402_850215.html.

Hay que reconocer que la relación de trabajo en el seno de la empresa, de marcado carácter autoritario, es contradictoria con el conjunto de las relaciones sociales en los estados democráticos. Parece asumido acríticamente que **la empresa es un espacio de excepción**, en el que las reglas generales de comportamiento democrático se modulan en aras de la productividad o de la competencia. No puede comprenderse que a los ciudadanos se les reconozca el derecho a su salud, pero que una de las causas fundamentales de su deterioro continúe residiendo en las condiciones en que presta su trabajo. No se quiere decir con ello que haya de despojarse al empresario de su poder de dirección, ni tampoco de las responsabilidades de él derivadas. Se trata simplemente de que **las condiciones de trabajo**, en la medida en que impactan en la salud, sean **objeto de negociación y si es posible de consenso** en el seno de la empresa. Y ello se extiende no solo a los productos o máquinas utilizados y sus características, sino también a que los ritmos de producción, los descansos, los turnos de trabajo, el trabajo nocturno, etc. han de fijarse con criterios preventivos, como por otro lado la LPRL viene a reconocer. Y solo puede hacerse mediante la negociación y el acuerdo en el interno de la empresa.

El problema reside en que los instrumentos de participación en ella previstos no son suficientes y que el relativo debilitamiento de los sindicatos no permite desarrollarlos. La experiencia demuestra en este sentido que, igual que otros ámbitos de la relación laboral, el papel de la RLT es esencial. No solo porque sin RLT no existen delegados de prevención ni CSS -con lo que la relación de consulta y participación se convierte en individual, y por tanto en papel mojado- sino también porque es un reflejo del nivel de organización y de contrapoder colectivo en la determinación de las condiciones de trabajo en la empresa. Como se reconoce en las publicaciones oficiales de la UE, no bastan los derechos de información, formación o consulta. Es necesaria la **intervención de los trabajadores y sus representantes en las decisiones empresariales** preventivas concretas por varios motivos, a saber:

- La participación de los trabajadores permite desarrollar métodos eficaces para la prevención de riesgos laborales.
- Cuando los trabajadores intervienen en la fase inicial de planificación de una medida, es más probable que comprendan los motivos por los que se adopta, ayuden a encontrar soluciones prácticas y asuman los resultados finales
- Si los trabajadores tienen la posibilidad de participar en la configuración del plan de prevención, ello les permitirá **recomendar, sugerir y reclamar mejoras**, y ayudar a desarrollar unas medidas dirigidas a evitar los accidentes y enfermedades profesionales que sean oportunas y económicas¹⁵⁴⁵.

Lamentablemente, esta exigencia no ha tenido aun traslación jurídica a nivel comunitario, dada la actual tendencia a frenar todo avance en la legislación laboral vinculante. En todo caso, no es esta una reflexión nueva, sino que se remonta a la década

¹⁵⁴⁵ EU-OSHA, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, *Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica*, 2012, p. 8.

de los sesenta del siglo pasado y que se tradujo en iniciativas y experiencias que es necesario recordar. Mucho antes de que los conceptos de evaluación o de participación llegaran a la legislación europea o de la OIT, se habían puesto en cuestión por algunos sindicatos europeos, en especial por la CGIL, algunos de los axiomas entonces vigentes¹⁵⁴⁶:

a) Las **estadísticas oficiales** de accidentes de trabajo y los estudios derivados se refieren a los grandes números y carecen de capacidad de incidencia en la singularidad productiva real.

b) El sistema de selección de los trabajadores se basa en la **adaptación al puesto de trabajo** y se prima indebidamente la indemnización sobre la prevención.

c) No se consideran las afectaciones a la salud de los trabajadores derivadas de la **fatiga o el desgaste** y al tiempo proliferan los accidentes derivados del aumento en la intensidad del trabajo y de las condiciones estáticas y dinámicas del ambiente de trabajo.

d) El papel de los **técnicos** (incluidos los sanitarios) se coloca exclusivamente **al servicio de la empresa**, carecen de independencia y no se contrastan sus decisiones con los trabajadores. Es necesario poner en cuestión la pretendida “neutralidad” de las decisiones técnicas y confrontarlas con los efectos reales en la salud de tales decisiones.

e) Los accidentes **no son achacables a la conducta de los trabajadores** y el riesgo no ha de definirse solamente como el que produce un daño económico, sino que es “toda condición estática y dinámica conexas al trabajo que pueda producir daño psicosomático”.

El corolario era la necesidad de abordar los problemas en el seno de la fábrica sobre la base de la participación de los trabajadores en grupos homogéneos, la confección de mapas de riesgos¹⁵⁴⁷ en función de su propia experiencia y la discusión con los técnicos de la empresa sobre la identificación y evaluación de los riesgos y las medidas preventivas a adoptar. En particular, para los factores de riesgo relacionados con la “fatiga industrial”, en ausencia de cánones técnicos, tenía en cuenta el juicio subjetivo de los trabajadores que, junto al examen de los errores de producción y el juicio motivado del médico de empresa, daban lugar a la denominada **validación consensual**. Constituía así una práctica participativa realmente útil, que se extendió en centenares de fábricas e incluso fuera de Italia. Durante los años setenta y ochenta tuvo amplia difusión también en España.

¹⁵⁴⁶ A. BELLI, “La salud de los trabajadores no se delega”, *La salud no se vende ni se delega, se defiende. El modelo obrero*, A. CARCOBA ALONSO comp., Ed. GPS. Madrid, 2007, p. 31-46. El artículo recoge las aportaciones que a partir de los años sesenta del pasado siglo se realizaron por la CGIL. Entre muchas otras, las citadas de G. MARRI e I. ODONNE, *L'ambiente di lavoro*, así como las de G. BERLINGUER, *La salute nelle fabbriche*, Ed. De Donato, Bari, 1969, o las de F. CARNEVALE y G. MORIANI, *Storia della salute dei lavoratori*, Ed. Franco Angeli, Milán, 1991.

¹⁵⁴⁷ El *mapa de riesgos* es un gráfico en el que constan los riesgos detectados por los trabajadores en base a su propia experiencia y el conocimiento del medio de producción y su importancia, que se expone públicamente para su conocimiento y corrección cuando proceda. Es el punto inicial del conocimiento colectivo como punto de partida de la discusión con la empresa sobre las condiciones de trabajo a modificar. Es un término que, por ejemplo, se trasladó a la LGS y a la propia LPRL y no ha sido en absoluto desarrollado.

Estas formas de intervención tuvieron su limitación, naturalmente, en las dificultades de aplicación en la pequeña empresa, y en la necesaria capacidad sindical para llevarlas a cabo. Sin embargo, su concepción en lo referido al papel de los trabajadores y sus representantes en la disputa del poder empresarial en la defensa de la salud en el trabajo, sigue perfectamente vigente. Y tampoco ha de olvidarse que están en el **origen de las obligaciones empresariales** de consulta y participación que años después serían llevadas a la Directiva Marco y de ahí a la LPRL¹⁵⁴⁸. Cuestión distinta es que lo fueran de manera insuficiente y que, en consecuencia, la capacidad de intervención real no sea aun la necesaria.

El salto ha de darse en la dirección del **acuerdo de empresa en relación con las condiciones de trabajo no regladas**, es decir, para aquellas que no cuentan con normativa directamente aplicable. La evaluación de riesgos carece de sentido si no ha sido contrastada con los riesgos y las afectaciones a la salud realmente padecidos por el trabajador en su puesto de trabajo. Y las medidas preventivas no pueden seguir siendo la traslación a un documento de recomendaciones de manual, sino que han de referirse a las condiciones concretas de trabajo, a las que la normativa no puede alcanzar. Y ello encuentra su plena aplicación precisamente en los riesgos más “ocultos” y que están en la raíz de las lesiones laborales no tratadas: los ergonómicos, los psicosociales y gran parte del riesgo químico o ambiental. Efectivamente, en muchos casos no existen estándares aplicables, y en particular en España, la desmembración de los Centros de Seguridad y el progresivo languidecimiento del INSHT han impedido que se conviertan –más allá de casos puntuales- en verdaderos órganos de *contraste* con competencia normada para dirimir las frecuentes diferencias de criterio entre los servicios de prevención, los trabajadores y, a menudo, la Inspección de Trabajo.

Así, no basta con recomendar descansos o rotaciones ante movimientos repetitivos o sobreesfuerzos, ni pautas genéricas en relación con la carga mental. Es necesario precisar las medidas concretas a aplicar, que pasan por poner en cuestión los métodos de trabajo aplicados, los ritmos o la exigencia de tareas, o por delimitar los tiempos máximos de exposición en cada caso particular, o por cuestionar también los estilos de dirección o la forma de organizar el trabajo y la asunción de responsabilidades. Pero nada de ello puede realizarse de forma unilateral por el empresario o los técnicos que de él dependen, sino que ha de ser **objeto de consenso** con los trabajadores, con un papel realmente independiente de los técnicos y en periódica revisión para verificar el impacto de las medidas en la salud. Y, naturalmente, exige una nueva visión sindical y de los propios trabajadores de que su propia responsabilidad en la defensa de su salud pasa necesariamente por su implicación en el conocimiento y la discusión de las formas y condiciones de trabajo.

¹⁵⁴⁸ También la *Health and Safety at Work Act* inglesa de 1974 introducía estas obligaciones.

Finalmente, es necesario combatir las sempiternas tendencias a la atribución de la culpa a los trabajadores de sus propias lesiones. Primero, porque no es cierto, y segundo, porque al camuflarse la responsabilidad empresarial, resulta imposible una acción preventiva eficaz, ya que, de un lado, se concentra la atención –y la condena– sobre las víctimas (*blaming the victim*) y no sobre las circunstancias y el origen del problema y, de otro, porque la imposición de comportamientos personales, incluso los considerados saludables (no fumar, combatir la obesidad, etc.) se considera como una alternativa, menos costosa y comprometedora para las empresas, frente a la adopción de medidas preventivas, sean técnicas, organizativas o ambientales¹⁵⁴⁹.

Es muy revelador que en más del 90% de los informes sobre causas de accidentes de trabajo que las empresas elaboran y que son normalmente requeridos por la ITSS, figura como única causa alguna atribuible al trabajador y nunca al empresario. Pero es que además en España esta concepción está grabada a fuego desde el franquismo. Salvo excepciones, las prácticas públicas no han dejado nunca de tener esta inspiración. Un examen somero de las campañas publicitarias de las instituciones, incluso de las CCAA, nos conduce a esa conclusión. Desde el monótono lema “*La prevención es cosa de todos*” hasta campañas como la que hace años se desarrolló por la Generalitat de Cataluña con el lema “*No t’hi la juguis. T’hi va la vida*” (No te la juegues. Te va la vida) y el sublema “*La prevenció de riscos laborals és responsabilitat de tots*” en la que el personaje principal era un ridículo monigote que pretendía representar a un trabajador al que denominaba “el Prevenci”¹⁵⁵⁰, todas ellas insisten en la dilución de responsabilidades cuando no en la directa atribución de la culpa al trabajador¹⁵⁵¹. Cuando posteriormente, con el primer gobierno tripartito catalán se inició una campaña en 2004 que ponía el acento en la responsabilidad empresarial, las organizaciones patronales dirigieron un escrito de protesta al Departament de Treball, en el que decían sentirse perseguidos. De entonces acá la política publicitaria sobre la prevención del Departament no ha sufrido ataque patronal alguno¹⁵⁵².

No menos inadecuada era, a título también de ejemplo, la campaña que por las mismas fechas organizaron el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la patronal de las Mutuas AMAT en 1999 bajo el lema “*Trabaja para ganarte la vida, no para perderla*”, tan próximo a la propaganda franquista y que se enmarcaba, según los

¹⁵⁴⁹ G. BERLINGUER, “Conflictos y orientaciones...”, cit., p. 210-11.

¹⁵⁵⁰ Que recuerda el también inefable lema finalista del concurso sobre “Higiene y seguridad en el trabajo” presidido por el entonces director del Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo José González de la Puerta fallado en Barcelona el 2 de diciembre de 1972: “Don Prebencio no es un señor”, *La Vanguardia Española*, 3 de diciembre de 1972, p. 44.

¹⁵⁵¹ Ver folleto de título *La prevenció de riscos laborals és responsabilitat de tots*, Departament de Treball. Generalitat de Catalunya, desembre 2001.

¹⁵⁵² Desde hace años se convocan concursos de carteles por el Departament de Treball. En la edición de 2016, con el lema “*La prevenció, un valor segur*”, se premió una serie de carteles con mensajes dirigidos - naturalmente- a los trabajadores como: “*no ets contorsionista*”, “*no ets paracaigudista*”. A lo que podría responderse: “lo que no soy es tonto”. Consultado en la página del Departament de Treball, Benestar Social i Famílies, actual denominación, también muy adecuada, por cierto, a los tiempos. http://treball.gencat.cat/ca/ambits/seguretat_i_salut_laboral/promocio_i_campanyes/concursos_pr/2016/

responsables del INSHT en aquellas fechas en el inevitable latiguillo de “fomentar en la sociedad la cultura preventiva (...) implicando a todos los sectores, ya que la seguridad es tarea de todos”¹⁵⁵³. Una campaña también muy significativa es la denominada STOP AL ESTRÉS, que la Mutua MC Mutual¹⁵⁵⁴ desarrolla actualmente con los siguientes mensajes: *Aprende a relajarte; Organiza tu tiempo; Quiérete, es lo más importante; Afronta la vida con optimismo; Comunícate con los que te rodean*. Todo ello muy interesante como recomendaciones de vida de cualquier manual al uso, pero en nada relacionado con la prevención de los riesgos psicosociales, cuyo centro reside en la organización de trabajo y en la responsabilidad del empresario. No en que el trabajador se cuide, que, por cierto, ya hace lo que puede.

Es más, el órgano oficial sobre el que descansan las políticas preventivas, el INSHT, mantiene hasta ahora en sus Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo un curioso dato también muy revelador. Según tales encuestas, a la pregunta formulada a los trabajadores sobre las causas de los riesgos de accidentes destaca siempre en primer lugar la respuesta “distracciones, descuidos, despistes, falta de atención”. En la encuesta de 2011, esta respuesta alcanza el 46,2% de los interrogados, seguida a mucha distancia (18,2%) de “se trabaja muy rápido” y otras veintitrés posibles respuestas con menor porcentaje¹⁵⁵⁵. Podría pensarse que los propios trabajadores han interiorizado que ellos son los principalísimos responsables de su seguridad. Y ello puede ser en parte cierto, sometidos como están a una incansable propaganda en tal sentido. Pero la realidad no parece ser tan oscura cuando se comprueba que el método seguido en la encuesta para esta pregunta consiste en solicitar el entrevistado que señale entre las posibles del listado cerrado, un máximo de tres causas. Naturalmente, la tendencia de cualquier trabajador es incorporar casi siempre, aunque sea en último lugar, algún elemento de culpabilidad propia. Sin embargo, cuando se trata de prevención, la simple inclusión dentro de la lista de respuestas posibles de las causas imputables a la desatención del trabajador ya resulta tendenciosa. Y la acumulación no ponderada de respuestas produce además un resultado engañoso, que refuerza acientíficamente el criterio dominante y que la Encuesta no se preocupa en aclarar. Igualmente engañoso, aunque algo menos, es el resultado cuando se pregunta a los trabajadores por las causas de los accidentes sufridos por ellos mismos y se les da opción también plural en la respuesta: el 23%, en también en destacado primer lugar piensan son las distracciones, descuidos, etc. Ello demuestra que cuando analizan sus propios accidentes tienen más tendencia a reforzar las causas que se relacionan con las condiciones de trabajo y no la propia responsabilidad, mientras que cuando analizan

¹⁵⁵³ L. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “Las campañas de sensibilización y la prevención”, *Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 25, INSHT, 2003. El artículo es el editorial del número, que firma el entonces Director del Instituto.

Consultado en <http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.1f1a3bc79ab34c578c2e8884060961ca/?vgnextoid=be0bf80cca957110VgnVCM100000b80ca8c0RCRD&vgnnextchannel=a4bcc64128ab3110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>.

¹⁵⁵⁴ Pueden consultarse los carteles en la página de MC Mutual: <https://www.mc-mutual.com/extranet/buscarSolr.do>

¹⁵⁵⁵ INSHT, *VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 2011*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, p. 20.

los de los demás, las condiciones de trabajo adquieren menos valor. En todo caso, los datos son igualmente engañosos y contribuyen poderosamente al mantenimiento de los prejuicios.

Por poner otro ejemplo, el año 2008 el Ministerio de Trabajo e Inmigración puso en marcha una campaña de sensibilización, según decía, dirigida principalmente a trabajadores autónomos e inmigrantes. Consiste en un video y una cuña de radio con un contenido idéntico. En el video aparece una obra de construcción con diversos trabajadores que realizan acciones. El texto es el siguiente: “Esta habló con todos. Esta aquí trabajó. Este puso vallas. Esta aquí cargó. Este, que protegía, el accidente evitó”. Verdaderamente, el anuncio prestó mucha atención al género de los trabajadores. También recuerda el juego infantil para que los niños coman: “Este puso un huevo...”. No puede haber publicidad para los trabajadores en que no se les trate como a menores. Sin embargo, y significativamente, el empresario responsable, titular o contratista principal, no aparecía por ninguna parte y de ninguna forma podía identificarse a los trabajadores como autónomos o como inmigrantes, salvo quizá en la cabeza de quien ideó el video. Los trabajadores, pues, a tenor de su contenido, son los responsables de cuidar de sí mismos¹⁵⁵⁶. Huelga más comentario.

Las instituciones europeas no se libran tampoco de esta concepción. El premio de fotografía del concurso de la EU-OSHA de 2011 es una imagen de unas manos de mujer cosiendo con un dedal en uno de sus dedos. Se otorgó al fotógrafo polaco Krzysztof Maksymowicz que dijo: “Al tomar esta fotografía estaba tratando de capturar una imagen universal sobre la seguridad, algo que pudiera aplicarse a todas las personas. Y así se me ocurrió la idea de fotografiar a una modista con una aguja y un dedal”. Increíble, pero cierto.¹⁵⁵⁷

Es incuestionable por otra parte que el debilitamiento de los sindicatos fruto de la oleada neoconservadora en nada ayuda a la preservación de la salud de los trabajadores. Por poner un ejemplo, el análisis de los datos de accidentes mortales en países de la OCDE puesto en relación con los niveles de fortaleza sindical de los diferentes países indica una correlación inversa, es decir, que a implantación sindical, la incidencia es más baja¹⁵⁵⁸.

¹⁵⁵⁶ Pueden consultarse el video y la cuña en la página del INSHT, <http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.1f1a3bc79ab34c578c2e8884060961ca/?vgnextoid=a182da0350b8d110VgnVCM1000000705350aRCRD&vgnnextchannel=1d19bf04b6a03110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>.

¹⁵⁵⁷ La fotografía y el comentario del autor pueden consultarse en <http://prevencionar.com/2011/12/13/las-imagenes-ganadoras-del-concurso-de-fotografia-2011-de-la-agencia-europea-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo/>

¹⁵⁵⁸ S. RUEDA, “Siniestralidad laboral y fortaleza sindical en la OCDE”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, núm. 7, 4, 2004, p. 151. El estudio excluye a Reino Unido, que, con una cierta debilidad sindical, acusa índices bajos. Además, utiliza datos de 1994, con lo que puede haber quedado desfasado en cuanto a los índices de cada país. Sin embargo, la disparidad de criterios estadísticos, producida por la inobservancia de las recomendaciones de la OIT al respecto (que no siguen países como Estados Unidos, Austria o Dinamarca), junto con la conclusión cualitativa obtenida, permite comprobar lo que en todo caso se comprueba en la práctica cotidiana en las empresas.

Observación, que por cierto no es nada nueva, ya que hace más de cien años que ya hacía la Inspección de Trabajo española, como puede comprobarse en su Memoria general de 1914, al señalar entre las causas de los positivos avances que en el cumplimiento de las leyes del trabajo en la gran industria, frente a los mucho más lentos en las pequeñas empresas, la existencia de “masa obrera más culta y conocedora de las Leyes tutelares y la filiación de esa masa obrera en Sociedades (sindicatos) que velan por el bienestar de sus asociados”¹⁵⁵⁹

Este es el marco en el que la **negociación colectiva** tiene su campo de actuación. Cierto que la salud no es negociable, y en consecuencia no se trata de modular mediante la negociación las obligaciones empresariales. No se trata, como es habitual, de repetir preceptos legales. Ni tampoco de hacer proliferar los tradicionales pluses tóxicos, penosos o peligrosos tan frecuentes en su día como forma de compensar daños en la salud de los trabajadores y que hoy solo deberían reducirse a casos muy específicos¹⁵⁶⁰. Se trata de crear en cada ámbito de negociación normas internas que relacionen las medidas preventivas concretas con las condiciones de trabajo y permitan ámbitos de intervención de los trabajadores y sus representantes en la empresa. O también de concretar para cada ámbito las obligaciones empresariales, por ejemplo las de coordinación, como se contiene en el Convenio General de la Industria Química¹⁵⁶¹.

Cierto es que la reforma laboral de 2012 ha hecho disminuir seriamente el poder de intervención colectiva en las empresas, y en particular en la modificación de condiciones de trabajo. Es justamente la relación entre el establecimiento de los turnos, la flexibilidad de la jornada, la instauración o modificación de los sistemas de incentivos, con las exigencias preventivas, lo que permite neutralizar en alguna medida mediante la negociación esa pérdida de derechos. Es necesario, por último, poner en su lugar la idea ampliamente extendida de que la prevención ahorra costes. No es incierto a largo plazo, pero el acento ha de ponerse en la obligación empresarial de adoptar medidas preventivas, que a corto plazo siempre los incrementan. El objetivo es siempre la protección de la salud, con independencia de los costes, aunque naturalmente ha de hacerse de la forma más eficiente posible. La invasión de la tecnocracia en la SST tiene a veces estos problemas que imposibilitan la cabal comprensión de las obligaciones y los derechos: no todo es una cuestión de costes y beneficios. La idea hoy normalizada de que los derechos son un coste empresarial, y de que cuantos menos derechos, más empleo, es la manifestación más actual de la huida del Derecho del Trabajo consentida y a veces propugnada por los poderes públicos. Colocar el foco en el cumplimiento de las

¹⁵⁵⁹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria general de la Inspección de Trabajo correspondiente al año 1914*, id., p. 375.

¹⁵⁶⁰ En los tiempos de la vigencia de la OGSHT se utilizaban masivamente como sustitutivos de las medidas de seguridad, pero hoy suponen un contrasentido desde el punto de vista preventivo.

¹⁵⁶¹ En el marco del Capítulo X, dedicado a Seguridad y salud laboral, Resolución de 26 de marzo de 2013, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el XVII Convenio colectivo general de la industria química, *BOE* núm. 85 de 9 de abril de 2013, p. 26416-523.

obligaciones empresariales y extender la participación activa en la empresa son los dos instrumentos más importantes para superarla en la práctica.

Puede concluirse que la irrupción todavía pendiente de la **democracia en la empresa** ha de venir de la mano de la **transparencia**, que permita el conocimiento cabal por los trabajadores del conjunto del proceso productivo y de los riesgos que implica, del libre manejo de la información por ellos y sus representantes que permita la **exigencia del cumplimiento** de las disposiciones legales y, finalmente de su **intervención participativa** en las acciones preventivas adecuadas. Todo ello sin perder de vista el carácter colectivo de estas acciones, imprescindible para su ejercicio efectivo en relación con las organizaciones de los trabajadores. Solo ellas permiten la síntesis y la expansión del conocimiento, imposibles de alcanzar a nivel estrictamente individual.

3.- Responsabilidad Social Empresarial: de la unilateralidad a la contractualización

Una de las manifestaciones de la ambivalencia del *soft law* es el desarrollo de los programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). El concepto no es nuevo, sino que se remonta a la década de 1950, cuando fue usado en EE.UU. para relacionar los objetivos de las empresas con los de sociedad. Y el debate se mantiene entre quienes sostienen que ha de ser es un objetivo intrínseco o imprescindible de las empresas y quienes consideran que es puramente secundario y sujeto a la obtención de beneficio¹⁵⁶².

Su utilización más actual, a partir de los años noventa del pasado siglo, tiene su origen en la necesidad de muchas empresas, en particular multinacionales, de **contrarrestar las pérdidas de prestigio** producidas por la revelación de malas prácticas en sus matrices y filiales, y sobre todo en sus cadenas de suministros. Pero también es el resultado de una **reflexión sobre el papel de las empresas** en el conjunto de la sociedad, al constatarse cada vez con más fuerza las importantes implicaciones de su actividad en el entorno social y medioambiental. La acción para el desarrollo sostenible adquiere también un contenido económico y político, pero en el marco también de la vaguedad de los contenidos y de la débil estandarización de sus contenidos, medios e instrumentos de verificación¹⁵⁶³.

La constatación de que el **beneficio de la estricta actividad empresarial se apropia privadamente** por los accionistas de la empresa, pero que las repercusiones negativas de la actividad -en forma de deterioro medioambiental, salud o condiciones de

¹⁵⁶² J. APARICIO TOVAR y B. VALLÉS DE LA VEGA, "Sobre el concepto de responsabilidad social de la as empresas. Un análisis europeo comparado", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, núm. 1, 2009, p. 55.

¹⁵⁶³ M. BARAÑANO CID, "Contexto, concepto y dilemas de la responsabilidad social de las empresas transnacionales europeas: una aproximación sociológica", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, núm. 1, 2009, p. 26.

vida de las poblaciones del entorno, afectación social en caso de deslocalización, etc.- se socializan de forma que los **costos derivados son sufragados socialmente**, se produce cada vez con más fuerza el impacto en la opinión pública. La necesidad de una economía *sostenible*, es decir, respetuosa con los derechos de los trabajadores, de la población en su conjunto y del medio ambiente, está cada vez más en la agenda de las organizaciones internacionales y de los países.

La globalización productiva y comercial ha tenido también un efecto multiplicador, en particular en la medida en que la *descentralización* en forma de subcontratación de partes de la fabricación en diferentes países y con diferentes niveles acrecienta el interés por el conocimiento del **impacto de las empresas en un entorno también global** y no territorialmente limitado, que dificulta enormemente el control público a ejercer por los Estados. Y, más recientemente, la crisis desatada desde 2008 pone en primer plano la desconfianza que produce el **funcionamiento opaco** de las empresas y la ausencia de toda asunción de las consecuencias de sus malas prácticas.

La RSE tiene un contenido inicial de respuesta comercial, de prestigio, con contenidos sobre todo éticos, que permita aparecer a la empresa ante los clientes como respetuosa con sus obligaciones sociales y, por tanto, digna de vender sus productos, contrarrestando la imagen negativa derivada de sus propias prácticas y recuperando la confianza de los clientes. No deja de tener la misma inspiración filantrópico-benéfica ligada a la obtención de un interés económico tan extendida a finales del siglo XIX¹⁵⁶⁴. La cuestión es nuevamente **cómo transitar de la beneficencia y la filantropía interesadas al derecho**.

A. La Responsabilidad Social Empresarial, el marco desregulatorio y el papel de las organizaciones internacionales

La realidad es que estos problemas deberían ser abordados en primer lugar mediante instrumentos **regulatorios** dada su transcendencia social y global, ya que no se trata de cuestiones entre privados, sino entre las empresas y el conjunto de la sociedad. La regulación exigida entronca, por ejemplo, con la legislación de **seguridad industrial y medioambiental** ya existente, aunque con diferentes niveles de rigor y capacidad de exigencia en su cumplimiento según los países o regiones del mundo. Y en cuanto a las condiciones de trabajo, con la **normativa laboral** nacional, incluidos los convenios colectivos, y con los mínimos establecidos en la normativa básica de la OIT en cualquiera de los países.

Pero la **falta de instrumentos coercitivos a nivel internacional** o las insuficiencias de muchos sistemas nacionales de inspección impiden garantizar el

¹⁵⁶⁴ I. DAUGAREILH, "Responsabilidad social de las empresas transnacionales: Análisis crítico y prospectiva jurídica", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, núm. 1, p. 78.

cumplimiento de las mínimas normas establecidas, apareciendo en muchas ocasiones como **responsables las empresas cabecera** para cuya marca trabaja la cadena de suministro. El crecimiento de las denominadas Zonas Francas Industriales (ZFI), y su dedicación a todo tipo de actividad industrial crea verdaderas **zonas francas de legislación laboral**, en las que los obstáculos a la sindicación, a la negociación colectiva o a las actuaciones inspectoras dan como resultado un endurecimiento de las condiciones de trabajo que se manifiesta, por ejemplo, en gran cantidad de trabajo extraordinario obligatorio o la continua violación de los códigos de seguridad y salud de los trabajadores¹⁵⁶⁵.

Si la normativa laboral internacional nació con la OIT como acción conjunta de los Estados para evitar la competencia desleal, hoy éstos se ven superados por quienes gobiernan la realidad económica. Este estado de cosas resta efectividad a la propia OIT, cuyas normas solo tienen sentido bajo el compromiso y la vigilancia de los propios Estados. La fiebre desreguladora es impuesta precisamente por los nuevos directores de la economía, las empresas transnacionales. La **competencia pivota sobre los diferenciales de coste del trabajo** y lo que les interesa ya no es regular, sino desregular. Los Estados, de grado o por fuerza, se colocan también al servicio de las nuevas formas de producción y el poder financiero transnacional escapa del control democrático. En este contexto, la RSE se concibe en su inicio con un carácter estrictamente voluntario y unilateral, teniendo como único objetivo la **neutralización del desprestigio** y de las demandas de las organizaciones sociales y sindicales.

En vez de reforzar los instrumentos de control, incluso ensayando fórmulas, hoy inexistentes en la práctica, de vigilancia y coerción internacional, la corriente neoconservadora impulsa así la **huida de la regulación** desarrollando la **autorregulación** como alternativa. Los esfuerzos de los organismos internacionales se han venido dirigiendo así al establecimiento de marcos de adscripción voluntaria de las empresas y no tanto a la elaboración de normas internacionales, obligatorias y controlables, con lo que queda falsamente cubierto el vacío regulatorio. Tampoco impulsan la negociación de las empresas con los colectivos sociales afectados por la actividad empresarial, comenzando por los trabajadores y las organizaciones sindicales que los representan.

El **Pacto Mundial** auspiciado por la ONU (*United Nations Global Compact*) estableció en 2000 un **decálogo de principios** a incorporar en la gestión empresarial en

¹⁵⁶⁵ Informe relativo a la iniciativa InFocus sobre las ZFI: últimas tendencias y novedades en materia de políticas ZFI, Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración OIT (GB 301/ESP/5), Ginebra, marzo de 2006, p. 7 y 10. Las ZFI acostumbran a tener una regulación fiscal, y en ocasiones laboral, específica, con un sistema de seguridad propio que dificulta la actividad sindical cuando no la prohíbe. La OIT está preparando un programa específico para abordar sus problemas. Con características parecidas, existen también las “maquilas”, dedicadas a la subcontratación en condiciones fiscales y laborales también especiales, pero no limitadas territorialmente como las ZFI. Una descripción de la evolución de la maquila mexicana del textil y confección y de las condiciones de trabajo de la época, en J. MORALES y M. VILLARINO, “Moda y maquila. El trabajo precarizado en la globalización”, *Sociología del Trabajo*, núm. 59, Madrid, 2009, p. 21-30.

los ámbitos de derechos humanos, condiciones de trabajo, medio ambiente y anticorrupción¹⁵⁶⁶. A este pacto, de contenidos relacionados directamente con la RSE, se pueden adherir las empresas de forma voluntaria¹⁵⁶⁷, comprometiéndose a respetar los principios del decálogo, aunque sólo con un procedimiento de **autoevaluación y sin una verificación externa solvente**.

Mucho más interés tiene el conocido como *Informe Ruggie* del Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹⁵⁶⁸, que constituye el marco conceptual y de políticas sobre el respeto de los derechos humanos por las empresas transnacionales. Se soporta en tres principios básicos: el **deber del Estado de proteger** frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, en particular las empresas¹⁵⁶⁹, la obligación de las empresas de **respetar los derechos humanos** y la necesidad de vías más efectivas para acceder a los **recursos y a las reparaciones** jurídicas (*proteger, respetar, reparar*).

Es decir, que las empresas no pueden escudarse en la falta de protección de los Estados para evitar su responsabilidad en cuanto a la protección de los derechos. Además, esta responsabilidad se extiende a todos los países del mundo en que operen -incluido el respeto de los derechos laborales en los términos OIT-, debiendo hacer frente a los impactos negativos que produzcan (reparación) y que para todo ello han de utilizar el principio de **diligencia debida** - caracterizado en el punto 80 del Informe como pasar de "identificar y denunciar" por las partes interesadas a "saber y dar a conocer" por parte de

¹⁵⁶⁶ El Pacto tiene en cuenta documentos anteriores como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Incluye entre los principios referidos a las condiciones de trabajo el apoyo a la libertad de afiliación y el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la eliminación del todo trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo.

¹⁵⁶⁷ A la red española están adheridas 473 entidades como socios y 2.517 como firmantes (no todas son empresas) de las que solo 148 de las primeras y 371 de las segundas son grandes empresas, RED ESPAÑOLA DEL PACTO MUNDIAL DE NACIONES UNIDAS, *Memoria 2016*, p. 8.

¹⁵⁶⁸ Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, J. RUGGIE, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos (A/HRC/8/5)*, Consejo de Derechos Humanos de 7 de abril de 2008.

¹⁵⁶⁹ Esta acción de control de los Estados está obstaculizada en muchos casos por los contenidos de los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI), que protegen frente a las legislaciones internas a los inversores (multinacionales que se abrigan en esta figura). El propio Informe RUGGIE da cuenta de un ejemplo de TBI vigente bien aleccionador: "Los inversores europeos han incoado un caso, sujeto a arbitraje internacional vinculante, argumentando que algunas disposiciones de la Ley de empoderamiento económico de los negros equivalían a una expropiación, por la que los inversionistas exigen una indemnización. En una revisión de políticas se examinó por qué el Gobierno [sudafricano] había aceptado inicialmente esas disposiciones del TBI. En ellas se explica que, entre otras razones, 'el Ejecutivo no había valorado plenamente todas las posibles consecuencias de los TBI'", *Promoción y protección...*, cit. punto 21. "Lo mismo cabe decir acerca de los acuerdos sobre los gobiernos de acogida, que incluyen disposiciones ("cláusulas de estabilización") que pueden eximir a los inversores del cumplimiento de las nuevas leyes ambientales y sociales o les autorizan a solicitar indemnización por su cumplimiento", ídem, punto 24.

la propia empresa-, incluida la puesta a disposición de mecanismos de reclamación¹⁵⁷⁰. No obstante, **tampoco tiene carácter vinculante**, sino sólo orientativo y las orientaciones de *proteger, respetar y reparar* no cuentan con armazón jurídico.

La OCDE también publicó en 2000 unas *Directrices* para las empresas multinacionales¹⁵⁷¹, que adoptan la forma de *Recomendaciones para una conducta empresarial responsable en el contexto global*, dirigidas conjuntamente por los gobiernos a las empresas para una “conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables y las normas reconocidas internacionalmente”. La realidad es que estas recomendaciones forman parte, como anexo, de un acuerdo, este sí vinculante para los gobiernos, que establece las normas para el denominado “Trato Nacional”, por el que los Estados se obligan a no otorgar un trato menos favorable a las empresas multinacionales que el dispensado en situaciones similares a las empresas nacionales¹⁵⁷². El objetivo declarado de las directrices es facilitar la expansión de las compañías multinacionales en el marco de las medidas de libre comercio, evitando la competencia desleal entre ellas y contribuyendo a mantener su prestigio, ya que, como se dice en el punto 6 de su Prefacio:

“Las empresas podrían verse tentadas a descuidar las normas y principios de conducta adecuados con el fin de obtener una **ventaja competitiva** indebida. Estas prácticas de unas pocas empresas podrían poner en duda la **reputación** de la mayoría de ellas y generar preocupación en los ciudadanos”

De esta forma, las recomendaciones se circunscriben a un **código de buenas prácticas**, que en ningún caso sustituyen el cumplimiento de la ley nacional, sin olvidar que el traslado a la forma de recomendación de lo que constituyen obligaciones jurídicas no deja de introducir confusión. Es el caso de las referencias que se hacen al respeto de los “derechos humanos internacionalmente reconocidos de las personas afectadas por sus actividades” (Principio 2), o de los derechos laborales básicos reconocidos por OIT¹⁵⁷³ como los referidos a la libre sindicación, la negociación colectiva, la abolición del trabajo infantil, el trabajo forzoso o el respeto a la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Solo podría entenderse este traslado autorregulatorio si se relaciona con una de las recomendaciones básicas relativas a “fomentar, en la medida de lo posible, que sus socios comerciales, incluidos sus proveedores y contratistas, apliquen principios de

¹⁵⁷⁰ J. ORMOND, *Guía informativa de la CES sobre la Responsabilidad social de las empresas*, Bruselas, 2015, p. 26-27.

¹⁵⁷¹ Esta revisión incorpora, entre otros un nuevo capítulo sobre derechos humanos acorde con el Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”; un enfoque nuevo y amplio en relación con el principio de la *debida diligencia* y con la gestión responsable de la cadena de suministro; cambios sustanciales en capítulos como empleo y relaciones laborales, lucha contra la corrupción, medio ambiente, intereses de los consumidores y divulgación de información y cuestiones tributarias. OCDE, *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, Revisión 2011, OECD Publishing, 2013, p. 4.

¹⁵⁷² Concepto directamente traído del GATT 1994 y de los acuerdos posteriores de la OMC.

¹⁵⁷³ En estos aspectos, la Directrices dicen inspirarse en orientaciones de la OIT como la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT de 1977, (“*Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales*”), que fue revisada por última vez en 2006.

conducta empresarial responsable conformes con las Directrices” (Principio 13). Es decir, que se preste atención a la **cadena de suministros**, habida cuenta de que no son obligaciones directas de las empresas. Sin embargo, el texto se refiere básicamente a sus propias prácticas y no directamente a las de las empresas subcontratistas.

Como sucede con toda recomendación, las Directrices no contienen instrumentos de coerción para su cumplimiento, sino solo mecanismos de composición o de recomendación final sobre el conflicto suscitado a cargo de los Puntos Nacionales de Contacto (PNC), constituidos por los gobiernos de los países adherentes con el objeto de su promoción e implementación. La experiencia demuestra la escasa eficacia de los PNC, con casi nula repercusión de las denuncias que ocasionalmente a ellos se dirigen. Piénsese en la diferencia con otro tipo de acuerdos de tipo comercial, como los de la Organización Mundial del Comercio (OMC), todos ellos vinculantes, y con instrumentos de denuncia en caso de incumplimiento¹⁵⁷⁴. Como señala A. Nieto:

“Esta situación bien puede ser interpretada como una victoria del poder económico que ha conseguido una vez más que el Estado deje en sus manos, a través de una fórmula puramente voluntarista, el cumplimiento de la legalidad, tanto nacional como internacional. En el ámbito de la responsabilidad jurídica pública, la posibilidad de juzgar el comportamiento de las sociedades multinacionales, ante órganos jurisdiccionales distintos a los del lugar donde se han cometido los abusos, es realmente reducida”¹⁵⁷⁵

Hay que reconocer que la UE, tanto en este aspecto como en muchos otros, es un ámbito en el que se ha avanzado más (al menos en el ámbito de lo declarativo) en la formulación de sus políticas en relación con la RSE. La **Estrategia de Lisboa** ya señalaba como punto esencial “la modernización de la economía europea con el fin de proteger nuestro modelo social único ante mercados cada vez más globales, el cambio tecnológico, la presión sobre el medio ambiente y el envejecimiento de la población”, en el marco del desarrollo sostenible¹⁵⁷⁶. Y a ella hacen referencia todos sus pronunciamientos posteriores en relación con la RSE.

Así, había publicado en 2001 un **Libro Verde** sobre RSE, mucho más ambicioso que las Directrices OCDE, en el que se avanzaba una primera definición del concepto, según el que “las empresas **deciden voluntariamente** contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio”¹⁵⁷⁷, señalando ya desde el inicio que tal responsabilidad se expresa “frente a los trabajadores y en general frente a todos los

¹⁵⁷⁴ La OMC, que es una organización intergubernamental, tiene estrechas relaciones con la OCDE. El sistema de resolución de conflictos de la OMC es básicamente el arbitraje obligatorio en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) con el que cuenta.

¹⁵⁷⁵ A. NIETO MARTÍN, “Autorregulación, ‘compliance’ y justicia restaurativa, cit. p. 131.

¹⁵⁷⁶ *Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, SEC(2005) 981, Bruselas, 20 de julio de 2005, p. 2.

¹⁵⁷⁷ *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, COM (2001), 366 final, Bruselas, 18.07.2001, p. 4.

interlocutores de la empresa”¹⁵⁷⁸. Y advirtiendo explícitamente que “ser socialmente responsable **no significa solo cumplir plenamente las obligaciones jurídicas** sino también ir más allá de su cumplimiento”. En ese sentido, diferencia claramente dos dimensiones de actuación de la RSE, a saber:

a) La **interna**, ya que las prácticas responsables afectan en primer lugar a los *trabajadores*, entre cuyos ámbitos está la SST, alertando en particular de los problemas derivados de la subcontratación.

b) La **externa**, es decir, al resto de *interlocutores* afectados por la actividad de la empresa, sean socios comerciales o proveedores, consumidores, autoridades públicas, comunidades locales y ONG relacionadas.

En 2011, la UE estableció su **Estrategia sobre RSE**¹⁵⁷⁹, en forma de programa de acción para su fomento. Una novedad importante es la definición actualizada de RSE que contiene: “la **responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad**”, lo que supone un reconocimiento de que tal impacto ha de ser compensado, no de forma altruista sino como **exigencia de restitución**. Ciertamente es que esta definición exigiría algo más que recomendaciones, más bien acciones regulatorias de ámbito internacional e interno, pero parece que las organizaciones internacionales -en particular la OMC, ligando las obligaciones comerciales con las laborales-, y los Estados no están en condiciones (o no desean) de abordarlo¹⁵⁸⁰. Hasta ahora **la OMC se ha negado** en todas sus reuniones de trabajo a examinar las reiteradas propuestas orientadas a traducir su evidente capacidad de incidencia en medidas eficaces para asegurar que los productos objeto del comercio mundial ofrezcan **garantías laborales y medioambientales** en su proceso de fabricación.

Importante también es su formulación de que “el respeto de la legislación aplicable y de los convenios colectivos (...) es un *requisito previo* al cumplimiento de dicha responsabilidad”. Delimita además el campo de la RSE, como mínimo, a los derechos humanos, las prácticas de trabajo y de empleo, las cuestiones medioambientales

¹⁵⁷⁸ Con anterioridad el Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24.03.2000) había hecho un llamamiento a desarrollar una economía “basada en el conocimiento, competitiva, dinámica y socialmente cohesionada” y al sentido de la responsabilidad social de las empresas, relativo a “prácticas idóneas de formación continua, organización del trabajo, igualdad de oportunidades, integración social y desarrollo sostenible”. En 1999 el Parlamento Europeo había elaborado una *Resolución sobre adopción de normas por la UE para las empresas europeas que operan en países en desarrollo. Hacia un código de conducta europeo*, A4-0508/98, DOCE C-104 de 14 de abril de 1999, también en forma de recomendación.

¹⁵⁷⁹ *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre responsabilidad social de las empresas*, bajo la forma de Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Comisión Europea, COM(2011) 681 final, Bruselas, 25.10.2011.

¹⁵⁸⁰ La UE ya reconocía en un documento de 2002 que “el proceso de liberalización del comercio y de los mercados financieros deberían ir acompañados de un sistema eficaz de gobernanza mundial que tenga en cuenta la dimensión social y ecológica”, Comisión Europea, *Comunicación relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*, COM(2002) 347, de 2 de julio de 2002, p. 7. La *Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2007 sobre la responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación* (2006/2133/(INI)) señalaba también en su punto 6 que “la credibilidad de las iniciativas voluntarias de RSE depende además de un compromiso de incorporar las normas y los principios existentes reconocidos internacionalmente”.

y la lucha contra el fraude y la corrupción. Y admite que la promoción de la RSE a la cadena de suministro y la divulgación no financiera son “aspectos transversales importantes”. Es decir, que de un lado se incluyen los efectos de la **subcontratación** en el ámbito de la RSE de las empresas cabecera y de otro, la **transparencia** en la información (*revelation*) más allá de lo legalmente obligado, es decir en ámbitos como las políticas de personal y sus resultados¹⁵⁸¹, en la línea de la triple cuenta de resultados, social, medioambiental y financiera (las 3P: *planet, people, profit*). Sin embargo, la Estrategia no aborda todavía el papel de los interesados más allá de la detección de los problemas, la presión o la cooperación constructiva, aunque apunta las experiencias de acuerdos transnacionales entre empresas y organizaciones de trabajadores europeos o mundiales.

Y, finalmente, se dan criterios para mejorar los procesos de corregulación y autorregulación. Así, deberían:

- a) Estar basados en procesos de *análisis previo con las partes interesadas*¹⁵⁸², en presencia de poderes públicos como la CE.
- b) Dar lugar a *compromisos claros de todas las partes* interesadas con indicadores de rendimiento y mecanismos de seguimiento objetivos¹⁵⁸³.
- c) Incluir *sistemas de responsabilidades* para tratar las denuncias por incumplimiento.

El problema radica en que según las definiciones que se dan en la Estrategia¹⁵⁸⁴, se viene a reconocer también el carácter de norma a las decisiones o acuerdos emanados

¹⁵⁸¹ La Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos, *DOUE* núm. 330 de 15 de noviembre de 2014, obliga a las empresas de interés público de más de 500 trabajadores a incluir en sus memorias “cuestiones medioambientales y sociales, así como relativas al personal, al respeto de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción y el soborno”.

¹⁵⁸² Trabajadores, sindicatos, asociaciones de consumidores, proveedores, poderes locales, inversores, etc., que se denominan en su conjunto *stakeholders*. La UE tenía declarado explícitamente que “Habrá que seguir reforzando el papel de los trabajadores, de sus representantes y de sus sindicatos en el desarrollo y aplicación de las prácticas de RSE”, *Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 22 de marzo de 2006, COM(2006) 136, p. 5.

¹⁵⁸³ Entre los que se encuentran la norma ISO 26000, ya referida, con sus típicos problemas de unilateralidad, o la más adecuada *G-4 Global Reporting Initiative*, que puede consultarse en <https://www.globalreporting.org/information/g4/Pages/default.aspx>. Otros sistemas de evaluación están descritos en Z. PAWLOWSKA, *Occupational safety and health management and corporate social responsibility (CSR)*, De OSH Wiki, sin datar. Consultada el 5 de julio de 2017 en [https://oshwiki.eu/wiki/Occupational_safety_and_health_management_and_corporate_social_responsibility_\(CSR\)](https://oshwiki.eu/wiki/Occupational_safety_and_health_management_and_corporate_social_responsibility_(CSR))

¹⁵⁸⁴ *Corregulación*: mecanismo por el que un acto legislativo comunitario habilita para la realización de los objetivos definidos por la autoridad legislativa a las partes interesadas reconocidas en el ámbito de que se trate (en particular, los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones). *Autorregulación*: posibilidad de que los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones adopten para sí directrices

unilateral o multilateralmente por remisión –caso de corregulación- o por adaptación – caso de autorregulación- de la normativa común. Es decir, se deja en manos de privados la regulación pública, en una discutible forma de “autorregulación regulada” demasiado abierta a la voluntad privada.

Algunos, aunque todavía tímidos, avances se producen. La reciente *Iniciativa emblemática de la Unión en el sector de la confección*¹⁵⁸⁵ es un ejemplo. Entre otras conclusiones, y constatado que “las iniciativas voluntarias existentes en favor de la sostenibilidad de la cadena mundial de suministro del sector de la confección no han logrado resolver las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y los derechos laborales en el sector”, pide a la Comisión que proponga “legislación vinculante sobre obligaciones de diligencia debida para las cadenas de suministro”, subrayando que esta propuesta legislativa “debe incluir normas fundamentales como las de salud y seguridad en el trabajo, normas sanitarias, un sueldo digno, libertad de asociación y de negociación colectiva, la prevención de la violencia y el acoso sexual en el lugar de trabajo, y la eliminación del trabajo forzoso e infantil”.

El problema es que no es más que una resolución, que habría que **completar con la acción legislativa** elaborando una nueva Directiva con normas de **obligado cumplimiento** por las multinacionales de cabecera europea de las marcas globales, exigiendo a la OMC que los productos del comercio mundial acrediten garantías sociales y medioambientales, elaborándose por la OIT un nuevo Convenio sobre las cadenas de suministro e impulsando **Acuerdos Marco Globales** que incorporen la transparencia en toda la cadena de valor y el derecho de intervención sindical y social a lo largo de toda la cadena.

Muy significativamente, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) española, cuando se refiere a la RSE evita toda mención a los *compromisos* con las partes interesadas, haciendo hincapié en la voluntariedad y en la unilateralidad y considerándolo “facultad indelegable del consejo de administración” en una clara orientación de protección en exclusiva del accionariado¹⁵⁸⁶.

Por último, se hará referencia a la **Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales** de 1977, sucesivamente modificada en 2004 y 2006¹⁵⁸⁷, en la que se hace eco del riesgo de “concentración abusiva del poder económico y de conflictos con los objetivos de la política nacional y los intereses de los trabajadores”. Las

comunes de ámbito europeo (en particular, códigos de conducta o acuerdos sectoriales), *Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión* (2003/C 321/01), DOUE C-321 de 31 de diciembre de 2003, p. 3.

¹⁵⁸⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 27 de abril de 2017, [2016/2140(INI)]. .

¹⁵⁸⁶ CNMV, *Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas*, Madrid, 2015, Principio 24 y Recomendaciones 54 y 55, p. 45-46.

¹⁵⁸⁷ *Declaración Tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, OIT, Ginebra, 2006, 4ª ed.

recomendaciones comienzan por exhortar a la ratificación de un listado de Convenios y a la incorporación del contenido de Recomendaciones a los países que no lo hubieran hecho. Recalcan además que la primera obligación es el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales.

En relación con las condiciones de trabajo, y en particular en cuanto a la SST, alerta de que los gobiernos deberían asegurarse del cumplimiento de las normas adecuadas y de la ratificación de los Convenios que enumera, y de que las empresas deberían comunicar a los representantes de los trabajadores la información sobre las “normas de SST aplicables en sus operaciones locales que observen en otros países”. Es decir, aboga por que la diferencia en el lugar de producción no suponga diferencia en las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores¹⁵⁸⁸. Es evidente que, tratándose de la misma empresa, estas diferencias, que existen, deberían estar proscritas, pero no se va más allá de la recomendación.

A este respecto es bien significativo que el Parlamento Europeo haya instado, sin éxito, a que la Comisión Europea añada valor a la cuestión de la RSE elaborando más normas vinculantes para las empresas europeas que actúan en países en desarrollo, particularmente en lo que respecta a las normas laborales básicas de la OIT y a la protección del medio ambiente¹⁵⁸⁹. También la OIT discutió en 2016 sobre el **trabajo decente**¹⁵⁹⁰ en las cadenas de suministro sin alcanzar conclusiones concretas de intervención o acción. Las recomendaciones ya repetidas a los gobiernos sobre su papel en el fortalecimiento de los sistemas de inspección, fomento de la transparencia y de la información de las empresas o la genérica llamada a la mejora de las condiciones de trabajo no hacen sino **aplazar el urgente problema de la necesaria regulación internacional**. La negativa a la redacción de un convenio específico, e incluso a la convocatoria de una reunión de expertos que solicitaban las organizaciones de los trabajadores es buena muestra de ello¹⁵⁹¹.

De lo dicho hasta ahora, y a la vista de la evolución del concepto de RSE se pueden extraer algunas conclusiones:

1. La RSE nace como recurso comercial voluntario, unilateral y de prestigio de las empresas en el ámbito de la globalización y la internacionalización productiva. En ese

¹⁵⁸⁸ También tenía declarado la UE que “considera que las empresas europeas deberían actuar con responsabilidad dondequiera que operen, con arreglo a los valores europeos y las normas internacionalmente aceptadas”, *Poner en práctica la asociación para el crecimiento...*, cit. p. 6.

¹⁵⁸⁹ *Integración de la sostenibilidad en las políticas de cooperación al desarrollo*, Resolución del Parlamento Europeo [P6_TA (2007) 0014] de 1 de febrero de 2007.

¹⁵⁹⁰ En definición de la propia OIT, trabajo decente implica que “todas las personas han de tener oportunidades para realizar una actividad productiva que aporte ingreso justo, seguridad en el trabajo y protección social para las familias, que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo personal y favorezca la integración social”.

¹⁵⁹¹ Las actas de las deliberaciones, cuya lectura es muy reveladora, en *Actas provisionales 14-1 y 14-2, Cuarto punto del orden del día: El trabajo decente en las cadenas de suministro*, OIT, Ginebra, mayo-junio de 2016.

sentido, es una forma de **gestionar el riesgo social de forma autónoma y huyendo de la regulación pública** sometida a control democrático mediante la sustitución de la norma general por la propia.

2. Sin embargo, el concepto ha evolucionado a través de las organizaciones internacionales y de la acción organizada para tener en cuenta las exigencias del desarrollo sostenible, de la transparencia y de la mejora de la gobernanza. No obstante, esta evolución no es suficiente, ya que los problemas derivados de la globalización exigen **regulación internacional y no reenvío a la discrecionalidad** empresarial ni a solo a algunos, pocos aún, acuerdos de las multinacionales con el sindicalismo global.

3. El punto de partida de la RSE es el **estricto cumplimiento de la normativa nacional e internacional**, con lo que nunca podrán ser consideradas en su ámbito sus obligaciones legales¹⁵⁹². Los ámbitos mínimos en que debe manifestarse son: los derechos humanos, las prácticas de trabajo y de empleo, las cuestiones medioambientales y la lucha contra el fraude y la corrupción. Y ha de extenderse, en su caso, a la **cadena de suministro y a la divulgación no financiera**.

4. La inicial unilateralidad de propósito estrictamente comercial carece de sentido en relación con los objetivos de sostenibilidad y gobernanza si no tiene en cuenta, desde el inicio y en el proceso, a las *partes interesadas*, los “impactados” por la actividad empresarial, en la terminología de la UE desde 2011. De esta forma, han de dejar de inscribirse en el ámbito de la filantropía o la beneficencia¹⁵⁹³ para constituir **obligaciones derivadas de los compromisos adquiridos bilateral o multilateralmente**. Caso contrario, no debería ser reconocidas como tales prácticas responsables, sino una simple apariencia. La RSE ha de despojarse de su contenido moral para adquirir su verdadero significado: la restitución a la sociedad del *impacto* negativo producido por su acción¹⁵⁹⁴.

¹⁵⁹² Esta es una distinción que, en lo relativo a SST, casi nunca se advierte en las memorias que las empresas presentan. Por tomar un ejemplo, la Memoria de RSE de ENDESA, presentada bajo el título *Informe de Sostenibilidad*, mezcla el cumplimiento de obligaciones legales como la integración de la gestión preventiva o la existencia de los Comités de Seguridad y Salud previstos en el Convenio colectivo, con algunas acciones de interés en RSE como un plan de supervisión de contratistas para reducción de la accidentalidad. Pero además incluye información sobre objetivos tan alejados de la RSE como la reducción de índice de absentismo (reducido a las ausencias por enfermedad) o la realización de una campaña denominada “100% Conscientes 100% Seguros”, de la que textualmente dice que está “focalizada en el principal actor en materia de prevención en ENDESA: cada empleado”. La iniciativa arrancó el día 28 de abril, Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo, con un vídeo del Consejero Delegado en el que insistió “en la importancia de tener en todo momento una actitud activa ante los riesgos que nos rodean, pues solo siendo 100% conscientes en cada actividad que realizamos podemos estar 100% seguros”. Todo un manifiesto sobre el tan manoseado “ten cuidado” que se viene dirigiendo a los trabajadores incesantemente, olvidando la realidad de las obligaciones jurídicas en torno a la SST y tan alejado conceptualmente del significado de la celebración en que se inscribe. ENDESA, *Informe Anual 2015. Informe de sostenibilidad*, dep. leg. M-6821-2016. Consultado el 4 de julio de 2017 en la recién estrenada página de RSE del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, <https://expinterweb.empleo.gob.es/memrse/entrada/detalleDocMemoriaPublic.action?idMemoria=37>

¹⁵⁹³ J. ORMOND, *Guía informativa de la CES sobre la Responsabilidad social de las empresas*, cit., p. 4.

¹⁵⁹⁴ *Informe del Foro de Expertos en Responsabilidad Social de las Empresas*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 9 a 11, texto mecanografiado, consultado el 5 de julio de 2017 en

5. El punto esencial de la RSE es su **dimensión interna, la referida a las políticas y las prácticas de relación con los trabajadores**, lo que exige no sólo transparencia y mejora de la gobernanza¹⁵⁹⁵, sino la **participación** inexcusable de la representación sindical, pues los trabajadores no son una parte interesada cualesquiera y disponen del derecho de negociación colectiva¹⁵⁹⁶. De esta forma, han de intervenir en el diseño, la aplicación y la supervisión de las políticas de RSE.

6. Pero, además, el *impacto* de la actividad de las empresas no se limita a sus propios centros de trabajo, sino, en lo que se refiere a la responsabilidad interna, a **toda la cadena de producción**, es decir, a los trabajadores de las filiales, empresas proveedoras, contratistas y subcontratistas. Y en cuanto a la externa, a los consumidores y a los habitantes del entorno de todos los centros de actividad.

7. Por lo tanto, no basta con el establecimiento de códigos de conducta u otros tipos de acción voluntaria, sino que ha de construirse una forma de relación estable con las partes interesadas más allá de la simple información. La determinación del impacto (o más bien las lesiones a derechos) y las formas de restitución o de prevención no puede ser unilateral por parte de quien los provoca, sino que las **partes interesadas han de constituirse en interlocutores a todos los efectos**, con todos los derechos de intervención.

8. Solo puede hablarse de RSE en el caso de empresas internacionalizadas si su ámbito cubre todo el territorio en el que impacta. Es necesario **suplir la falta de regulación internacional eficaz** y para ello la RSE puede jugar un papel relevante si se pone en juego la capacidad de los estados y de las organizaciones sindicales y empresariales de los países de cabecera. Sus objetivos han de ser sobre todo la defensa del trabajo decente¹⁵⁹⁷ y del medio ambiente en toda la cadena de valor y con el mismo nivel de exigencia.

http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/RespoSocEmpresas/foro_expertos/contenidos/INFORME_FOROEXPERTOS_RSE.pdf

¹⁵⁹⁵ Otro ámbito, por cierto, abandonado a la autorregulación. En España solo se obliga a las sociedades anónimas cotizadas a publicar un informe anual de gobierno corporativo (art. 540 de la Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, T. R. de la Ley de Sociedades de Capital, *BOE* núm. 161 de 3 de julio de 2010, p. 58472-94). Tal informe, en realidad dirigido a los inversores, no es exigido a las multinacionales instaladas en España ni cubre los ámbitos de acción “externa” (cadenas de suministro o *redes de actuación*) ni mucho menos la gobernanza referida a las condiciones en que los trabajadores prestan sus servicios.

¹⁵⁹⁶ No es esta sin embargo la práctica más común. La tendencia es que las empresas informen sobre cuestiones medioambientales o de los proyectos con las comunidades locales. O también de premios o recompensas, pero insuficientemente en relación con los derechos humanos y las prácticas laborales, y menos aún en relación con la cadena de suministro. El objetivo comercial o de prestigio no se ha abandonado aún.

¹⁵⁹⁷ La ONU, entre sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (OSD) define el trabajo decente como aquel que “implica que todas las personas tengan oportunidades para realizar una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias; que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo personal y favorezca la integración social”.

De todo ello se deduce que el ámbito de actuación preferente para la RSE en materia de SST, y en particular en el ámbito de la UE, es su proyección internacional, puesto que las obligaciones con respecto a los propios trabajadores, e incluso con los de las empresas contratistas¹⁵⁹⁸, están ampliamente reguladas con expreso reconocimiento de la responsabilidad del empresario en la materia. Y también la importancia especial que cobra la **intervención sindical en el ámbito supranacional en defensa del derecho a la SST** a partir de las acciones de RSE¹⁵⁹⁹.

B. La oportunidad del sindicalismo global

Como en muchos otros casos de irrupción del *soft law* en el ámbito del derecho, la virtualidad de la RSE reside en que puede ser **transformada de unilateral y voluntaria en derecho positivo** si las fuerzas interesadas y la presión social son capaces de conseguirlo. El paso intermedio puede ser, según se observa, la intervención sindical global para forzar su transformación en instrumento jurídico vinculante por la vía de la **contractualización**. Lejos de estorbar al mantenimiento de la presión por la regulación internacional, los acuerdos del sindicalismo global con empresas transnacionales pueden contribuir poderosamente a conseguirla al tiempo que el sindicalismo adquiere la dimensión internacional necesaria para hacer frente a la globalización económica en su mismo terreno.

No se olvide por otra parte que son precisamente este tipo de empresas transnacionales las que funcionan en un terreno (el global) especialmente falto de regulación y proclive a escapar del control de los Estados al carecer de personalidad jurídica a nivel internacional¹⁶⁰⁰. Pues bien, estos acuerdos pueden contribuir también a

¹⁵⁹⁸ Ciertamente es que con respecto a estas últimas empresas, y en particular con las que no prestan servicios en el centro de trabajo de la principal o con los trabajadores autónomos, hay aún camino por recorrer, como se ha señalado más arriba. Pero este hecho no desvirtúa lo que se dice en adelante.

¹⁵⁹⁹ En lo que sigue se ha seguido el trabajo de muchos años del sindicalismo español y en particular de quien desde CCOO e IndustriALL ha impulsado concepciones abiertas y por tanto efectivas de la acción sindical internacional a partir de la recreación del concepto de RSE, Isidor BOIX LLUCH, Coordinador General durante 10 años de IndustriALL Global Union para el ya mencionado Acuerdo Marco Global con Inditex, cuyas decenas de escritos e informes ha tenido la amabilidad de irme remitiendo a lo largo de los años y en los que se puede encontrar amplia explicación de lo que aquí se resume. Entre ellos, *La Responsabilidad Social empresarial en la acción sindical nacional y transnacional para avanzar hacia un trabajo digno*, Madrid, septiembre de 2015; *Intervención sindical en la cadena de valor de las empresas transnacionales para una eficaz aplicación de los compromisos de RSE. La experiencia de INDITEX*, Madrid, noviembre de 2014; *Otra globalización es posible, y necesaria*, diciembre de 2015, ponencia presentada en el Observatorio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de Barcelona. Puede consultarse también su blog, en el que se encontrará información sobre experiencias sindicales internacionales: <http://iboix.blogspot.com.es/>

¹⁶⁰⁰ Ya que no suele existir competencia jurisdiccional en los Estados para la aplicación extraterritorial de las leyes. En EE UU, los defensores de los derechos humanos se han basado en sus reclamaciones contra multinacionales en la *Alien Tort Claims Act* de 1789 que la otorga para actos lesivos contra extranjeros por infracción del derecho internacional o de un tratado del que EE UU sea parte. I. DAUGAREILH, “Responsabilidad social...”, cit., p. 83.

la recuperación del poder de **control de los gobiernos sobre las condiciones de trabajo en cada país**.

El antecedente que desencadena las negociaciones internacionales y permite la intervención del **sindicalismo global** es el hundimiento de la fábrica de Rana Plaza en Daca, la capital de Bangladés, el 24 de abril de 2013, que produjo una conmoción en todo el mundo. Más de mil empleados que trabajaban en cinco fábricas textiles alojadas en el edificio murieron y más de dos mil resultaron gravemente heridas. El hundimiento se produjo por las desastrosas condiciones de seguridad del edificio y después de que se obligara a los empleados a trabajar tras haberse detectado grietas en la estructura¹⁶⁰¹. Las fábricas producían para las cadenas de suministro de multinacionales del sector. Pocos días después, el 13 de mayo, la *IndustriALL Global Union* y la organización empresarial supranacional *UNI Global Union*, junto con cuatro ONG (*Clean Clothes Campaign*, *Workers Rights Consortium*, *International Labour Rights Forum* y *Maquila Solidarity Network*) firmaron un acuerdo para actuar de forma responsable en materia de seguridad en las subcontratas de Bangladés¹⁶⁰². Era el **primer Acuerdo Marco Global o Multilateral** entre sindicatos y un conjunto de empresas de ámbito global de carácter vinculante. La presencia de las ONG, y también de un representante de la OIT, más el apoyo explícito de la UE reforzaban más si cabe, la legitimidad del acuerdo.

El acuerdo, al que se acabaron adhiriendo 192 marcas mundiales –cinco de ellas las más importantes entre las españolas: Inditex, El Corte Inglés, Mango, Padma Textiles y Mayoral- ha llegado a cubrir a más de dos mil fabricas del país y a más de un millón de trabajadores, constituía la materialización del paso de la práctica unilateral de la RSE a la **responsabilidad social contractualizada**, en la medida en que las empresas que lo firmaron -no todas, pero hay que decir que prácticamente todas las españolas- adquirirían el compromiso de su cumplimiento y de aplicarlo a todas las empresas proveedoras de las firmantes asentadas en el país¹⁶⁰³. A mediados de 2015 el acuerdo había permitido, entre

¹⁶⁰¹ J. JOAN BAÑOS, “Más de 300 muertos sobre las máquinas de coser en Bangladesh”, *La Vanguardia*, 27 de abril de 2013, p. 9.

¹⁶⁰² *Acuerdo para la prevención de incendios y el hundimiento de edificios*. El Acuerdo establece, entre otros puntos, la creación de un Comité de dirección integrado por representantes de las organizaciones sindicales y de las empresas firmantes, presidido por un representante de OIT y un Consejo Asesor en el que se integran además proveedores, instituciones gubernamentales y ONG. El Comité ha de contratar un Inspector de Seguridad encargado de organizar las actividades de inspección y un Coordinador de capacitación, encargado del impulso a la formación preventiva. Y en cada fábrica se ha de establecer un Comité de Seguridad y Salud en el que al menos el 50% de sus miembros sean representantes de los trabajadores. Los riesgos detectados habrán de corregirse como máximo en seis meses, garantizándose el salario de los trabajadores mientras duren, en su caso, las obras de reparación. Si los trabajadores quedan sin empleo por la rescisión de contratos con proveedores por causas de seguridad, los demás proveedores facilitarían su recolocación. Se reconoce el *ius resistitiae* de los trabajadores en caso de problemas importantes de seguridad. La versión inglesa puede encontrarse en http://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/2013-05-13_-_accord_on_fire_and_building_safety_in_bangladesh_0.pdf

¹⁶⁰³ El 10 de julio de 2013 se alcanzaba otro acuerdo, el *Bangladesh Worker Safety Initiative (BWSI)* por un grupo de veinte empresas multinacionales estadounidenses de contenidos y legitimidad no comparables y en el que se escudan las empresas que no quieren suscribir el que aquí se refiere. Es la muestra de la reticencia generalizada de las empresas de esa nacionalidad a someterse al control sindical y de la OIT,

otras cosas, la realización de inspecciones de seguridad en más de 1.250 fábricas; la designación de una de las marcas como líder encargada de coordinar las acciones correctivas en cada fábrica con sus responsables y con el resto de las marcas que en ella actúan; la elaboración de 900 planes de corrección desarrollados por las fábricas con el apoyo de las marcas firmantes o la constitución de cientos de comités de seguridad y salud paritarios¹⁶⁰⁴.

Ha de traerse aquí sin embargo lo que constituye una experiencia pionera como antecedente, el Acuerdo Marco Global (AMG) de empresa firmado en 2007 por la federación de industria de la CSI, IndustriALL Global Union y la multinacional española INDITEX¹⁶⁰⁵, ampliado en 2014 y basado en dos aspectos: **conocimiento sindical** de toda la cadena de suministro (proveedores, contratistas y subcontratistas) y derecho de **acceso sindical** a todos los centros de trabajo de la misma.

En un largo proceso que arrancó en 2002 con los primeros pasos de intervención sindical en la RSE de la empresa a partir del código de conducta por ella elaborado, se abordaba la solución de conflictos derivados de la violación de derechos laborales, sobre todo relativos a la libertad sindical, del pago incorrecto de salarios o de los problemas materiales de SST. Todo ello en el conjunto de la cadena de suministro e integrando, entre otras, las siguientes disposiciones:

a) **Información de las fábricas** que componen su cadena de producción a la federación sindical, incluyendo la lista detallada, cantidad y tipo de fabricación. Con esta información se han impulsado los trabajos de las organizaciones sindicales internas en casi veinte países.

b) **Visitas** de delegaciones sindicato-empresa a las fábricas proveedoras con entrevistas a los trabajadores y sus representantes y la conclusión de los informes correspondientes. La misma delegación se reúne también con las organizaciones sindicales locales.

c) Definición de las **formas y condiciones de trabajo** en cada país, coordinándose los sindicatos locales con la oficina regional de la federación internacional para la coordinación de las visitas, el examen de las auditorías y la resolución de problemas.

M.A. GARCIA-MUÑOZ ALHAMBRA, "Autorregulación y acciones colectivas en el derecho transnacional del trabajo. Un análisis a partir de los acuerdos globales multilaterales del sector textil en Bangladesh", en ARROYO JIMÉNEZ, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015, p. 337.

¹⁶⁰⁴ V. GARRIDO SOTOMAYOR e I. BOIX LLUCH, *Aproximación sindical a la Industria de la Confección. Bangladesh, 2015 (dos años después de la tragedia de Rana Plaza)*, CCOO Industria, Madrid, abril de 2015.

¹⁶⁰⁵ INDITEX es la primera multinacional comercializadora de ropa del mundo. Fabrica más de mil millones de unidades. Según datos controlados en 2017, su cadena de producción en 2016 abarcó 52 países, con 6.337 fábricas y 1.853.506 trabajadores.

d) Realización de seminarios de **formación sindical y empresarial** en torno a la explicación del AMG, las normas OIT y la legislación laboral interna, incluida la de SST.

e) Reuniones semestrales de la secretaría y los coordinadores de federación sindical de industria con la dirección del departamento de RSE de la empresa para hacer **balance y planificar** las actividades.

Esta experiencia, centrada en los compromisos concretos adquiridos por la empresa ante los sindicatos, continúa siendo ejemplar en cuanto a su concepción, desarrollo y nivel de cumplimiento efectivo. Sabiendo de sus limitaciones, se ha ido cumpliendo satisfactoriamente y ha permitido importantes avances en la sindicalización en las fábricas, el respeto de los derechos laborales, la suscripción de convenios colectivos y la mejora de las condiciones de trabajo en toda la cadena de producción que provee a la empresa¹⁶⁰⁶. También, lo que es más importante aún, ha contribuido al avance de la implantación y organización de los sindicatos y a acciones de más alcance. No hubiera sido posible en todo caso sin un importante esfuerzo de **corresponsabilización de los trabajadores de la empresa matriz** y un salto en su conciencia de la **dimensión supranacional** de su intervención sindical.

El caso de INDITEX no es el único. Otras empresas españolas han desarrollado prácticas similares y la experiencia se ha extendido al ámbito de otras empresas extranjeras, pero sigue sin existir normativa alguna que obligue a las empresas a la negociación de Acuerdos Marco Globales. Todo depende de la capacidad sindical en el seno de cada una de las empresas matrices y de la asunción de su particular responsabilidad. Pero en todo caso, hay que recalcar que **la iniciativa, la creatividad y la lucha organizada de los trabajadores sigue siendo, como hace siglo y medio, la palanca de los cambios**. Ahora, como respuesta a la globalización, con el punto de arranque es la participación sindical de las organizaciones de trabajadores de los países de cabecera, en coordinación con su organización internacional y con las de los países en que se hallan los proveedores. A falta de regulación internacional, solo la acción concertada bajo la presión sindical puede conducir, no a sustituirla sino a contribuir a que se imponga. Pasar de las declaraciones genéricas de respeto de los derechos humanos a la integración de los derechos fundamentales de los trabajadores en su formulación OIT o incluso en convenios específicos que las empresas se obliguen contractualmente a respetar es un avance bien significativo¹⁶⁰⁷. Mientras tanto, ni estas acciones son de

¹⁶⁰⁶ Los avances en el control del sector “informal” son más difíciles a pesar de que la empresa tiene prohibida la subcontratación sin autorización previa, que no se extiende naturalmente a este tipo de instalaciones, FEDERACIÓN DE INDUSTRIA DE CCOO, *Informalidad y cadenas de valor. Hacia la integración productiva con trabajo decente. INDITEX: una experiencia de intervención sindical*, Madrid, septiembre de 2013.

¹⁶⁰⁷ Según las Directrices OCDE y la Declaración tripartita OIT, las violaciones por parte de las empresas de los derechos que se incluyen no pueden dar lugar a sanción de los órganos de control de dichas instituciones. Luego no crean, a diferencia de los acuerdos marco, obligaciones jurídicas. Subsiste, sin embargo, el problema de del ejercicio de la acción por incumplimiento de la obligación, que no siempre es fácil y cuyas consecuencias (rescisión de los contratos) pueden recaer en las contratistas y en los

conocimiento generalizado ni tampoco parece que los medios creadores de opinión estén interesados en difundirlas¹⁶⁰⁸.

No obstante, es de resaltar la iniciativa legislativa francesa que recientemente ha dado lugar a la Ley 2017-399, relativa al deber de vigilancia de las sociedades matriz y de las empresas “*donneuses d’ordre*”¹⁶⁰⁹. Este novedoso **deber de vigilancia**, del que son deudoras las empresas que empleen al menos cinco mil trabajadores, ellas mismas o en filiales directas o indirectas, con sede en territorio francés, o diez mil si tiene su sede en Francia o en el extranjero, exige la elaboración de un plan de vigilancia. Tal plan ha de comprender un mapa de los riesgos; procedimientos de evaluación regular de la situación de las filiales, contratistas y proveedores; acciones adaptadas a la atenuación de los riesgos o prevención de las violaciones graves de los derechos humanos y libertades fundamentales, **la seguridad y salud** de las personas y el entorno; un mecanismo de alerta y de registro de los riesgos establecido **en concertación con las organizaciones sindicales representativas** y un dispositivo de seguimiento de las medidas puestas en práctica. El plan ha de ser elaborado en asociación con los grupos de interés. Constituye, pues, un ejemplo acabado de “autorregulación regulada” que solo deja a la voluntad de la empresa, y siempre en un cierto marco, el desarrollo en lo concreto del plan. Simultáneamente, el poder público mantiene las potestades de control y vigilancia y las sancionatorias.

Todo ello se completa con la obligación de que los planes se hagan públicos y se incluyan en el informe empresarial previsto en el Código de Comercio (*memoria* en nuestro caso) y con la posibilidad de que cualquier interesado legítimo pueda demandar a las sociedades por el incumplimiento de lo previsto en la Ley, con las consiguientes consecuencias de reparación del daño causado. Se establece así una responsabilidad extracontractual *ex lege* de la matriz en relación con las acciones propias y del resto de las dependientes, que supera las decisiones unilaterales y voluntarias de las empresas frente a los riesgos de violación de derechos y libertades fundamentales (incluidos los derechos sociales y en particular el derecho a la SST) en toda la cadena de suministro. La norma constituye, pues, un primer paso importante, superador de la Directiva 2014/95

trabajadores, I. DAUGAREILH, *Responsabilidad...*, íd. p. 94. Por eso son tan importantes los controles sindicales y las cláusulas de garantía del empleo de los trabajadores, como en el acuerdo de Bangladés.

¹⁶⁰⁸ Es paradigmático el reportaje emitido en el programa de amplia audiencia “Salvados” por la emisora de televisión La Sexta el día 21 de febrero de 2016 dirigido por J. ÉVOLE y titulado *¿Quién, cómo y dónde se fabrica la ropa que venden las grandes marcas? Las víctimas de la moda*. Ni una sola intervención de los sindicatos, ni una sola mención a su actividad, a pesar de contar con toda la información. El instrumento para cambiar las cosas no es sólo la denuncia sino la acción. Si se proporciona sólo la sesgada e incompleta visión de que la injusticia es inevitable y no se hace mención alguna a la lucha organizada, colectiva y consciente, el resultado es la frustración. Si solo se presenta el infortunio individual y no la lucha colectiva existente por la mejora de las condiciones de vida, si la acción de los sindicatos se oculta o se ignora, el resultado es inevitablemente reaccionario. Consultado el 5 de julio de 2017 en http://www.atresplayer.com/television/programas/salvados/temporada-11/capitulo-13-quin-cmo-dnde-fabrica-ropa-que-venden-grandes-marcas_2016021900402.html#fn_sinopsis_lay

¹⁶⁰⁹ *Journal Officiel de la République Française (JORF)* de 28 de marzo de 2017. El término “*donneuses d’ordre*” puede traducirse como referido a empresas que dan órdenes o que mantienen el control, fundamentalmente productivo.

sobre información no financiero en empresas de más de 500 trabajadores, cuyo impacto, en todo caso, está por verificarse, y cuyo ejemplo debería seguirse en los países comunitarios convirtiendo esta ley en Directiva.

Finalmente, se recordará que el sindicalismo internacional tiene una larga historia, no exenta tampoco de vaivenes en función de la geopolítica internacional. De igual manera que los sindicatos nacionales atraviesan en general por una etapa de debilitamiento, las organizaciones sindicales internacionales carecen de una capacidad de coordinación suficiente y tampoco gozan de órganos de dirección y decisión eficaces. Sin embargo, solo una concepción global de los problemas, ligada a la existencia nunca negada de una clase obrera mundial, con intereses colectivos a pesar de sus contradicciones, puede contribuir a superar la situación de una forma democrática. Las pulsiones autoritarias no son patrimonio de unos pocos países, sino que se extienden por todo el planeta. La primera tarea del sindicalismo mundial debería ser, como estos ejemplos enseñan, la **extensión de los derechos básicos del trabajo a todas las naciones como condición de la preservación y el desarrollo de la democracia en todo el planeta**. La conversión de la **OIT en regulador global** con capacidad no sólo normativa sino de compulsión efectiva, a la manera en que actúan los organismos internacionales reguladores del comercio, completaría este marco.

CAPÍTULO XV

LA DERIVA DESREGULATORIA EN MATERIA LABORAL Y SU SUPEDITACIÓN A LA ECONOMÍA COMPETITIVA

“La demonización de la clase trabajadora no puede entenderse sin volver la mirada hacia el experimento thatcherista de los años ochenta que forjó la sociedad en que hoy vivimos. En su centro había una ofensiva contra las comunidades, industria, valores e instituciones obreras. Ser de clase trabajadora ya no era algo de lo que sentirse orgulloso: era algo de lo que escapar. Esta visión no surgió de la nada. Fue la culminación de la lucha de clases declarada a intervalos por los conservadores durante más de dos siglos”. Owen Jones¹⁶¹⁰

La histórica tensión entre el pensamiento ultraliberal y los partidarios de la intervención del Estado en la relación laboral, que se tradujo en la construcción del Derecho del Trabajo hace más de un siglo, no ha cesado. Ha habido ocasión de analizar cómo las formas en que se ejerce la intervención pública son muy distintas en los regímenes autoritarios y democráticos. Mientras que en los primeros el objeto de la regulación laboral es el sometimiento de los trabajadores mediante normas imperativas que contribuyan al reforzamiento del poder empresarial, en los segundos el objetivo es justamente el contrario: el reequilibrio mediante los poderes del Estado en tutela de la parte más débil de la relación de trabajo. Es precisamente este último tipo de intervención uno de los avances democráticos más importantes a lo largo del pasado siglo.

Las sucesivas crisis económicas vividas desde la década de los setenta vinieron de la mano del reforzamiento de las políticas neoconservadoras y antiintervencionistas. El objetivo, como se ha señalado, era romper el precario equilibrio entre empresarios y trabajadores conseguido laboriosamente durante décadas. No se trataba solo de la recuperación del beneficio, sino de la erosión y -si era posible- la destrucción de la fuerza organizada de los trabajadores para dejarlos inermes ante el poder económico. Porque no hay que olvidar que **no existe intervención democrática sin sindicatos libres y en ejercicio de los derechos básicos.**

En España, también con gobiernos socialistas, pero sobre todo en las etapas de gobierno conservador, se fue reforzando, reforma laboral tras reforma laboral¹⁶¹¹, el poder

¹⁶¹⁰ O. JONES, *Chavs. La demonización de la clase obrera*, Capitán Swing, Madrid, 2013.

¹⁶¹¹ Las justificaciones a tales reformas, que en realidad han consistido en ir eliminando regulación, se han centrado siempre en que nuestro mercado laboral es “poco flexible” para la creación de

de decisión del empresario. No solo mediante la retirada del poder público de ámbitos de decisión última como los despidos colectivos o en las limitaciones administrativas al ejercicio del *ius variandi*, sino también eliminando progresivamente los contrapesos de los trabajadores y sus representantes a la imposición de condiciones de trabajo. La *flexibilidad* se convirtió en un valor absoluto, en su traducción de “plenos poderes para el empresario”. Los intentos en el ámbito comunitario de redefinirla como *flexiseguridad*¹⁶¹², para compatibilizar la seguridad en el empleo con las condiciones flexibles internas, no han ido más allá de las buenas intenciones por la ausencia generalizada de instrumentos efectivos de participación e intervención.

Ejemplo paradigmático es la forma en que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social analiza la reforma laboral de 2012, calificándola como un “cambio profundo en la cultura del empleo” y definiendo la *flexiguridad*, como un “nuevo equilibrio entre la protección de los trabajadores y un funcionamiento flexible del mercado de trabajo que ofrezca más y mejores oportunidades de empleo”. Es decir, rompiendo en la práctica el ya precario equilibrio existente que la intervención colectiva permitía y colocando como esencial la **flexibilidad**, es decir, reforzando el poder empresarial de imposición de condiciones de trabajo a su medida. Define además la “nueva cultura del empleo” como basada en confiar en la **protección no de cada puesto de trabajo**, sino de la capacidad de los trabajadores de **mantenerse empleados** incluso cuando se produzcan cambios

empleo. La realidad no es esa, sino la contraria. Los bruscos aumentos y descensos del empleo en los momentos de crecimiento y de depresión son los más acusados de la UE. Nuestro problema no es la falta de flexibilidad en el empleo sino el exceso de ella, dado el colchón de empleo precario siempre existente. Las razones hay que buscarlas en nuestra estructura económica crecientemente dependiente en lo tecnológico y en lo financiero, el minúsculo tamaño de la inmensa mayoría de nuestras empresas y su inexistente capitalización. J. I. MARÍN ARCE, “La Unión Progresista de Inspectores de Trabajo ante el actual marco normativo laboral y de S. Social”, ponencia presentada en la *Jornada sobre la reforma del Código Penal en materia tributaria y de seguridad social y la Ley 13/2013 de lucha contra el empleo irregular y el fraude en Seguridad Social*, Madrid, 2013., p. 21-29. El texto puede encontrarse en http://www.upit.es/wp-content/uploads/UPIT_marco_laboral-JIMARIN.pdf. Después de escribir este texto ha sido publicado un artículo del ex presidente del Círculo de Economía, que sostiene lo mismo en lo esencial, A. COSTAS, “El ritual iniciático de la reforma laboral”, *El País*, 9 de julio de 2017, consultado en https://economia.elpais.com/economia/2017/07/06/actualidad/1499353119_901673.html

¹⁶¹² Término acuñado por el CESCE como “un enfoque global que beneficia a la **flexibilidad** de los trabajadores que deben poder adaptarse a las evoluciones del mercado laboral y conseguir sus transiciones profesionales. Del mismo modo, debe favorecer la flexibilidad de las empresas y la organización del trabajo, con el fin de responder a las necesidades de los empleadores y mejorar la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar. Y beneficia también a la **seguridad**, para los trabajadores que deben poder progresar en sus carreras profesionales, desarrollar sus competencias y recibir apoyo de los sistemas de seguridad social durante los periodos de inactividad. Las estrategias de flexiseguridad tienen por objeto reducir las tasas de desempleo y de pobreza en la Unión Europea (UE)”. Se basa en principios como: disposiciones contractuales flexibles y fiables, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social modernos; equilibrio entre los derechos y las responsabilidades; diálogo social; reducción de la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él, que permita a estos progresar hacia unas modalidades contractuales estables; lugares de trabajo de elevada calidad dirigidos por personal capaz, buena organización del trabajo y mejora continua de las capacidades; políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero, *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, [COM(2007) 359 final].

estructurales o crisis globales, a la vez que se permite a la economía adaptarse y orientarse hacia las nuevas fuentes de crecimiento”.

Es decir, **niega el Derecho del Trabajo como garantía** de derechos mínimos de los trabajadores que protejan su dignidad en el trabajo y pretende sustituirlo por esa “nueva” -en realidad nada nueva, pues retrotrae al canon decimonónico- cultura (no derecho) del empleo, es decir, de la competitividad¹⁶¹³.

Si en un primer momento **la retirada del Estado se traducía en la remisión a la negociación colectiva** de la fijación de condiciones que debían ser regladas (duración de los contratos eventuales, supuestos de contratación temporal, distribuciones irregulares de la jornada de trabajo, etc.) el paso más importante se produce en España con la Reforma laboral de 2012¹⁶¹⁴ mediante la **desarticulación de la negociación colectiva**, la prevalencia de los convenios de empresa sobre los territoriales¹⁶¹⁵ y la capacidad de modificación unilateral de las condiciones de trabajo básicas sin apenas justificación causal. La consecuencia estructural, más allá del empeoramiento concreto de las condiciones de trabajo, ha sido la **precarización**, el **empobrecimiento** de los asalariados¹⁶¹⁶, el aumento de la **desigualdad**¹⁶¹⁷ y, a consecuencia de la **pérdida de su poder contractual, el debilitamiento de los sindicatos**.

1.-Crisis económica, políticas de “austeridad” y debilitamiento del control democrático

A veces se olvida que el origen de la crisis de 2008 ha sido financiero, y resultado precisamente de la eliminación en los años noventa por la administración norteamericana de los instrumentos de regulación y control de las operaciones de las entidades

¹⁶¹³ MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Informe de evaluación del impacto de la reforma laboral*, 2013, p. 8, consultado en http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/impacto_reforma_laboral/Informe_de_evaluacion_del_impacto_de_la_reforma_laboral.pdf

¹⁶¹⁴ Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, *BOE* núm. 162, de 7 de julio de 2012, p. 49113-91.

¹⁶¹⁵ Lo que ha permitido el abuso generalizado en sectores enteros de la producción mediante la proliferación de empresas “de servicios” con convenios a la carta acordados con representantes fraudulentos para rebajar drásticamente las condiciones de trabajo fijadas en los convenios sectoriales. En muchas empresas se ha producido también el mismo fenómeno mediante el abuso del estado de necesidad de los trabajadores en plena crisis, en la mayoría de los casos sin cumplir siquiera los requisitos formales exigidos.

¹⁶¹⁶ Lo que Paugam denomina “pobreza descalificadora”, desarrollada en las sociedades posindustriales enfrentadas al fuerte aumento del paro y la precariedad, y que afecta a los trabajadores normalmente integrados en el trabajo, produciendo acumulación de desventajas y aislamiento social, S. PAUGAM, *Las formas elementales de la pobreza*, cit., p. 228.

¹⁶¹⁷ Solo entre los años 2007 y 2013, el *índice de Gini* pasó en España de poco más de 33 a superar los 37 puntos, creciendo en 4,7 puntos, lo que equivale a decir que se produjo una transferencia del 18% de las rentas por debajo de la mediana a las personas por encima de la mediana, cuya renta creció en más del 6%, F. J. GOERLICH GISBERT, *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*, Fundación BBVA, 2016, p. 25. Consultado el 20 de septiembre de 2017 en http://w3.grupobbva.com/TLFU/dat/DE_2016_IVIE_Distribucion_de_la_renta.pdf.

financieras, que optaron por la actividad especulativa y abandonaron su tradicional función de servicio financiero a la actividad productiva. Los beneficios de la especulación fueron enormes, pero a costa de la economía real. El aparente “crecimiento sin límites” se producía a base del masivo endeudamiento sin garantías reales de las entidades financieras que solo buscaban el rendimiento a corto plazo a base de especular y prestar. Y también se olvida que mientras que se desencadenó en Estados Unidos, quien más la ha sufrido ha sido Europa. El creciente poder del capital financiero, que ha desplazado en los últimos decenios al capital industrial, se convierte así en una grave amenaza democrática. Como ha demostrado Piketty, “la tasa de rendimiento privado del capital puede ser fuerte y duraderamente mayor que la tasa de crecimiento de la renta y de la producción”, lo que al tiempo que alienta la conversión de los *empresarios* en *rentistas*, “pone potencialmente en peligro nuestras sociedades democráticas y los valores de justicia social en que se asientan”¹⁶¹⁸.

Cuando la burbuja financiera explotó los Estados acudieron masivamente en ayuda de las entidades financieras, lo que elevó el endeudamiento público. La paradoja consiste en cómo estas operaciones de salvamento colocaron **al sector público en manos de quienes fueron ayudados y salvados de la quiebra**. Son los mismos que, precisamente como instrumento de recuperación de beneficio, penalizaron a continuación a los Estados con intereses de la deuda pública desmesurados, sabiendo que son pagadores seguros. Los avatares de la crisis fiscal norteamericana o de las deudas soberanas de los países europeos son un claro ejemplo de cómo el coste de la crisis -también y sobre todo el correspondiente a la deuda privada- acabó siendo asumido y garantizado -en particular en el caso de la deuda de las instituciones financieras- por los Estados, y, en consecuencia, por todos los ciudadanos.

La crisis de la deuda fue la coartada para la imposición de las no bien denominadas **políticas de “austeridad”**¹⁶¹⁹, en particular en Europa, cuyo modelo social, apoyado en Estados democráticos fuertes, es **incompatible con el dominio del poder financiero globalizado** -los “mercados”-. La lucha por la imposición de sus reglas tenía una doble

¹⁶¹⁸ T. PIKETTY, *Le capital au XXI siècle*, Ed. du Seuil, Paris, 2013, p. 942.

¹⁶¹⁹ Desafortunada —e interesada— denominación, por cierto, referida a las políticas de reducción del gasto público y de salarios con el objeto de la reposición del beneficio empresarial. La definición de austeridad en un sentido bien diferente -por no decir opuesto- y que enlaza, entre otras, con las actuales preocupaciones de preservación medioambiental, se debe a quien fue secretario general del PCI en los años setenta del pasado siglo, Enrico Berlinguer, quien la acuñó en 1977 y cuya vigencia se conserva plenamente: “La austeridad no es hoy un mero instrumento de política económica al que hay que recurrir para superar una dificultad temporal, coyuntural, para permitir la recuperación y la restauración de los viejos mecanismos económicos y sociales. Así conciben y presentan la austeridad los grupos dominantes y las fuerzas políticas conservadoras. Para nosotros, por el contrario, la austeridad es el medio de impugnar por la raíz y sentar las bases para la superación de un sistema que ha entrado en una crisis estructural y de fondo, no coyuntural, y cuyas características distintivas son el derroche y el desaprovechamiento, la exaltación de los particularismos y de los individualismos más exacerbados, del consumismo más desenfrenado. **Austeridad significa rigor, eficiencia, seriedad y también justicia**, es decir, lo contrario de lo que hemos conocido y sufrido hasta ahora y que nos ha conducido a la gravísima crisis cuyos daños hace años que se acumulan y se manifiestan hoy en Italia en todo su dramático alcance”, E. BERLINGUER, *La austeridad*, Ed. Materiales, Barcelona, 1978. Las negritas son mías.

vertiente: de un lado, mantener las condiciones de **ausencia de regulación** y de otro, **transformar el papel de los Estados y el marco de las relaciones sociales y económicas a su favor** mediante la privatización de las funciones y servicios públicos y el crecimiento de los excedentes a favor del capital y en detrimento del factor trabajo.

La “**captura**” por los mercados de la dirección económica y política de la UE se plasma en la actuación del Banco Central Europeo (BCE) en la fase más aguda de la crisis. No actuó como instrumento de regulación a favor de los Estados, sino que, apoyándose en una lectura rígida de la prohibición estatutaria de actuar como su prestamista, se limitó a la financiación de la banca privada. La misma banca que había sido ayudada con dinero público recomponía así sus beneficios a costa de los Estados por el sencillo mecanismo de financiar el pago de la deuda a tipos de interés hasta diez veces superiores al que el BCE les prestaba. El resultado ha sido un **brutal trasvase de renta de los ciudadanos al sector financiero privado**.

La prueba de la artificialidad de la crisis de la deuda y de la perfecta evitabilidad de las políticas de austeridad es que cuando el BCE, de la mano de M. Draghi, comenzó a declarar que podía intervenir y cuando realmente lo hizo adquiriendo deuda de los países miembros, es decir actuando como un verdadero banco central, las presiones aflojaron inmediatamente y la prima de riesgo descendió con rapidez.

El problema es que mientras tanto, los objetivos se habían cumplido. Los Estados miembros de la UE se habían visto obligados a recurrir al crédito privado, dado que ni poseen autonomía en política monetaria ni, como se ha dicho, reciben crédito de su banco central, lo que no ocurre por cierto en ninguna otra área económica. En este contexto, los prestamistas privados (los “mercados” nuevamente) aprovecharon para imponer sus condiciones. No sólo en relación con el precio del crédito¹⁶²⁰ sino también en el conjunto de la política económica y presupuestaria. Sus **presiones se convirtieron directamente en exigencias comunitarias**, imponiendo a los países drásticas medidas de política económica y social en los más variados ámbitos: desde la **reducción del gasto** en educación, sanidad o prestaciones sociales, hasta la reducción de los **salarios** (devaluación interna ¹⁶²¹), pasando por la imposición de **privatizaciones** o la **desregulación** del sistema de relaciones de trabajo.

El **modelo social europeo**, producto de nuestra propia historia y de los esfuerzos de generaciones por dotar a las relaciones sociales de un cierto grado de civilización, con un especial, aunque limitado, papel del Estado en la redistribución de la riqueza y con instrumentos esenciales como el diálogo social y la participación, está en el **punto de**

¹⁶²⁰ Recuérdese que la “prima de riesgo” no tiene relación con la capacidad del país de hacer frente a su deuda pública, sino más bien a la deuda privada, básicamente bancaria, que por ejemplo en España, era tres veces superior a la pública.

¹⁶²¹ Ya que no se puede devaluar la moneda porque no es competencia de los Estados, se reducen los salarios. Se pasa así de una medida que afectaría al conjunto de la economía a otra que afecta sólo a los asalariados en beneficio del capital.

mira de los poderes económicos internacionales desde hace tiempo. Este modelo, objetivo a alcanzar para muchos países, se constituye sin embargo en un paradigma a combatir por el poder financiero. La vuelta de tuerca de las políticas neoconservadoras encontró su momento al calor de la crisis financiera.

No se trataba de una crisis del modelo social europeo porque éste fuera inviable económica o socialmente. No era tampoco una crisis del gasto público o del sistema fiscal, sino el resultado del abandono por parte de los propios Estados de sus instrumentos de control, regulación y acción política y su entrega en manos de quienes provocaron la crisis. Se forzaba así una salida de ésta en su exclusivo beneficio con la pretensión de que, en el futuro, **ni los Estados pudieran recuperar su poder político en la economía ni pudiera construirse un sistema social más justo en el concierto internacional.**

Naturalmente, la concreción en cada país de la zona euro de estas políticas no ha sido la misma. La **ausencia de una política europea común que defienda nuestro modelo social**, que mantenga y amplíe los elementos de cohesión, ha permitido que se manifiesten todas las contradicciones y que emerjan las diferencias entre los países más potentes económicamente y el resto. En el fondo subyace que la construcción de la moneda única es conscientemente asimétrica: mientras despoja a los Estados de toda autonomía, retrasa indefinidamente la integración financiera y fiscal, lo que permite que se impongan uniformemente las políticas económicas “de austeridad” a costa de la inmensa mayoría de los ciudadanos y sin que se ejerza una verdadera dirección democrática de las políticas europeas. Pero es también asimétrica en relación con la distribución interna de poder en la UE y la persistencia de intereses del capital nacional de cada país. En realidad, con la perspectiva actual, la **crisis no fue de la deuda pública sino del euro** y la **distribución de los costes fue también bien asimétrica** al cargar sobre un grupo de países a los que previamente se había venido injustamente estigmatizando.¹⁶²²

En España sufrimos especialmente la voracidad de nuestros acreedores alemanes, cuyos intereses lograron imponerse como políticas de Estado en las relaciones bilaterales y en el seno de la UE. Hoy es sabido que las decisiones que han acarreado tanto sufrimiento innecesario se tomaron por razones “políticas” y no técnicas, como ha

¹⁶²² La insultante denominación de *PIGS* para referirse a Portugal, Italia, Grecia y España tiene un trasfondo xenófobo innegable y se había acuñado bastante antes de emerger la crisis, abonando la desconfianza, pero sirviendo también al objetivo de justificar el injusto ensañamiento en las exigencias de corte autoritario que se impusieron. La diferente vara de medir ante incumplimientos presupuestarios de los países del norte y los del sur no se explica solo por la diferente potencia económica, sino también por la especie convenientemente propagada de que estos últimos son gandules y despilfarradores. Las inadmisibles declaraciones del presidente holandés del Eurogrupo Jeroën DIJSSELBLOEM, [“No puedo gastarme todo mi dinero en licor y mujeres y a continuación pedir ayuda. Este principio se aplica a nivel personal, local, nacional e incluso a nivel europeo”], repletas de prejuicios puritanos y de ignorancia de la realidad, deberían haber supuesto su renuncia inmediata, pero no ha sido así, ya que forma parte del núcleo duro de los que toman las decisiones importantes en la UE, “El jefe del Eurogrupo pide tímidas disculpas tras las críticas por su ataque a los países del sur”, *Público*, 22 de marzo de 2017, (consultado el 14 de julio de 2017 en <http://www.publico.es/internacional/jefe-del-eurogrupo-pide-ahora.html>)

reconocido recientemente *Transparencia Internacional* en relación con España y lo había hecho anteriormente la *Oficina de Evaluación Independiente* del FMI en relación con Grecia. Como señala A. Costas:

“La tarea de acabar con las conductas (calvinistas) de riesgo moral, de democratizar el funcionamiento de las instituciones europeas, de dar transparencia a sus decisiones y de que cada uno asuma la responsabilidad por sus actos no será fácil. Pero es esencial para legitimar la construcción europea. De lo contrario, no nos debería sorprender el populismo y el retorno de los ciudadanos a los Estados nacionales”¹⁶²³.

La estigmatización de ciertas naciones incorpora también la **vieja idea conservadora y reaccionaria de que al fin y al cabo son los propios trabajadores los culpables de su situación** y que, como sucede con las concepciones conductuales de la SST, la raíz de los males se reduce al **comportamiento** (individual o colectivo) y **no a las políticas**. En todo caso, no se puede simplificar pensando que se trata de enfrentamientos entre países, sino **entre las élites económicas y los trabajadores**. En todos ellos, aun con diferentes grados, las políticas de ajuste o de austeridad que se viene aplicando son esencialmente las mismas y afectan igualmente a los ciudadanos, especialmente a los asalariados. La presión por el cambio de modelo es global y se produce en toda la UE.

Ello no obsta para reconocer que las políticas neoliberales han adquirido en España -también de la mano de nuestros gobiernos, especialmente los conservadores- la forma más duramente “ortodoxa”: desde la primera oleada de privatizaciones de los años 90, que supusieron el trasvase masivo a manos privadas del sector público empresarial rentable -también con la coartada de las exigencias previas a la moneda única en relación con el déficit público-, hasta el momento presente, en que el desmantelamiento de nuestro incipiente estado de bienestar se ha realizado con especial rapidez y dureza.

En conclusión, la especial dureza de la crisis en Europa, que ha hecho emerger también **tensiones xenófobas o aislacionistas y pulsiones nacionalistas insolidarias** tiene su explicación en la pérdida de poder de los Estados y de la propia UE, que han entregado sus instrumentos políticos y sus resortes económicos a los poderes financieros, esquivando el **control democrático de sus decisiones**. El **modelo que quiebra es precisamente el que hacía residir el poder en las instituciones democráticas, con sus instrumentos de control, de equilibrio y de corrección**. Ya no es una sensación, sino una realidad, que las decisiones que afectan directamente a la vida de los ciudadanos se toman en lugares ajenos a todo control, aunque las instituciones las hagan suyas, sometidas a un permanente chantaje que éstas trasladan a los ciudadanos como algo siempre inevitable. La conducción de la crisis en Europa se ha llevado en realidad a cabo por un nuevo centro de poder, nacido bajo el signo de la informalidad y la opacidad, en

¹⁶²³A. COSTAS, “No fue una fiesta de alcohol y mujeres”, *El País*, 2 de abril de 2017, consultado el 14 de julio de 2017 en https://economia.elpais.com/economia/2017/03/30/actualidad/1490888071_474026.html

el *ángulo muerto* del control político, del que forma parte el Eurogrupo, integrado por los ministros de economía de la zona euro, que funciona fuera de los tratados europeos y que no rinde cuentas ni al Parlamento Europeo ni a los Parlamentos nacionales¹⁶²⁴. Esta opacidad, que viene a favorecer a los populismos y a los euroescépticos, no es sino una muestra de **huida del control democrático** en la toma de decisiones económicas, que las instituciones europeas han de corregir urgentemente.

Una de las manifestaciones centrales de este cambio de modelo es precisamente el intento de transformación del marco de relaciones laborales, e incluso de la propia naturaleza del Derecho del Trabajo. La extensión y profundidad del cambio, que abarca el deterioro de las prestaciones sociales o de los instrumentos de redistribución, son el mejor reflejo del retroceso democrático que amenaza al socaire de la crisis. Ya se ha hecho referencia a la reforma laboral de 2012, pero interesa subrayar aquí el giro operado por el TC en sus sentencias sobre recursos de inconstitucionalidad¹⁶²⁵, en las que se produce una evidente ruptura con la jurisprudencia anterior para dar paso a una construcción jurídica en la que la excepcionalidad de la crisis puede poner en cuestión principios constitucionales como del derecho a la negociación colectiva, interpretar de forma extensiva el derecho a la libertad de empresa o dar sustento al despojo a los trabajadores y sus representantes de los mecanismos equilibradores mediante su adaptación al “moderno” derecho del empleo sustitutorio del Derecho del Trabajo, que muy dudosamente cabe en el texto constitucional. La asunción por la mayoría del Tribunal de una suerte de colonización ideológica se pone en evidencia en los votos particulares del profesor Valdés Dal-Ré secundados por otros dos magistrados. El resultado no ha sido otro que la consolidación de la deriva autoritaria en las relaciones de trabajo en las empresas. Como señala Garbiñe Biurrún:

“Este cambio ha sido verdaderamente apreciable en relación con el criterio general del TC respecto del papel del Derecho del Trabajo y de los derechos constitucionales sociales en el Estado Social, papel que las reformas legales sitúan en posición manifiestamente subordinada a la economía y sus condicionantes (...) Se trata de un giro preocupante y revelador de lo que se ha venido en denominar “deconstrucción” de las funciones esenciales del Derecho del Trabajo en el marco del Estado Social y de una “revocación suave” de elementos de garantía de derechos sociales anclados en la anterior jurisprudencia constitucional (...) El modelo de Estado Social está hoy desprotegido: el Tribunal Constitucional ha abandonado su función protectora de estos derechos.”¹⁶²⁶

¹⁶²⁴ S. HENNETTE, T. PIKETTY, G. SACRISTE, A. VAUCHEZ, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Ed. du Seuil, 2016.

¹⁶²⁵ STC 8/2015, de 22 de enero, ECLI:ES:TC:2015:8 y 104/2015, de 28 de mayo de 2015, ECLI:ES:TC:2015:8.

¹⁶²⁶ G. BIURRÚN MANCISIDOR, “Derechos sociales y jurisprudencia constitucional”, XXVII *Jornadas Catalanas de Derecho Social*, 2016, p. 65, consultada en <http://www.iuslabor.org/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=347>

La presión conservadora afecta también, y de forma muy especial, al sistema de protección social. No sólo los sistemas públicos de enseñanza y de salud sufren las presiones privatizadoras mediante un sistema repetidamente utilizado: la degradación consciente de los servicios públicos para justificar su privatización. Ahora esa degradación se fuerza abiertamente mediante las restricciones presupuestarias y se afecta también a las prestaciones de seguridad social. La crisis ha permitido una involución, también ideológica, en relación con el derecho a las prestaciones: en el marco de los recortes de gasto social se acepta socialmente la vuelta a las prácticas de caridad y beneficencia como sustitutorias del derecho a la asistencia. No sólo las instituciones eclesíásticas vuelven a tomar posiciones cubriendo el espacio que los poderes del Estado no atienden¹⁶²⁷. Incluso los medios de comunicación públicos se atrevieron a alentar en la fase más aguda de la crisis las prácticas más reaccionarias de segregación social y amarillismo “caritativo” mediante la exposición pública e individualizada de las situaciones de necesidad¹⁶²⁸.

2.-El retroceso normativo en materia laboral en la UE

A pesar de la insistencia en sus proclamas de defensa del *modelo social europeo*, la UE no ha sido inmune, sino todo lo contrario, a las corrientes neoconservadoras. Las respuestas políticas a las crisis y a las consecuencias de la globalización salvaje han colocado en el centro de la diana al Derecho del Trabajo. Los altos niveles de paro, y España es un buen ejemplo, han servido de fácil coartada para ello. Las buenas intenciones de la Estrategia de Lisboa en 2001 han dado paso a un nuevo escenario: ya no se trata de avanzar en la UE en la mejora de las condiciones de trabajo y de protección social, sino más bien de **proteger el orden económico globalizado**¹⁶²⁹, que exige incrementos de productividad sostenidos y competitividad a nivel mundial, sobre la base del trasvase de rentas de los asalariados al capital. Con ello se pretende que, ya que resulta más barato, el empleo crezca. El problema es que los términos de la ecuación no son esos, ya que el mercado mundial de trabajo es mucho más grande que la UE y no resulta ni mucho menos automática la creación de empleo al abaratar su coste¹⁶³⁰.

¹⁶²⁷ Curiosamente, las acciones de las instituciones de la iglesia, y también de otras ONG, se sufragan en un porcentaje muy elevado con fondos públicos, que, en vez de destinarse a la satisfacción de derechos, se derivan a la caridad con intermediarios. Desgraciadamente, con una aquiescencia social incomprensible.

¹⁶²⁸ Es paradigmático el programa de televisión *Entre todos*, emitido por TVE diariamente durante casi un año, entre el 26 de agosto de 2013 y el 27 de junio de 2014, fecha en la que cesó su emisión tras protestas generalizadas. El objetivo de tal programa era la recaudación de fondos para situaciones de necesidad, cuyos destinatarios debían exponerse para suscitar la caridad pública. Una versión, pues, moderna de la secular exhibición de los mendicantes destinatarios de la caridad pública.

¹⁶²⁹ F. VALDES DAL RÉ, “Las transformaciones de las fuentes del derecho del trabajo: Una aproximación”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 22, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, 2007, p. 18.

¹⁶³⁰ La relación entre la reforma laboral de 2012 y la recuperación del empleo en España en los dos últimos años es en realidad inexistente a pesar de la propaganda. La mejora de la situación económica tiene que ver, por un lado, con la relajación de la presión a la deuda debida a las intervenciones del BCE (que si se hubieran producido antes nos hubieran ahorrado mucho sufrimiento innecesario) y por otro con el descenso

El riesgo de insistir en estas políticas es la destrucción del modelo social europeo, que por algunos se considera como un **obstáculo a la competencia**. No solo en lo referido a las normas laborales sino en cuanto a la concepción completa de la protección social. Las presiones por la privatización de los servicios públicos, la consideración de la enseñanza, la sanidad o incluso las prestaciones sociales como negocios privados a extraer del control público, están a la orden del día.

A. *La sustitución del Derecho del Trabajo por el derecho del empleo*

De esta manera, también en la UE, las *políticas de empleo* sustituyen oficialmente al *Derecho del Trabajo*. Ya no se regulan las condiciones de trabajo del que tiene empleo, sino que se crean *condiciones favorables para el empleo*, es decir, **condiciones competitivas para el empresario**. Los derechos de los trabajadores quedan así en un segundo plano, sometidos a las exigencias de la política económica. El caso es tener empleo, sean cuales sean las condiciones. Se pretende colocar al **Derecho del Trabajo al servicio de la competitividad** y de la política económica, **no como impulso de los derechos democráticos**¹⁶³¹. No es neutral en este sentido el cambio de denominación del departamento ministerial en España con la llegada del gobierno conservador de Rajoy: ya no se denomina Ministerio de Trabajo, sino de Empleo. Diríase que se dedica no a los que trabajan sino a los que no lo hacen. Pero la realidad es que tampoco a ellos, sino que lo hace a crear las “condiciones competitivas” para las empresas por encima de cualquier otra consideración, es decir, a abaratar los costes de producción en su vertiente laboral. Como tampoco es neutral el reciente cambio de denominación del INSHT. Aprovechando una norma de desarrollo de la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y sin más explicación que la figura en la exposición de motivos, según la que el cambio de denominación responde a la finalidad de “adaptarla a la demanda de una sociedad cada vez más sensibilizada y exigente con la seguridad y salud en el trabajo como parte fundamental del bienestar social”, se ha rebautizado como Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo (INSSBT)¹⁶³². Un nuevo paso atrás hacia la legalmente superada concepción reaccionaria de que la seguridad y salud en el trabajo tiene que ver con el “bienestar social” y no con las responsabilidades empresariales. No es extraño que esta decisión haya sido el desencadenante de la dimisión de la hasta ese momento directora del Instituto.

de los precios de la energía y otras materias primas. No se relaciona, por el contrario, con una mejora de nuestra estructura productiva.

¹⁶³¹ No es neutral, por ejemplo, el cambio de denominación del departamento ministerial en España con la llegada del gobierno conservador de Rajoy: ya no es Ministerio de Trabajo, sino de Empleo. Diríase que se dedica no a los que trabajan sino a los que no lo hacen. Pero la realidad es que tampoco a ellos, sino a crear las “condiciones competitivas” para las empresas por encima de cualquier otra consideración, es decir, a abaratar los costes de producción en su vertiente laboral.

¹⁶³² D. A. 11ª del Real Decreto 703/2017 de 7 de julio de 2017, *BOE* núm. 162 de 8 de julio de 2017, p. 58467-87.

El problema es además que las políticas económicas no las deciden los Estados, cuyo margen es cada vez menor en un marco globalizado y con un creciente poder del capital financiero. La intervención pública para proteger a la parte más débil retrocede mientras se avanza en la subordinación del Derecho del Trabajo a las exigencias de una política económica que ni siquiera los Estados deciden plenamente¹⁶³³.

Se refuerza así la unilateralidad del empresario a costa del retroceso del poder colectivo de los trabajadores y el Estado deja de compensar la asimetría en la relación de trabajo y se apresta a agudizarla. Se pretende así que “el canon primero de valoración de la legislación laboral no sea la tutela del trabajador sino la eficiencia del mercado”¹⁶³⁴. La discusión ya no versa sobre la vigencia del Derecho del Trabajo, sino sobre el caballo de Troya que se ha introducido en su razón de ser.

La plasmación teórica de la estrategia comunitaria en este aspecto es el **Libro Verde**¹⁶³⁵ publicado en 2006, que so capa de plantear una discusión abierta sobre la *modernización* del Derecho laboral sostiene en realidad que éste debe ser reformulado para ponerse **al servicio de la adaptabilidad de los trabajadores** a las necesidades de competitividad de las empresas. En este sentido, se cuestionan los niveles de protección social y se introduce el concepto clave: partiendo de la base de la existencia de trabajadores excluidos del empleo y de trabajadores precarios, la solución para su inclusión es el **debilitamiento de la protección de los que tienen una situación más estable y segura**. Es decir, en lugar de caminar hacia la inclusión, **generalizar las notas de la exclusión**: precarización y limitación de la protección social¹⁶³⁶.

¹⁶³³ Ejemplo paradigmático es la razón de la redacción en nuestro país de la Reforma laboral de 2012, presentándose como exigencia de los poderes económicos internacionales y de los “mercados”, no de las necesidades nacionales. La forma en cómo rendía cuentas el ministro De Guindos del contenido de la reforma ante el comisario europeo de Economía, Olli Rehn en la reunión del Eurogrupo es bien significativa [“La verás: será extremadamente, extremadamente agresiva”, aseguró el ministro. Introducirá “flexibilidad en la negociación de los convenios colectivos” y “reducirá la indemnización por despido”, avanzó. El comisario Rehn, que lleva meses pidiendo la reforma, respondió con un elocuente “¡genial!”]. El diálogo, que fue tomado en un descuido de los interlocutores, transcrito en D. BASTEIRO, “De Guindos: La reforma laboral será extremadamente agresiva”, *Público*, 9 de febrero de 2012 (Consultado el 11 de julio de 2017 en <http://www.publico.es/actualidad/guindos-reforma-laboral-sera-extremadamente.html>)

¹⁶³⁴ F. VALDÉS DAL-RÉ, “Las transformaciones...”, cit., p. 19.

¹⁶³⁵ *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, COM (2006), Bruselas, 22 de noviembre de 2006, 708 a final. La propuesta abrió un periodo de consultas hasta marzo de 2007.

¹⁶³⁶ Cabe recordar la tramposa discusión establecida en España sobre la denominada “dualidad” del mercado de trabajo (diferenciación progresiva entre los trabajadores estables y los precarios o los desempleados). Las soluciones propuestas no van en la línea del respeto de los derechos de estos últimos eliminando la precariedad mediante acción inspectora contra el fraude en la contratación o mediante políticas activas de empleo, sino a base de disminuir el coste del despido o generalizar la desprotección para los más estables. En el fondo no es sino culpar injustamente a los trabajadores “estables” de la situación de los demás.

Naturalmente, estas concepciones fueron contestadas por las organizaciones sindicales. En particular la **Confederación Europea de Sindicatos** (CES) adoptó una Resolución en su reunión de 20 y 21 de marzo de 2007 en Roma¹⁶³⁷ en la que:

a) Combatía que el **contrato indefinido fuera una concepción anticuada**, basándose en las repetidas resoluciones del TJUE que consagra el derecho de los trabajadores a disponer de un contrato indefinido y tiene dicho que el contrato temporal ha de ser la excepción, justificada con su causa.

b) Rechazaba que el Libro Verde solo se ocupe del derecho laboral individual y **no del colectivo**, defendiendo el papel de la negociación colectiva como instrumento para ofrecer un proceso democrático y participativo para la modernización y la gestión de los cambios.

c) Recordaba que **no existe evidencia** alguna de que los **niveles de protección del desempleo incidan el volumen del empleo**. Ni tampoco que la reducción de los derechos de los trabajadores “integrados” venga a favorecer de manera alguna a los “excluidos”, sino que el resultado es el aumento de la desigualdad social.

d) No aceptaba el concepto de **flexiseguridad** del Libro Verde por su parcialidad, ya que centra la flexibilidad en el aspecto contractual y la seguridad en la mejora de la empleabilidad. Recordaba también que la flexiseguridad solo puede avanzar sobre la base del diálogo y el acuerdo internos.

e) Sostenía que, por el contrario, la UE debería centrar sus esfuerzos en desarrollar los mandatos del TUE, de la Carta Social y de la CDFUE para “garantizar unas condiciones laborales equitativas y justas” para todos los trabajadores de la UE, combatiendo la discriminación y la **competencia desleal a expensas de la salud y la seguridad** de los trabajadores.

f) Llamaba la atención sobre la **generalizada elusión de las leyes** mediante el uso masivo de las externalizaciones, sobre la toma de control por las empresas por el capital financiero¹⁶³⁸ y sobre los problemas derivados de la falta de control sobre la movilidad transfronteriza de los trabajadores¹⁶³⁹.

¹⁶³⁷ Posición de la CES adoptada por el Comité Ejecutivo, Roma, 20 y 21 de marzo de 2007 sobre el Libro Verde de la Comisión Europea “*Modernizar y reforzar el derecho laboral para afrontar los retos del Siglo XXI*”. (Consultada el 11 de julio de 2017 en http://eurored.ccoo.es/eurored/CES:Comite_Ejecutivo).

¹⁶³⁸ Esta tendencia cada vez más acusada a la sustitución del capital industrial por el capital financiero es un reflejo del incremento de la concentración de este tipo de capital y de la desregulación que está en el origen de la crisis de 2008. A los problemas productivos y de condiciones de trabajo se une la mayor dificultad de control por los poderes públicos de las empresas. Al capital financiero solo le interesa el beneficio a corto plazo, sin que importe la descapitalización. No son operaciones industriales sino especulativas, que propician la debilidad de la estructura productiva.

¹⁶³⁹ Producido por la dificultad de control de prácticas de dumping social. La promulgación de la famosa Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, L 376/36-68, conocida como Directiva *Bolkenstein* había suscitado una fuerte discusión sobre uno de los contenidos de su redacción inicial: el denominado “principio del país de origen”, según el que los trabajadores desplazados se debían someter a la legislación laboral del país de origen y no de aquel en el que prestaban los servicios. Afortunadamente, este principio desapareció en el debate parlamentario.

g) Ponía el acento en que la forma de salvar el abismo entre los integrados y los excluidos es la **mejora del sistema de protección** de los trabajadores, mejorando el control del cumplimiento de la ley nacional y comunitaria y evitando su elusión mediante **fórmulas de desplazamiento fraudulentas de la relación laboral por la mercantil**.

h) Advertía de los problemas creados por la **debilidad de las regulaciones nacionales en los países de reciente incorporación**, cuyos trabajadores quedan sometidos en la práctica a las reglas de la competencia. Por eso llamaba a las instituciones europeas al desarrollo de un marco jurídico europeo incluyendo reglas comunes y normas mínimas en el ámbito comunitario.

No parece sin embargo que la oposición sindical haya surtido efectos relevantes hasta ahora. En el fondo, lo que está en juego cuando se habla de modernización del Derecho del Trabajo es la sustitución progresiva de un modelo de Derecho del Trabajo garantista, aunque flexible, por otro “liberalizador”, basado en un garantismo débil y con ello el desplazamiento de la “constitución democrático-social” del trabajo por una constitución propia del “Estado de competencia económica” o “Estado de mercado” al servicio de la competitividad¹⁶⁴⁰. Es decir, un cambio de modelo de relaciones sociales y políticas en Europa. Por eso la tensión entre las garantías constitucionales de los países e incluso las previstas por la CDFUE y el Libro Verde que las ignora, así como las acciones en defensa de los derechos laborales, darán la medida del alcance de estos intentos de **retroceder más de un siglo en los avances democráticos**. Hasta ahora, las discusiones comunitarias en relación con la dimensión social de la UE han dado poco de sí. La Comunicación de 2 de octubre de 2013 de la Comisión, dirigida al Parlamento y al Consejo Europeo, relativa a la dimensión social de la UE, así como las conclusiones extraídas por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de 25 de octubre del mismo año, supusieron también, mas allá de las palabras, un resultado bien frustrante en cuanto a sus posibilidades de aplicación a corto plazo¹⁶⁴¹.

B. El abandono de la regulación en materia social, la proliferación del soft law y el sometimiento al principio de competencia

El sometimiento de la legislación europea en materia social a la política económica no se queda en las propuestas del Libro Verde o en las prácticas legislativas de los Estados. Se traduce también en un cambio sustancial en las **técnicas legislativas** de elaboración de la normativa comunitaria. Si durante los primeros tiempos la prevalencia

¹⁶⁴⁰ J. L. MONEREO PEREZ, “La garantía internacional del derecho a un ‘trabajo decente’”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 177, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

¹⁶⁴¹ E. ROJO TORRECILLA, “La construcción de la dimensión social de la unión europea: muchos retos pendientes y muchas necesidades a las que responder”, *Anuario Institut d’Estudis del Treball (IET)*, vol. 2, Universitat Autònoma de Barcelona, 2014, p. 126. La Comunicación en COM(2013) 690 final, documento disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0690&rid=1> y las Conclusiones en EUCO 169/13, CO EUR 13, CONCL 7, documento disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/es/pdf>.

de los criterios de mercado único y de defensa de la competencia no impedía los avances en las políticas sociales por la vía de la armonización –como es el caso paradigmático de las directivas de SST, también deudoras de esos criterios- el cambio de siglo ha supuesto un retraimiento de su función normativa en el ámbito de lo social. Ya no se trata de armonizar, de establecer reglas comunes, sino de sustituirlas por líneas genéricas, dejando a los Estados –si desean hacerlo- la regulación concreta de los términos en que las materias laborales y de protección social se aplican. La irrupción del *soft law* en el **Derecho del Trabajo, no como complemento sino como sustitutivo**, se relaciona así con el sometimiento al *derecho de la competencia* que se ha convertido en la piedra de toque de cualquier política social comunitaria, incluso desplazándolo¹⁶⁴².

El *soft law*, que nació aplicado al derecho internacional para calificar a las resoluciones no obligatorias de las organizaciones internacionales¹⁶⁴³ no es tampoco nuevo en el ámbito comunitario. Los instrumentos no vinculantes como recomendaciones o dictámenes ya existían y han venido siendo utilizados, incluso de forma constructiva como complemento o fuente de interpretación o aplicación de normas vinculantes¹⁶⁴⁴, e incluso convirtiéndose en normas pasado el tiempo. Las técnicas de *soft law* adquieren su sentido cuando la norma ha de proceder del acuerdo entre partes que no están sometidas a reglas imperativas (autorregulación), o cuando no se pretende que tenga eficacia (recomendación). Tiene su utilidad también para dar cabida en los procesos de creación de normas a actores sociales o económicos que de otra forma quedarían excluidos¹⁶⁴⁵. O

¹⁶⁴² No es solo el derecho del trabajo. También se extienden estas técnicas a otras materias, sociales en particular, que quedan fuera del núcleo duro del derecho de la competencia.

¹⁶⁴³ A. MAZUELOS BELLIDO, “*Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?*”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Madrid, 2004, p. 2, consultada el 20 de septiembre de 2017 en file:///D:/Users/01473941d.INSPECCION/Downloads/MazuelosBellido_reei8_.pdf

¹⁶⁴⁴ Es el caso de la STCE de 13 de diciembre de 1989, Asunto C-322/88, caso *Grimaldi*, E.C.R0 I-4407. Se refiere al caso de un emigrante italiano en Bélgica que reclamaba el reconocimiento de una enfermedad profesional que no figuraba en el cuadro belga pero sí en la Recomendación de la Comisión de 23 de julio de 1962, relativa a la adopción de una lista europea de enfermedades profesionales (DO 1962, 80, p. 2188;EE 05/01, p. 19). El Tribunal, tras reconocer que las Recomendaciones “no pretenden producir efectos obligatorios y, por consiguiente, no pueden crear derechos que los particulares puedan invocar ante un Juez nacional”, sostenía sin embargo que “los citados actos no pueden ser considerados como carentes en absoluto de efectos jurídicos. Efectivamente, los Jueces nacionales están obligados a tener en cuenta las recomendaciones a la hora de resolver los litigios de que conocen, sobre todo cuando aquéllas ilustran acerca de la interpretación de disposiciones nacionales adoptadas con el fin de darles aplicación, o también cuando tienen por objeto completar las disposiciones comunitarias dotadas de fuerza vinculante”. Es decir, dotaba a la Recomendación en este caso de “efecto vinculante” frente a la “fuerza vinculante” de las normas obligatorias. Y concluía estimando la demanda del trabajador.

¹⁶⁴⁵ Hay quien sostiene que son el resultado de la crisis de legitimidad del Estado, víctima del protagonismo de la sociedad, o que son el exponente de la “intervención activa y responsable” de los poderes y los sistemas sociales, por contraposición a las prácticas legislativas del Estado autoritario. Se olvidan, sin embargo, de que el origen de la pérdida de capacidad (no de legitimidad) de los Estados proviene del secuestro por parte de los poderes financieros globales de las políticas económicas y de que no hay mayor legitimidad normativa que la del Estado democrático. A. RUBIO CASTRO, “Los efectos jurídicos del *soft law* en materia de igualdad efectiva. La experiencia española”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 30, p. 41, citando a H. WILKE y p. 47, citando a T. GÜNTHER, (Consultado el 30 de septiembre de 2017 en

[https://scholar.google.es/scholar?hl=es&q=A.+RUBIO+CASTRO%2C+%E2%80%9CLos+efectos+jur%](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&q=A.+RUBIO+CASTRO%2C+%E2%80%9CLos+efectos+jur%2C+%E2%80%9C)

incluso para el desarrollo de algunas políticas públicas o para facilitar la coordinación interterritorial¹⁶⁴⁶. Por eso surgen en EEUU, que cuenta con un sistema jurídico más flexible y con gran sustento en la jurisprudencia, a diferencia del europeo continental. Y se desarrollan a consecuencia de escándalos financieros en los que el papel de las Agencias queda en entredicho. La solución que se adopta es la proliferación de “códigos de buen gobierno”, que bajo el principio “cumple o explica”, permiten no aplicarlos si se justifica. Sin embargo, en la práctica europea, se ha trasladado miméticamente esta técnica para materias no apropiadas, sustituyendo a la elaboración de normativa vinculante. A menudo, las recomendaciones quedan en manos de “expertos” que acaban sustituyendo al legislador democráticamente elegido para configurar prácticas a medida de intereses privados que encargaron tales códigos. Incluso en la propia práctica jurídica interna de la UE, las resistencias a sustituir códigos de buen gobierno por normas vinculantes alcanzan inexplicablemente al derecho administrativo comunitario¹⁶⁴⁷.

Es necesario precisar en todo caso que la intervención administrativa en el funcionamiento de las empresas está presente en la regulación estadounidense desde hace muchas décadas. Como recuerda Ballbé, las reformas posteriores a la crisis de 1929 dieron lugar en EEUU a un diseño regulatorio sobre la responsabilidad corporativa que obligaba a las empresas a crear sus departamentos de riesgos financieros, aflorar sus cuentas y someterse a auditorías, certificaciones y acreditaciones, creando un sistema de “autorregulación regulada” en la que es visible la intervención administrativa en los sistemas voluntarios adoptados voluntariamente por las empresas. La revelación de información interna de las empresas permitirá la intervención ciudadana, la auditoría externa (*audit society*) y el desarrollo de un *soft law* coparticipado, incluso en materias relacionadas con la seguridad, que configura un nuevo modelo de *Estado regulador* que no se corresponde con la visión superficial que habitualmente se tiene de ausencia de intervención en las condiciones de mercado en EEUU. La opción estadounidense por la creación de agencias administrativas independientes del poder ejecutivo opera en la práctica con la misma función equilibradora y expresión de la división de poderes que el control jurisdiccional típico del derecho administrativo europeo¹⁶⁴⁸. La introducción de figuras como el *Chef Compliance Officer*, con funciones de supervisión y vigilancia de las medidas correctoras, contribuye también a la credibilidad de los sistemas internos de cumplimiento. Por cierto, esta responsabilidad se atribuye en EEUU a responsables de la empresa, mientras en el modelo italiano, más eficaz, el órgano de vigilancia es independiente del consejo de administración.

[C3%ADdicos+del+soft+law+en+materia+de+igualdad+efectiva.+La+experiencia+espa%C3%B1ola%E2%80%9D%2C++++&btnG=&lr=\)](#)

¹⁶⁴⁶ D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, “La autoridad del derecho y la naturaleza del *soft law*”, *Cuadernos de derecho público*, núm. 28, 2006, p. 266.

¹⁶⁴⁷ Como es el caso del procedimiento de infracción. La resistencia a desarrollar un procedimiento reglado conduce en realidad a la más pura arbitrariedad por parte de la Comisión, I. IBÁÑEZ GARCÍA, “Graves ausencias procedimentales en el Derecho administrativo de la Unión Europea”, *Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR, núm. 21, 2014, p. 64.

¹⁶⁴⁸ BALLBÉ, M., “El futuro del Derecho Administrativo...”, *id.*, p. 230-32.

Conviene en todo caso hacer un paréntesis para examinar el papel de la autorregulación y su relación con el Derecho público, considerando que tal concepto abarca desde la adopción de normas estrictamente voluntarias e internas hasta, como se ha visto sucede en EEUU –y también en Gran Bretaña-, la delegación administrativa de potestades en entes privados. Así, las estructuras autorregulatorias adquieren diferentes grados de autonomía con respecto al poder público, que llega incluso a designar representantes que participan en el procedimiento de toma de decisiones de autorregulación¹⁶⁴⁹. Sin embargo, para que la regulación pública reconozca efectos jurídicos al producto de la autorregulación, han de atenderse los principios del Estado de derecho, como es la reserva de ley, la tutela judicial efectiva y la legitimidad democrática del sistema de producción normativa, expresada ésta última siempre de forma indirecta, ya que la autorregulación constituye en sí misma una viva manifestación de la ruptura de la cadena de representación y legitimación democrática¹⁶⁵⁰.

Es precisamente la ausencia de control democrático de las grandes corporaciones, que sobrepasan la acción de los Estados, lo que vicia en origen muchas de las manifestaciones autorregulatorias. Los intentos de legitimación se basan en ocasiones en argumentos tecnocráticos, como el que insiste en la ineficiencia pública o la falta de nivel técnico de las administraciones, lo que esconde en realidad el objetivo de imponer una especie de “regulación *low cost*” en materias de alta complejidad técnica. En realidad, esos argumentos constituyen más bien una premisa ideológica, a menudo injustificada, relacionada con la debilidad del Estado para hacer pasar por objetos de *expertise* ámbitos de transcendencia social a los que el poder público no puede ser ajeno¹⁶⁵¹. Lo mismo sucede con la tergiversación del concepto de democracia al hacer pasar por su versión más moderna y participativa el axioma de que cada sector productivo o social es quien mejor conoce sus propios intereses y, en consecuencia, nada hay más democrático que la autorregulación. Sin embargo, esta concepción *participativa* o *deliberativa*, lejos de suponer en todos los casos una superación democrática, remite frecuentemente a la vieja democracia orgánica *corporativista* (gremialista en cierto sentido) según la que el

¹⁶⁴⁹ J. BLACK (“Constitutionalising Self-Regulation”, *Modern Review*, 1996, 59-1, p. 24)) identifica cuatro niveles de interacción: la autorregulación *vinculante* (*mandate self-regulation*) que tiene lugar cuando una entidad privada es designada para dictar y aplicar normas dentro de un marco establecido por el poder público, la autorregulación *aprobada* (*sanctioned self-regulation*), en que los estándares son aprobados por sus destinatarios, pero posteriormente adoptados por los poderes públicos, la autorregulación *compelida* (*coerced self-regulation*) que adopta sus estándares ante la amenaza de la regulación pública y la autorregulación *voluntaria* (*voluntary self-regulation*), sin intervención pública alguna. Referido por L. ARROYO JIMÉNEZ, “Introducción a la autorregulación”, en L. ARROYO JIMÉNEZ, A. NIETO MARTÍN, (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015, p. 34

¹⁶⁵⁰ L. ARROYO JIMÉNEZ, “Introducción a la autorregulación”, cit., p.40.

¹⁶⁵¹ M. MAROTO CALATAYUD, “Liberalismo vs. Neocorporativismo. Los discursos de la autorregulación como discursos legitimantes”, en L. ARROYO JIMÉNEZ, A. NIETO MARTÍN, (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015, p. 83-84. Como señala acertadamente el autor, los propios Estados se convierten en objeto de regulación por parte de entidades privadas como las agencias de calificación o de estandarización.

ejercicio de los derechos políticos depende de la pertenencia a una organización determinada¹⁶⁵².

Por estas razones, si bien el *soft law*, en forma o no de autorregulación, puede tener su sentido en otros ámbitos, **el Derecho del Trabajo** -que tiene su origen en la necesidad de la intervención del poder público para reequilibrar una relación desigual- **ha de utilizar preferentemente las técnicas del *hard law* para regular**¹⁶⁵³. Incluso la fuerza normativa que se otorga a los convenios colectivos refuerza este criterio, de manera que la introducción de otros mecanismos no vinculantes ha de utilizarse para complementar (o interpretar) lo regulado y no para sustituirlo. Si carece de fuerza vinculante dejando de ser exigible, **desaparece la tutela del derecho y la razón de ser del Derecho del Trabajo**.

Ello no impide que en ciertos casos pueda utilizarse estos instrumentos para establecer programas de acción o para abrir campos destinados a una posterior regulación, pero **no para reemplazarla**. Es el caso de las “guías técnicas” del INSHT o del Instituto Nacional de Silicosis, de los “protocolos y guías” del Ministerio de Sanidad o de las instituciones competentes de las CC.AA. previstas en el art. 5.3b) del RSP, con la finalidad de concretar métodos de realización de ensayos o mediciones o de interpretar o precisar criterios de evaluación de riesgos. Sin ser vinculantes, sirven de orientación e incluso pueden adquirir un cierto carácter obligatorio en ausencia de norma, ya que forman parte del ámbito de la *diligencia debida* del empresario. El mismo papel juegan a este respecto las normas UNE o EN, básicamente las referidas a seguridad industrial.

Pues bien, la fórmula escogida en la UE para la deriva desregulatoria impulsada por el neoconservadurismo ha sido precisamente la inadecuada: **sustituir la regulación por la voluntariedad (autorregulación) en el ámbito de lo social**. La novedad de la última década reside en el abandono de lo normativo para ser sustituido por lo voluntario. No es ajena a esta opción la interesadamente extendida vinculación entre regulación estatal e ineficacia, considerando la regulación como equivalente a limitación y control del mercado imperativamente impuesta (*command-and-control-regulation*)¹⁶⁵⁴. Esta sustitución de la norma por la autorregulación corporativa, aplicada a la relación de trabajo, trae como consecuencia que el regulador será quien tenga más poder para hacerlo,

¹⁶⁵² M. MAROTO CALATAYUD, “Liberalismo vs. Neocorporativismo...”, cit., p. 89.

¹⁶⁵³ El término “regulación” ha significado tradicionalmente “elaboración de normas”, pero actualmente abarca el conjunto de la intervención pública (también supervisión, resolución y sanción). En este sentido no es aplicable a los *reguladores sectoriales* en los mismos términos que se utiliza la denominación en EE. UU., ya que estos no regulan en sentido estricto al no poseer poderes legislativos ni judiciales. En Europa el concepto amplio de regulación (*ex ante*) se contrapone a las normas de defensa de la competencia (*ex post*), J. C. LAGUNA DE PAZ, “Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 185, Madrid, 2011, p. 90-95.

¹⁶⁵⁴ M.M. DARNACULLETA i GARDELLA, “La autorregulación regulada en la doctrina anglosajona”, en L. ARROYO JIMÉNEZ, A. NIETO MARTÍN, (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015, p. 59.

imponiendo sus métodos y sus criterios. No hace falta repetir quién es el regulador en este caso.

Por el contrario, las decisiones vinculantes en política económica en la UE se han ido imponiendo *de facto*. Sin haberse modificado los Tratados, se han tomado “fuera de los canales institucionales de la mano del intergubernamentalismo más intervencionista”, y en particular a partir de la crisis de 2008. La imposición del control del gasto público y la prioridad para el pago de la deuda han hecho olvidar los propósitos de consolidación fiscal. Los **procedimientos impuestos por agentes no institucionales ajenos a la UE** (FMI, OCDE, BM, OMC, agencias de valoración) **han ocupado el lugar de los mecanismos legislativos propios de la Unión**, hasta el punto que han dejado en entredicho la sostenibilidad del modelo social¹⁶⁵⁵. Pero además, la mayoría de las decisiones económicas de la UE se han tomado por un Consejo Europeo (o por el Eurogrupo) que sólo tiene competencias de coordinación, desbordándolas mediante la elaboración de normas vinculantes para cuya elaboración cuenta con dudosa legitimidad, y que abandonan, en este caso sí, las técnicas del *soft law*, para ser impuestas a los Estados¹⁶⁵⁶.

El efecto ha sido doble: se pretende **construir una economía competitiva en un mundo globalizado a base de desfigurar el modelo social europeo** y al mismo tiempo, abandonando la armonización interna, que la **competencia se extreme en el ámbito interno de la Unión** sobre la base de condiciones de trabajo muy dispares a gestionar por cada Estado. La consecuencia es el incremento de las desigualdades agudizado por la crisis. Esta reducción de la competencia a la erosión del modelo social, a la desregulación en materia laboral constituye una versión limitadora e ideológicamente interesada del principio democrático de competencia, que habría de ser recuperado “fuera del entorno económico, a través de la re-conceptualización de la competencia cívica como una de las piezas esenciales del funcionamiento del sistema democrático”¹⁶⁵⁷

¹⁶⁵⁵ J. M. GÓMEZ MUÑOZ, “Principios del Derecho del Trabajo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *XXVII Jornadas Catalanas de Derecho de Trabajo*, Barcelona, 17 y 18 de marzo de 2016, ponencia mecanografiada, p. 3-4 (Consultado el 16 de junio de 2017 en <http://www.iuslabor.org/jornades-i-seminaris/ponencies/any-2016/>).

¹⁶⁵⁶ N. M. MARTÍNEZ YÁÑEZ, “La dimensión social de la Unión Europea en el actual proceso de integración económica”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 122, Madrid, 2016, p. 96. Es el caso del Reglamento 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, *DOUE* de 23 de noviembre de 2011, L326/25-32 y del Reglamento 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, *DOUE* del 27 de mayo de 2013, L140/1-10. Los dos establecen, con el eufemismo de la *supervisión*, verdaderos los mecanismos de *intervención* en los Estados miembros en toda su política económica profusamente utilizados durante la crisis.

¹⁶⁵⁷ M. BALLBÉ, C. PADRÓS, *Estado competitivo y armonización europea*, Ed. Ariel, SA, Barcelona, 1997, p. 32.

Resulta significativo examinar la forma en que el TFUE contempla las formas de acción de la UE en política social. En su art. 151 enumera como ejes de la política social de la UE:

“El fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”.

Y se apresura a dejar sentado que las acciones a emprender tendrán en cuenta la “diversidad de las prácticas nacionales”, es decir, que ya de entrada se declara, lo que nunca se hace en la regulación económica o de competencia, que su **ánimo de armonización es bien tímido**.

Además, el ámbito genérico de acción comunitaria se delimita a continuación en una serie cerrada de epígrafes, a saber, según el art. 153, los referidos a la **salud y la seguridad, las condiciones de trabajo, la seguridad social y la protección social**, la protección en caso de rescisión del contrato, la información y la consulta, la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente, la integración de las personas excluidas del mercado laboral, la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo y la lucha contra la exclusión social. Es decir, que el modelo social europeo vendría circunscrito a estos asuntos, de los que significativamente excluye de forma explícita “las remuneraciones¹⁶⁵⁸, el derecho de asociación y sindicación, el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal”. Quiere esto decir que el concepto de condiciones de trabajo no se ha de referir a efectos normativos a las políticas salariales y que los derechos sindicales quedan excluidos de regulación comunitaria. De esta forma, y aunque la Carta Social Europea actúa como referencia, queda a la **entera voluntad de los Estados las formas de regulación de lo esencial del coste del trabajo y de los derechos sindicales fundamentales**. Es una manifestación palmaria de la prevalencia del derecho de competencia sobre los derechos laborales.

Es más, los procedimientos legislativos a aplicar para conseguir los objetivos pueden ser, además del establecimiento de disposiciones mínimas mediante directivas, que no se abandona en teoría para una serie de ellos:

a) Medidas destinadas a **fomentar la cooperación**, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con **exclusión de toda armonización** de las disposiciones legales y

¹⁶⁵⁸ Curiosamente, la intervención en las políticas salariales y de seguridad social de los estados miembros se ha producido en la práctica a través de los *mecanismos de supervisión* citados, pero no para armonizar, sino para limitarlos y supeditarlos a los resultados económicos y de déficit impuestos.

reglamentarias de los Estados miembros. Es decir, la adopción de medidas voluntarias en la línea del *soft law*, como los extendidos Métodos Abiertos de Coordinación (MAC)¹⁶⁵⁹.

b) **Procedimiento legislativo especial** (art. 115 TFUE) que exige la **unanimidad** en el Consejo, salvo para alguno de los temas en los que se podrá utilizar el ordinario¹⁶⁶⁰.

Así, muchos de los **temas sociales quedan en la práctica excluidos de la agenda legislativa**, o bien al albur de la cooperación, sin mayor alcance vinculante, o condenados a la casi inalcanzable unanimidad. Se limita por tanto de forma sustancial la estrategia armonizadora, con notables excepciones como son las materias relativas a SST que nos ocupan. Sin embargo, no ha de olvidarse que las disposiciones de este carácter mantienen la nota de “mercado único” relativo a la competencia con la que nacieron.

Mientras que la jurisprudencia tradicional del TJCE permitió durante los primeros decenios avances en los derechos sociales de los estados miembros, el giro en las políticas europeas ha producido también una paralela **deriva jurisprudencial del TJUE** permitiendo el desplazamiento del Derecho del Trabajo por el derecho de la competencia. Algunas de sus sentencias han obligado a la modificación de regulaciones nacionales e incluso internacionales y en otras se cuestiona directamente la aplicabilidad de derechos laborales si concurren con derechos económicos de empresas europeas, pasando de ser “un sólido defensor de los derechos sociales a ser visto como uno de sus principales enemigos, **sostenedor de una aplicación irracional y desmedida de las libertades económicas comunitarias y poniendo en peligro el modelo social europeo**”¹⁶⁶¹.

¹⁶⁵⁹ El MAC se define por la propia UE como “una forma de «Derecho indicativo», una forma intergubernamental de hacer política que no deriva en medidas legislativas de la UE de carácter vinculante ni exige que los países de la UE introduzcan nuevas leyes o modifiquen su legislación”, ver http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=es. La realidad es que este método tuvo un cierto impacto en la coordinación por parte de la Comisión de políticas sociales, pero a partir de la crisis de 2008, siguiendo la estela de la prevalencia de las políticas económicas, desapareció como instrumento, quedando en manos del Comité de Protección Social y no de la Comisión, con el consiguiente debilitamiento de su efectividad, N. M. MARTÍNEZ YÁÑEZ, “La dimensión social de la Unión Europea...”, cit., p. 94.

¹⁶⁶⁰ Las materias susceptibles de procedimiento ordinario, salvo acuerdo unánime del Consejo para incluir una iniciativa sobre las materias restantes, son exclusivamente: la mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, las condiciones de trabajo, la información y la consulta a los trabajadores, la integración de las personas excluidas, la igualdad entre hombres y mujeres y la lucha contra la exclusión social.

¹⁶⁶¹ Entre la normativa internacional modificada por esta causa, el Convenio núm. 96 OIT, para permitir la intervención de la iniciativa privada en los sistemas de colocación (STJUE de 23 de abril de 1991, asunto C-41/90, caso *Macrotron*). Entre las que han afectado regulación nacional, STJUE de 11 de diciembre de 2014, asunto C-576/13, Comisión contra España, sobre el modelo de contratación en los puertos para la estiba y desestiba. En la STJUE de 3 de abril de 2008, asunto C-346/06, caso *Rüffert*, esta sobre una cuestión prejudicial de un juez alemán y en relación con la aplicación de la Directiva 96/71 sobre el salario a abonar en desplazamiento internacional de trabajadores, viene a sostener que el dumping social es una posible consecuencia de la libertad de prestación de servicios, pero que los límites son los fijados por la directiva y no otros de diferente orden como es el derecho del sindicato a la defensa de intereses profesionales o la sostenibilidad del sistema de la seguridad social del país, J. M. GÓMEZ MUÑOZ, “Principios del Derecho del Trabajo...”, cit., p. 31-35.

Se opta por lo tanto por **sustituir la regulación por el *soft law*** y se propicia la **inacción legislativa en materia social**, para competir en este ámbito con los mercados más desregulados, convirtiendo los mínimos de garantía en máximos, al propiciar la competencia a la baja entre las diversas regulaciones internas de los estados miembros. Las políticas sociales, a diferencia de las de mercado único, para las que no es necesaria la unanimidad del Consejo, pasan de “armonizables” a “coordinables”¹⁶⁶². De esta forma se aleja cualquier intento de armonización de las condiciones de trabajo en el seno de la UE. El libre juego de la competencia no va, naturalmente, en esa dirección, sino tendiendo en todo caso a la igualación por los mínimos.

El art. 151 TFUE pretende la equiparación de las condiciones de trabajo “por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”. Pero no es cierto que todo ello resulte mecánicamente del “funcionamiento del mercado interior”, sino del otro instrumento previsto, la “aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas”. Si se abandona el instrumento de aproximación y de armonización, el mercado no conseguirá esos objetivos, sino al contrario.

A todo ello contribuye también una concepción inadecuada de la naturaleza de los derechos sociales al ser vistos como esencialmente diferentes de los demás derechos, y sobre todo que se cuantifican económicamente para disuadir de su ejercicio. Como explicaba ya en 2007 el que fue presidente y ponente general del Comité Europeo de Derechos Sociales, Jean-Michel Belorgey, esta visión supone que:

“Se trataría no tanto de derechos-libertad sino de derechos-crédito; en otras palabras, no se trataría exactamente de derechos, sino más bien de enunciados programáticos que impondrían, en el mejor de los casos, una obligación de concreción a un productor de normas interpuestas (legislador o poder reglamentario), sin que el destinatario final pueda, por su parte, hacer valer un derecho subjetivo. No es que semejante representación esté ya desfasada, sino que procede, siempre ha procedido, de una pura y simple cuestión de principio. Pues conviene observar que **los derechos-libertad no pueden, la mayor parte de las veces, ser concretados más que a través de la intervención de los poderes, legislativo o reglamentario, intervención que comporta un coste**; o pensemos también en que el derecho a la educación, al que en general se suele conferir un tratamiento más favorable que a los demás derechos sociales —derecho a la salud, derecho a la vivienda—, comporta gastos tan considerables como esos otros derechos. Las dos razones esgrimidas pueden evidentemente combinarse con una tercera más frustrante: la que se reconduce a **la repugnancia que muestran algunos juristas o pensadores políticos** de algunos países —sobre todo, de la Europa del Este— con relación a toda especie de normas, en particular las internacionales, que evoquen un «socialismo de Europa occidental». Es a esta

¹⁶⁶² J. M. GÓMEZ MUÑOZ, “Principios del Derecho del Trabajo...”, *id.*, p. 41.

repugnancia a la que se enfrentó, en la República Checa, antes de la reforma constitucional de 2001, la ratificación de la Carta Social Europea”¹⁶⁶³.

C. Más armonización y menos buenas intenciones

A este respecto es significativo que cuando en la UE se abren campos de reflexión sobre los efectos de la globalización, aparte de señalar que las diferencias en niveles de vida y en normas sociales, medioambientales y fiscales se usan como ventajas competitivas en otros países, reconoce que en el seno de la UE existe la “percepción de que los gobiernos han perdido el control y no pueden o no quieren configurar la globalización y gestionar sus consecuencias de forma que beneficie a todos”¹⁶⁶⁴. Por eso aboga por mayor gobernanza mundial y más normas mundiales en derechos humanos y condiciones de trabajo para evitar, entre otros fenómenos, el *dumping* social y para amparar a los ciudadanos y proteger a la industria europea de la competencia desleal. Exige también procedimientos de toma de decisiones transparentes e inclusivos y justicia fiscal a escala mundial.

Todo ello es muy pertinente, pero cuando se refiere a las acciones en el interior de la UE en políticas sociales se limita a proponer una “guía” para su mejora partiendo del denominado “**pilar europeo** de los derechos sociales”. Pues bien, este pilar, que incluye importantes temas como igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social, **no es una Directiva sino una Recomendación**, que no actúa sobre las legislaciones nacionales sino que se basa en su respeto¹⁶⁶⁵. En consecuencia, ninguna armonización, sino mantenimiento del estatus en materia social: ¿acaso el *dumping* social a escala europea sí es de recibo y solo merece recomendaciones? Lo cierto es que, a pesar de su ambigüedad, bastaría con que hubiera tomado la forma de directiva para que el avance hubiera sido muy importante. Al quedarse en lo declarativo, su eficacia es bien limitada. Merece la pena detenerse en la forma laxa en la que trata algunos de los contenidos de la política laboral.

¹⁶⁶³ J. M. BELORGEY, “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: El Comité Europeo de Derechos Sociales”, cit., p. 371.

¹⁶⁶⁴ *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, Comisión Europea, COM (2017) 240 final/2, 12 de mayo de 2017, p. 9, 11, 18.

¹⁶⁶⁵ *Recomendación de la Comisión sobre el pilar europeo de derechos sociales*, (UE) 2017/761, C(2017)2600 de 26 de abril de 2017. Eduardo Rojo se hace eco de la tranquilidad con que la representación permanente de la patronal CEOE ante la UE acogía la Recomendación, destacando que “no impone obligaciones legales” ni una “extensión de los poderes de la Unión”, ni incluye fijación de salarios. La patronal europea Business Europe afirmaba sin rebozo que los ciudadanos desean más empleos y más prosperidad y no una legislación mal diseñada que obstaculice la creación de empleo. Todo un manifiesto. E. ROJO TORRECILLA, “La construcción del pilar europeo de derechos sociales. De la propuesta de Juncker (9.9.2015) a la Recomendación de la Comisión Europea (26.4.2017). ¿Más Europa social o reordenación del marco normativo vigente?”, *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 3, 2017, p. 60. En este artículo se analiza premenorizadamente el proceso de redacción de la Recomendación.

Así, en relación con el empleo seguro y estable (art. 5), se limita a recomendar que se “fomente” el empleo por tiempo indefinido, pero a continuación, consagra la flexibilidad (no la flexiseguridad) como valor esencial, sin establecer límite alguno, sino quedando al albur de cada Estado y cada negociación:

“De conformidad con la legislación y los convenios colectivos, deberá **garantizarse la flexibilidad necesaria** para que los empresarios puedan **adaptarse con rapidez** a los cambios en el contexto económico”.

Más aun, una de las formas que, contradictoriamente, contempla para avanzar hacia el empleo estable es justamente la que se ha convertido en la fuente de fraude laboral y al sistema de seguridad social más peligrosa. Se trata del fomento del **autoempleo** que, como se sabe, adquiere en la mayoría de las ocasiones las características de expulsión forzada del trabajo por cuenta ajena y precarización: “Deberán fomentarse el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia y facilitarse la movilidad profesional”, dice la Recomendación.

El derecho al **salario justo** (art. 6), si en vez de recomendación fuera norma vinculante, hubiera exigido modificaciones normativas importantes en la mayoría de los Estados, al declarar que “debe evitarse la pobreza de los ocupados”. Es la demostración de que esta situación existe, pero no basta con recomendar: el **fenómeno del “trabajador pobre” debería ser eliminado de raíz** en la UE mediante norma vinculante, aunque se adapte a cada Estado.

Es también significativa la forma en que se recoge la SST en el art. 10. Como se trata de uno de los ámbitos armonizados, no hay problema en formularlo como un derecho, incluso en el ámbito de la Recomendación:

“Los trabajadores tienen *derecho* a un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad en el trabajo. Los trabajadores tienen *derecho* a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades profesionales y que les permita prolongar su participación en el mercado laboral. Los trabajadores tienen *derecho* a la protección de sus datos personales en el contexto del empleo”

Es claro que esta declaración es un avance y que pone manifiesto la preocupación de la UE por el deterioro de las políticas sociales. Pero la **forma que adopta no es la adecuada**: serán las fuerzas del mercado, no la intervención pública reequilibradora, las que irán gobernando el curso de los acontecimientos. La **recuperación de los instrumentos democráticos de gobernanza y del Derecho del Trabajo comunitarios** es cada vez más urgente.

Y no se piense que por el hecho de que en materia de SST se ha producido la armonización en el ámbito de la UE el problema normativo está resuelto. La **expulsión de cada vez más colectivos del trabajo por cuenta ajena, la precarización, la**

unilateralidad empresarial en la determinación de las condiciones de trabajo y la **desarticulación de la organización sindical** actúan en un doble sentido: el empeoramiento de las condiciones seguridad y salud y el cuestionamiento del alcance y del cumplimiento de la ley. Solo la recuperación del Derecho del Trabajo tanto en su función como en su extensión a todos los trabajadores por cuenta ajena permitirá que la normativa sea eficaz. Mientras tanto, la erosión en los derechos continúa.

Es bien interesante en este sentido analizar la orientación de las políticas comunitarias en materia de SST desde el comienzo del siglo. La **Estrategia Comunitaria 2002-2006**¹⁶⁶⁶, que comenzaba reconociendo que “la aplicación de la legislación no ha dado aún los resultados esperados”, se limitaba a reafirmar que **lo esencial es el cumplimiento de la legislación**. Pero no analizaba las razones reales de los límites de la regulación, ni la necesidad de avanzar en la armonización legislativa del conjunto de condiciones de trabajo, ni tampoco la necesaria y ausente complementariedad de la intervención colectiva de los trabajadores en las condiciones de trabajo. Ni tampoco avanzaba estrategia alguna para mejorar el cumplimiento legislativo. Nada de esto se menciona, sino que la Estrategia se ciñe a la repetición de **lugares comunes** sobre la implantación de la *cultura de la prevención* entendida como **modificación de conductas individuales** (de ahí la insistencia en que se propicie en las etapas educativas), la sensibilización, la elaboración de **instrumentos no vinculantes** como guías técnicas o códigos de buenas prácticas) o la llamada a la **importancia de la RSE**.

Pero lo más significativo es que **en ningún lugar se encuentra mencionado que la SST es un derecho de los trabajadores, sino que se coloca únicamente como elemento de contribución a la productividad** y el rendimiento y, por lo tanto, supeditada a tal objetivo¹⁶⁶⁷. Así, la sensibilización se obtendrá “analizando los modelos relativos a la importancia de unas buenas condiciones de trabajo para la productividad, la calidad y el rendimiento” o que “una política eficaz de SST es un factor de competitividad y que su falta implica costes añadidos”.

La subsiguiente **Estrategia Comunitaria 2007-2012**¹⁶⁶⁸ avanza ya en su título que su objeto es la “mejora de la calidad y la productividad” e insiste en que el problema de la falta de protección eficaz de la SST puede desembocar en absentismo (¡!) por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales así como en invalidez permanente de

¹⁶⁶⁶ Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre una nueva estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo (2002-2006), *DOCE* núm. 161 de 5 de julio de 2002, 2002/C 161/1-4.

¹⁶⁶⁷ Múltiples son los estudios que demuestran que la inversión en seguridad es rentable. Se ha evaluado el coste de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en un 4% de PIB mundial. Y que, comparando el número de accidentes mortales y la competitividad de cada país, ambas magnitudes son inversamente proporcionales. Por todos, OIT, *La seguridad en cifras. Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, p. 17-20. Pero el acento ha de colocarse hoy en el derecho a la salud en el trabajo, incluso si la prevención no fuera rentable.

¹⁶⁶⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012), COM(2007) 62.

origen profesional. A juicio de la Comisión, el problema que de ello se deriva es que “encierra una dimensión humana importante” -no parece ser la violación de un derecho sino una cuestión moral- “y además tiene un gran impacto negativo sobre la economía” (¿acaso se debe la exclusión de la muerte de los trabajadores por esas causas a que su contenido económico es menos relevante?). También comienza con la reafirmación de la necesidad de garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE, pero una de las medidas propuestas es la simplificación del marco legislativo, en la línea precisamente de hacer más laxas las obligaciones de la PYME. Y la otra medida estrella vuelve a ser la promoción de **cambios en el comportamiento**, insistiendo en que (punto 6.2):

“Las empresas que invierten en la protección de la salud de sus trabajadores a través de las políticas de prevención activas obtienen resultados que pueden medirse: reducción de los costes debidos al absentismo, disminución de la rotación del personal, mayor satisfacción de los clientes, incremento de la motivación, mejora de la calidad y mejor imagen de la empresa. Esos efectos positivos pueden reforzarse **animando a los trabajadores**, en un entorno de trabajo sano, a adoptar **hábitos de vida** que mejoren su estado de salud general”.

El **miedo reverencial de las instancias comunitarias a reconocer que la SST es un derecho de los trabajadores y a actuar en consecuencia**, o más bien la decisión consciente de **supeditarlo al interés económico y la competitividad**, conduce a reducirlo a un argumento económico. Pareciera que es necesario convencer al empresariado de que la prevención del riesgo en el trabajo constituye un elemento de beneficio y no una obligación. Y, naturalmente, otra vuelta a relacionar los hábitos de vida de los trabajadores con la SST. Se supone que ahora también lo moderno es achacar a la obesidad o a hábitos de vida no considerados sanos, las lesiones en el trabajo. No porque no haya que fomentar hábitos sanos, sino porque toda la palabrería no puede desdibujar la responsabilidad empresarial en las condiciones de trabajo -que son las que producen las lesiones a las que se alude- y volver a la carga con la **atribución de la culpa a los trabajadores**. Y todo ello sin considerar además que los hábitos sanos de vida son muy frecuentemente más caros e inasequibles a muchos trabajadores sumidos en la precariedad. No es de extrañar el estancamiento en las acciones preventivas al que asistimos. Un ejemplo que ha sido ya tratado es la aplicación del *soft law* a las limitaciones de actividades peligrosas a realizar por trabajadores cedidos por ETT, que se han convertido en derecho dispositivo.

La CES se pronunció en 2014¹⁶⁶⁹, en plena crisis económica, denunciando el deterioro de las condiciones de trabajo en Europa y el incumplimiento por parte de la Comisión de las Resoluciones de 2011 y 2013 del Parlamento, la propia CES y el Comité tripartito consultivo para la seguridad y salud en el trabajo de la Comisión Europea (CCSS) que requerían una estrategia europea con objetivos cuantificables, calendarios

¹⁶⁶⁹ CES, “*The EU has to act now to improve occupational health and safety*”, Resolución adoptada en la Comisión Ejecutiva celebrada el 2 y 3 de diciembre de 2014, consultada en https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/document/files/07_-_en_-_health_-_resolution_def.pdf

vinculantes y evaluación periódica. Criticaba asimismo el Marco Estratégico de la UE en materia de SST 2014-2020 en cuanto que “no se trata de una mejor protección de los trabajadores contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino que trata de romper la legislación europea, en un intento de resolver la crisis económica, y no ofrece una verdadera acción”. Denunciaba asimismo que sus propuestas no habían sido tenidas en cuenta por la Comisión, fracasando en la inclusión de los principios democráticos en las propuestas de salud laboral y la política de seguridad en Europa, y vulnerando los tratados europeos fundamentales. Terminaba la Resolución de la CES con la exigencia de cuatro acciones urgentes:

- a) El establecimiento de límites de exposición vinculantes para un mayor número de sustancias tóxicas, en particular cancerígenas¹⁶⁷⁰.
- b) La inclusión inmediata de sustancias tóxicas para la reproducción en el ámbito de la directiva de cancerígenos y mutágenos.
- c) La actualización de las tres directivas existentes referentes a los trastornos musculoesqueléticos (vibraciones, la manipulación manual y equipos que incluyen pantallas de visualización).
- d) Comprobado el impacto de los riesgos psicosociales en el deterioro de las condiciones de trabajo y salud, y la imposibilidad de controlar el problema sólo con métodos no legislativos, han de tomarse urgentemente medidas legislativas.

El último pronunciamiento de la Comisión¹⁶⁷¹ sobre la modernización de la legislación de SST, a raíz del análisis de la evaluación de la Directiva Marco -a pesar de reconocer como siempre que lo fundamental es el cumplimiento de la normativa- pone el acento en las actitudes y los hábitos (la vieja teoría *behaviorista*), en los que todos parecen tener el mismo nivel de responsabilidad. Así, en su Conclusión se dice textualmente:

“Una cultura de cumplimiento en las empresas y entre los trabajadores es lo que realmente hace que las cosas cambien sobre el terreno. (...) La **política moderna de SST depende de la colaboración** entre muchos agentes, con sentido común y el convencimiento compartido de que alcanzar un nivel elevado de protección a la salud y la seguridad en el trabajo **es cosa de todos.**”

¹⁶⁷⁰ Recordaba la Resolución que “Por el momento, los valores límite vinculantes de exposición de los trabajadores se han establecido a nivel europeo por sólo tres sustancias cancerígenas, mientras que los trabajadores están expuestos a varios cientos de carcinógenos y mutágenos. Las mujeres en particular a menudo están expuestas a un cóctel de sustancias tanto en el lugar de trabajo y el hogar que puede aumentar los riesgos, incluyendo a la viabilidad de su descendencia. El nuevo marco no menciona la necesidad de mejorar la legislación vigente sobre la prevención de la exposición de los trabajadores a los agentes carcinógenos y mutágenos, mientras que debería ser una prioridad para la UE”.

¹⁶⁷¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Trabajo más seguro y saludable para todos. Modernización de la legislación y las políticas de la UE de seguridad y salud en el trabajo, COM(2017) 12, SWD(2017) 9 y 10.

Para alcanzar esta conclusión no habría hecho falta el esfuerzo colectivo de muchas décadas para consagrar derechos en la legislación. Esto es, parece ser, lo antiguo. **Lo “moderno” es animar y no hacer cumplir las obligaciones.** La consideración de que el empresario es el centro de la responsabilidad en materia de SST, todavía vigente en la Directiva marco, se sustituye por el viejo “es cosa de todos” -que tergiversa el concepto de *cultura de la prevención*- para desdibujar justamente la responsabilidad legalmente consagrada¹⁶⁷². Pero, naturalmente, lo de dar ánimos se reduce a las políticas sociales, y a las de SST en particular. **Las reglas de competencia sí que son compulsivas y el poder de dirección para el establecimiento de las condiciones de trabajo tampoco es “cosa de todos”,** sino que sigue residiendo, también a la antigua, en el empresario. Diríase que la comunicación ha sido directamente redactada por los empresarios y no precisamente por los más dados al cumplimiento de las normas.

Otro buen ejemplo también reciente de los criterios comunitarios es la forma en que el Parlamento Europeo ha abordado una moderna manifestación de la **huida del Derecho del Trabajo**, la *economía colaborativa*, mediante una Resolución¹⁶⁷³ que a buen seguro inspirará las legislaciones nacionales en este aspecto. Bien está que se aborde el fenómeno, pero el problema es que se hace de modo insuficiente y ambiguo, al menos por ahora. Así, el capítulo titulado *Impacto en el mercado laboral y derechos de los trabajadores* es especialmente complaciente con lo que denomina “nuevas oportunidades, así como vías nuevas y flexibles de acceso al empleo (...) como punto de entrada al mercado laboral, especialmente para los jóvenes y los grupos marginados”. En una **pirueta para apartarse del Derecho del Trabajo**, y a pesar de señalar que “puede desembocar en situaciones de precariedad”, lo que es un hecho, “subraya la necesidad de que, por una parte, el mercado laboral sea flexible y, por otra, de que los trabajadores gocen de seguridad económica y social”, eso sí, como siempre, “conforme a las costumbres y tradiciones de los Estados miembros”.

Parece un poco **incompatible la seguridad económica y social con la precariedad**, pero la solución que ofrece la Resolución es sencilla: la búsqueda por los Estados miembros de la **modernización** de la legislación en vigor y en particular la relativa a seguridad social, dejando también a cada caso y a cada país, y sin establecer criterio alguno, si los trabajadores son autónomos o por cuenta ajena. Aquí reside precisamente el elemento esencial, que la Resolución no aborda. Claro que los trabajadores autónomos han de tener el mismo derecho a la protección social que los trabajadores por cuenta ajena. El problema es si lo son o no. Si no se resuelve previamente

¹⁶⁷² La Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de 2008, en reunión organizada por la OIT y la AISS (Organización Internacional de la Seguridad Social), distingue correctamente las responsabilidades de los Gobiernos (legislativas y de inspección, básicamente), de los empresarios (garantizar el alto nivel de seguridad y salud y los derechos de información y consulta) y de los trabajadores (cumplimiento de órdenes y colaboración). En realidad, se trata de la aplicación efectiva de los Convenios OIT núm. 155 y 187. Consultada la Declaración en el archivo OIT, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/statement/wcms_095955.pdf

¹⁶⁷³ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2017, sobre una Agenda Europea para la economía colaborativa (2017/2003(INI)), P8_TA-PROV(2017)0271.

este problema, las consecuencias son conocidas: de un lado, el **trasvase de la responsabilidad del empresario al trabajador** y de otro, la **socialización del coste de la protección**, que acaba recayendo, en virtud de las bonificaciones a los autónomos, en los trabajadores por cuenta ajena y en el conjunto del sistema, que ha de otorgar prestaciones y complementos a mínimos que no se corresponden con la cotización real¹⁶⁷⁴.

El ámbito internacional de estas empresas exigiría una respuesta comunitaria que estableciera con claridad los términos de la inclusión de los trabajadores en la legislación laboral, y no acercamientos variados en cada Estado que obstaculizan la defensa de los derechos laborales ante el fraude. Consciente precisamente el Parlamento del fraude generalizado que suponen muchas de estas plataformas en materia laboral, insta a las inspecciones de trabajo a actuar para detectar el trabajo no declarado y la posibilidad de que las plataformas realicen operaciones propias de las empresas de trabajo temporal. Pero el problema no es solo la inspección sino también la consistencia y la uniformidad de los criterios.

Lo que esconden este tipo de empresas muchas veces es una **nueva forma de subordinación** en nada diferente a la que define en la legislación al trabajador por cuenta ajena. Como se ha visto más arriba en el caso *Uber*, las notas de ajenidad y dependencia son claras, a pesar de las nuevas formas que adoptan¹⁶⁷⁵. No es un problema, pues, de modernización legislativa, sino de aplicación de la actual, sin perjuicio de que se pudieran recoger algunas especificidades de las formas de subordinación específicas. En todo caso, **no se trata de adaptar la ley a los intereses de estas empresas, sino de reafirmar su inclusión en el Derecho del Trabajo**. Se trata de regular su actividad y no de adaptarse a los hechos consumados. La regulación de obligaciones de **transparencia** de las empresas como facilitar a la inspección de trabajo los listados de trabajadores, los tiempos de trabajo y la facturación realizada serían un buen comienzo.

3.-La presión de las entidades de acreditación por desplazar al control público en materia de seguridad y salud en el trabajo

Otra de las formas de desplazamiento de la capacidad normativa y de control de los Estados, y por tanto del control democrático, es el progresivo depósito de estas

¹⁶⁷⁴ Un buen ejemplo de ello son las recientes modificaciones legislativas sobre la protección de autónomos, que incluyen importantes bonificaciones y reducciones de cuotas de seguridad social, Proposición de Ley de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados* de 4 de julio de 2017 núm. 56-5, p. 1-25.

¹⁶⁷⁵ La Sentencia del Tribunal de empleo, Caso 2202551/2015 ha reconocido en Inglaterra la relación laboral de los 20.000 trabajadores de Uber, desvelando los subterfugios de la empresa para aparentar no ser lo que en realidad es. (Consultada el 12 de julio de 2017 en <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/10/aslam-and-farrar-v-uber-employment-judgment-20161028-2.pdf> y <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/10/aslam-and-farrar-v-uber-reasons-20161028.pdf>)

facultades en entidades privadas, nacionales o internacionales que, aunque aparentemente cumplen funciones técnicas, en ocasiones desbordan su ámbito para invadir el ámbito público y para invalidar los avances producidos en el respeto de los derechos sociales. Este es el caso de las **entidades de normalización y certificación** cuando abordan materias reguladas con el fin de desnaturalizarlas.

A. Normalización, acreditación y certificación en el ámbito de la seguridad industrial: una forma diferente de ejercer el control público no trasladable a la seguridad en el trabajo

La regulación de estas actividades en España se remonta al año 1992, en que se promulgó la **Ley de Industria**¹⁶⁷⁶. La Ley establece las bases de ordenación del sector industrial y adapta la regulación de la actividad industrial en España a la normativa comunitaria y a las necesidades del mercado interior. No se trata de una norma directamente relacionada con la prevención del riesgo laboral, ya que el **bien jurídico protegido** no es la seguridad y salud de los trabajadores dependientes de un empresario, sino la de la **población en general y el medio ambiente**. Interesa no obstante analizar aquí alguno de sus puntos, no solo porque mantienen **similitud conceptual** -ya que en ambos casos se trata de la intervención administrativa en materia de seguridad- sino porque en ocasiones su regulación se solapa con la materia preventiva. En esos casos, la legislación industrial adquiere el carácter de **norma técnica de referencia a efectos de SST**. Es el caso también de otras regulaciones en materias como la normativa de edificación¹⁶⁷⁷ o la comercialización de sustancias químicas¹⁶⁷⁸, con impacto igualmente laboral.

Pues bien es su Título III, denominado *Seguridad y Calidad Industriales*, el que aquí interesa, al constituir, como se reconoce en el preámbulo, el núcleo de la Ley “por la importancia creciente de esta materia en el contexto internacional”. Su objetivo es precisamente la eliminación de barreras técnicas a través de la normalización y la armonización de las reglamentaciones e instrumentos de control, aplicando el enfoque comunitario basado en la “progresiva sustitución de la tradicional homologación administrativa de productos por la certificación que realizan empresas y otras entidades”¹⁶⁷⁹. Los instrumentos básicos que la Ley define en este terreno –siempre

¹⁶⁷⁶ Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, *BOE* núm. 176 de 23 de julio de 1992, p. 25498-506.

¹⁶⁷⁷ Ley 38/1999 de 5 de noviembre de 1999 de Ordenación de la Edificación y Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo, Código Técnico de Edificación

¹⁶⁷⁸ Cuya actualización más importante tuvo lugar tras la promulgación del Reglamento CE/1907/2006 y la Directiva 2006/121/CE, *DOCE*, L de 30 de diciembre de 2006.

¹⁶⁷⁹ Las entidades colaboradoras estaban reguladas por normativa anterior. El Real Decreto 735/1979, de 20 de febrero, *BOE* núm. 85 de 9 de abril de 1979, p. 8385, contenía la normativa a cumplir por entidades colaboradoras en expedición de certificados de calidad, homologación y verificación. Por Real Decreto 2584/1981 de 18 de septiembre, *BOE* núm. 263 de 3 de noviembre de 1981, p. 25732-33, se había aprobado el Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación El Real Decreto 1407/1987 de 13 de noviembre, *BOE* núm. 277, de 19 de

teniendo en cuenta que no son aplicables en general a las formas de intervención pública en materia de SST- son, entre otros, los siguientes:

- **Normalización:** actividad por la que se unifican criterios respecto a determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto.

- **Certificación:** actividad que permite establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso o servicio con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.

- **Homologación:** certificación por parte de una Administración Pública de que el prototipo de un producto cumple los requisitos técnicos reglamentarios.

- **Inspección:** actividad por la que se examinan diseños, productos, instalaciones, procesos productivos y servicios para verificar el cumplimiento de los requisitos que le sean de aplicación.

- **Organismos de control:** entidades que realizan en el ámbito reglamentario, en materia de seguridad industrial, actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría.

- **Acreditación:** reconocimiento formal de la competencia técnica de una entidad para certificar, inspeccionar o auditar la calidad.

El objeto de la **seguridad industrial** se define en el art. 9 como “la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios (...) derivados de la actividad industrial” y las **actividades de prevención y protección** como aquellas cuya finalidad es “limitar las causas que originen los riesgos, así como establecer los controles que permitan detectar o contribuir a evitar aquellas circunstancias que pudieran dar lugar a la aparición de riesgos y mitigar las consecuencias de posibles accidentes”. Los riesgos a los que se refiere son los que “puedan producir **lesiones o daños a personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente**”, lo que supone el más amplio campo de cobertura. De esta forma, aparece legalmente definido el concepto de **prevención como control del riesgo**. Ha de repararse en que esta definición es **menos contundente que la aplicada a la prevención del riesgo en el trabajo** que, como se ha visto, hace hincapié en la *evitación* (no solo control) del riesgo desde su origen. La propia Ley se cuida de **excluir de su ámbito las actividades relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo**, que, aclara, “se regirán por lo dispuesto en su normativa específica”.

noviembre de 1987, p. 34445-48 regulaba las Entidades de Inspección y Control Reglamentario en materia de seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales. Las tres normas serían derogadas por el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, Real Decreto 2200/1995 de 28 de diciembre, *BOE* núm. 32 de 6 de febrero de 1996, p. 3929-41. Por Real Decreto 1449/1995, de 4 de agosto, *BOE* núm. 215, de 8 de septiembre de 1995, p. 27157-58 se había designado a la *Asociación Española de Normalización y Certificación* (AENOR) como representante de España ante la Comisión Electrotécnica Internacional.

El art. 10 prevé la posibilidad de que las AAPP¹⁶⁸⁰ puedan retirar o incluso destruir productos que no cumplan las prescripciones reglamentarias, pero además, a semejanza de la legislación laboral, pueden acordar la paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente. También la introducción de *planes de seguridad* obligatorios para las industrias con alto riesgo, contaminantes o nocivas recuerda la misma obligación en las obras de construcción¹⁶⁸¹, que en este caso deben ser aprobados por la Administración competente, ya que las afectaciones sobrepasan el ámbito de la empresa responsable, lo que no sucede en materia de prevención del riesgo laboral.

Pero la diferencia fundamental estriba en el **mecanismo de control** por parte de la Administración en la comprobación del cumplimiento de las normas. El art. 14 permite que las AAPP puedan comprobar el cumplimiento de las disposiciones -en particular los *Reglamentos de Seguridad*, cuyo contenido se define en el art. 12- y requisitos de seguridad **por sí mismas o por medio de Organismos de Control ajenos, públicos o privados**. Es esta una diferencia fundamental, ya que en el caso de la **Inspección de Trabajo se trata de un sistema público**, cuyo carácter viene obligado no solo por la ley interna sino también por la normativa internacional, ya que el art. 6 del Convenio nº 81 OIT prescribe que “el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos” con estabilidad en el empleo garantizada y condiciones de servicio que les proporcionen independencia técnica. La inspección incorpora como elemento fundamental la **competencia comprobatoria** del cumplimiento de las obligaciones, en este caso derivadas de la normativa laboral, en la que se subsume la de SST.

El origen de tal diferencia está precisamente en el diferente carácter de las obligaciones empresariales en seguridad industrial y SST. Mientras que en el primer caso son obligaciones cuyo cumplimiento afecta genéricamente a la población, en el caso de la SST se trata de obligaciones con la misma vertiente jurídico-pública, pero además con la derivada de la existencia de un contrato de trabajo que implica unas obligaciones derivadas del derecho laboral, en particular el deber de prevención, específicamente aplicado a trabajadores. No es ya solamente que el citado convenio nº 81 OIT no permita que la comprobación se ejerza de otra manera que por funcionarios públicos del sistema de inspección, sino que además, el incumplimiento de las obligaciones preventivas tiene consecuencias directas en los derechos individuales de los trabajadores y en el sistema de prestaciones públicas, lo que exige la comprobación de los hechos en cada caso. En consecuencia, y en el marco legislativo vigente, **tanto el sistema de acreditación y**

¹⁶⁸⁰ Central o Autónoma según la distribución de competencias asignada en la CE art. 148 y 149 y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

¹⁶⁸¹ Real Decreto 555/1986 de 21 de febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas, *BOE* núm. 69 de 21 de marzo de 1986, p. 10658-59. Sería derogado por Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, *BOE* núm. 256 de 25 de octubre de 1997, p. 30875-86 y que transponía la Directiva 92/57/CEE, de 24 de junio de disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles.

certificación de cumplimiento de obligaciones como la competencia privada de comprobación no son trasladables a la SST.

La LPRL sí incorpora un supuesto de acreditación, pero **no referido al control de cumplimiento de obligaciones**, cual es la **exigida a los SPA** (no a las empresas) para desarrollar sus funciones de asesoría a los empresarios con los que mantengan concierto. Se trata simplemente de garantizar que tales servicios cuentan con los mínimos requisitos para cumplir sus cometidos. También han de acreditarse las **entidades auditoras** de la organización preventiva interna, por los mismos motivos y sin que tal acreditación les dote de ninguna competencia pública –y menos de control- hasta el punto de que la mera aportación de una auditoría conforme por el empresario carece de cualquier validez ante la comprobación inspectora (o jurisdiccional) de cualquier incumplimiento normativo de la empresa en cuanto a su organización preventiva. Incluso tal acreditación no impide que los SPA o las entidades auditoras sean **susceptibles de control público**, siendo sujetos responsables en la LISOS por el incumplimiento de sus obligaciones.

Se apuntará finalmente, y en relación específicamente con la seguridad industrial, que la Ley de Industria no transponía sin embargo la normativa comunitaria sobre **accidentes graves en actividades industriales**¹⁶⁸², que establece obligaciones para los empresarios, entre otras las relativas, a: determinar los riesgos, tomar las medidas de seguridad apropiadas e informar, formar y equipar, con el fin de garantizar su seguridad, a las personas que trabajan en el centro de trabajo. Además se prevén obligaciones de notificación administrativa de actividades y sustancias utilizadas.

No sería hasta la publicación del Real Decreto 1254/1999, cuando se incorporase a nuestro ordenamiento jurídico esta normativa. Con posterioridad, y mediante Reales Decretos 119/2005 y 840/2015, se transpondrían la Directivas 2003/105/CE (Seveso III) y 2012/18/UE. Esta última, actualmente vigente, amplía el número de categorías de peligro y el listado y clasificación de productos de la normativa anterior. También establece modificaciones relativas al intercambio y sistemas de información entre las autoridades competentes y a las disposiciones relacionadas con el acceso del público a la información y a la participación y acceso a la justicia, y obliga a las administraciones a disponer un programa de inspecciones *in situ*.

En cuanto a la **normalización**, constituye un instrumento legislativo en su manifestación de *soft law*, al permitir la **unificación de criterios** y la adopción de un lenguaje común respecto de una concreta actividad. La adopción de este tipo de criterios comunes es trascendente para la compatibilidad de los productos, la consecución de

¹⁶⁸² Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, *DO* núm. L 230 de 5 de agosto de 1982, p. 1-18. Conocida como directiva *Seveso*, tuvo como detonante el grave accidente producido en la fábrica de pesticidas de Icmesa Chemical Company, del grupo Roche en esa localidad italiana en 1976. Fue actualizada por la Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Seveso II).

estándares de calidad comunes o la evitación de la competencia desleal. Es decir, tiene **efectos básicamente comerciales**. Aunque los sistemas de confección de estas normas incluyen procedimientos de consenso amplio y pretenden evitar que se constituyan en obstáculos económicos y productivos indebidos, lo cierto es que hoy día están en manos de organismos no gubernamentales en cuyas manos las instituciones gubernamentales han depositado la competencia del establecimiento de normas, que pueden o no adoptar posteriormente como vinculantes.

Los estándares que confeccionan son en principio de adopción voluntaria, salvo que sean asumidos por una norma nacional o internacional con capacidad de obligar. Sin embargo, es frecuente que su observancia sea exigida en los pliegos de condiciones de contratos públicos y privados, lo que no hace cambiar su naturaleza de norma voluntaria. En lo que aquí interesa, las acciones de normalización más importantes se refieren a la actividad industrial, en tanto que en muchos casos introducen criterios de “seguridad del producto” que pueden tener su reflejo en el ámbito de la prevención y que, por lo general, constituyen **referencias técnicas**. Así, en España existe desde 1986 la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)¹⁶⁸³, que sustituyó a la hasta entonces entidad pública dependiente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas denominada Instituto de Racionalización y Normalización (IRANOR). Por su parte, la UE dispone también de organismos similares, como el Comité Europeo de Normalización (CEN), que también es una entidad privada en la que participan entidades de los países comunitarios (AENOR por parte de España) y que se constituye desde 1961 en entidad de referencia de la UE en materia de normalización, a través de los estándares europeos denominados **normas EN**. Estas normas son transpuestas obligatoriamente en cada país, en nuestro caso a través también del CEN como **normas UNE**.

A nivel internacional existen entidades también privadas como la Organización Internacional de Normalización (ISO), compuesta por las entidades nacionales de normalización, en las que también participa AENOR. Algunas de las normas ISO se adoptan también por el CEN, y también como normas UNE. Estas entidades vienen elaborando también normas **relativas a sistemas de gestión**, que incluyen actividades de **auditoría y certificación** en las empresas que los adoptan. Así, otorgan certificaciones en materias como gestión de **calidad** (normas ISO 9000) o gestión **ambiental** (normas ISO 14000). Estas certificaciones tienen un **objetivo básicamente comercial o de prestigio**, pues, o bien se refieren a ámbitos no regulados por las leyes internas de cada país, o **no garantizan que las empresas certificadas se atengan al cumplimiento de las normas nacionales, sino a los estándares ISO, que no tienen por qué coincidir**.

¹⁶⁸³ La función normativa de AENOR en el campo de la SST se manifiesta en la confección de normas técnicas UNE (acrónimo de “Una Norma Española”), que, aparte de las de seguridad industrial que inciden en el ámbito preventivo, incluyen otras que regulan directamente materias de seguridad y salud en el trabajo. La aprobación de tales normas, propuestas por AENOR, corresponde al Comité de Normalización nº 81, cuya secretaría ejerce el INSHT.

Aunque pueden ayudar a una mejor gestión interna, las certificaciones **carecen por sí mismas en general de todo valor jurídico-público**, ya que sólo confieren un marchamo de confianza en las relaciones entre privados. Sólo adquieren un **diferente valor cuando las certificaciones forman parte del control público** (en forma de comprobación, no de inspección) de ciertos hechos¹⁶⁸⁴. En esos supuestos, **su exigencia ha de estar prevista normativamente y dotarse de sistemas de acreditación transparentes y controlados** por el propio Estado, quedando siempre el control del cumplimiento de la legislación material reservado a la inspección pública. Es el caso de las certificaciones de carácter industrial o medioambiental cuando el poder público decide, reservándose la función inspectora, ceder a terceros funciones de control o comprobación¹⁶⁸⁵, lo que no ocurre en el ámbito de la SST. También pueden usarse como medidas de impulso del cumplimiento de la ley que adquieren valor jurídico-público cuando, sin dejar de ser voluntarias, se tienen en cuenta, por ejemplo, para licitar en concursos públicos o para la obtención de incentivos fiscales, como es el caso del Sistema Comunitario de Gestión y Auditoria medioambientales (EMAS), cuyo sello acredita la existencia de ese sistema de gestión¹⁶⁸⁶. En todo caso, el crecimiento del comercio internacional ha permitido que progresivamente adquieran un valor de referencia en las transacciones comerciales e incluso en los tratados internacionales sobre libre comercio y se han convertido en un ámbito de negocio privado importante¹⁶⁸⁷.

B. Los intentos de acreditación privada de la gestión preventiva

Hasta aquí, nada que objetar a una función de certificación con efectos exclusivamente privados. Sin embargo, a finales de los años noventa del pasado siglo, se pretendió extender el ámbito de actuación de las entidades normalizadoras y certificadoras a la seguridad y salud en el trabajo (SST). El hecho de que diversa normativa internacional (OIT, UE) obliga a las empresas a la organización interna de la prevención, es decir, al establecimiento de un sistema de gestión preventiva, animó a estas entidades a diseñar estándares en esta materia que pudieran integrarse en sus sistemas de calidad o medio ambiente. Las aparentes similitudes de los principios de mejora continua que pueden aplicarse no pueden hacer olvidar, no obstante, que la **prevención de riesgos laborales en la empresa deriva de una obligación legal**, mientras que la calidad, que

¹⁶⁸⁴ C. PADRÒS REIG, *La Administración invisible*, Ed. Dykinson, SL, Madrid, 2010, p. 34.

¹⁶⁸⁵ En España la función de acreditación se realiza por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), acogida al derecho de asociaciones y que integra organismos públicos y privados.

¹⁶⁸⁶ Reglamento (CE) N° 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales (EMAS), de 25 de noviembre de 2009, *DOUE* de 22 de diciembre de 2009, L, 342. Establece un completo cuestionario de análisis, requisitos del sistema de gestión y de las auditorías, además de un registro público de las empresas acreditadas.

¹⁶⁸⁷ Significativamente, AENOR, que nació como entidad sin ánimo de lucro, se ha desdoblado en 2017 en dos entidades diferenciadas: UNE, normalizadora y sin fines lucrativos, y AENOR, entidad mercantil certificadora, que sí lo tiene.

servía de modelo, es un asunto puramente interno y privado¹⁶⁸⁸. Mientras que, en ausencia de legislación específica, como es el caso de la calidad, adquiere sentido la certificación de cumplimiento de una norma de aplicación voluntaria, carece de él en presencia de normas de obligado cumplimiento cuyo control corresponde a los Estados.

Así, y en particular en el ámbito de la UE, la Directiva Marco -y las legislaciones nacionales en consecuencia- ya obligan a la existencia de un sistema de gestión con las características que se han descrito. Por lo tanto, poco sentido tiene a efectos prácticos la aplicación de una recomendación privada, y menos aún obtener una certificación, que carecerá de toda validez a efectos de justificar el cumplimiento de la ley, como no sea que la **intención sea sustituir la vigilancia y el control públicos por la certificación privada**. Por esa misma razón la mayoría de los institutos de seguridad de los países de la UE, siguiendo también los criterios de OIT, son contrarios a la certificación.

El intento de las entidades de acreditación chocó también inmediatamente con la visión de quienes ostentan el poder normativo a escala internacional. En primer lugar, la OIT, que se mostró contraria a tal iniciativa, y acto seguido la UE, que decidió no tomar acción alguna antes de los pronunciamientos de OIT. Aun así, la entidad de normalización británica *British Standards Institution* (BSI) elaboró en 1996 una de las primeras normas sobre gestión preventiva denominada *OHSAS 8000*, aunque todavía sin pretensión de certificación¹⁶⁸⁹. En ese mismo año ISO no consiguió la mayoría necesaria entre sus miembros para abordar la confección de una norma similar, por lo que cedió ante OIT, dejando en sus manos su elaboración. Partiendo de su propia normativa, la OIT publicó en 2001 unas *Directrices* en forma de recomendación sobre cómo establecer sistemas de gestión de la SST¹⁶⁹⁰.

¹⁶⁸⁸ Eso no quiere decir que hasta entonces no existieran sistemas de gestión, como el *Dupont* o el *Control Total de Pérdidas*, normalmente seguidos por las empresas (también por las españolas) y que no requerían certificación alguna.

¹⁶⁸⁹ Un grupo de países (por mejor decir, sus entidades de normalización, oficiales o no) comenzaron también a elaborar sus propias normas. AENOR, por su parte, publicó UNE 81900:1996 EX. *Prevención de riesgos laborales. Reglas generales para la implantación de un sistema de gestión de riesgos laborales (S.G.P.R.L)*, experimental. Esta norma incluía, antes que BSI 8000, la certificación, y sería seguida de otras versiones posteriores. En 2004 fueron expresamente anuladas, según consta en Resolución de 26 de julio de 2004 de la Dirección General de Desarrollo Industrial, por la que se publica la relación de normas UNE anuladas durante el mes de junio de 2004, *BOE* núm. 197 de 16 de agosto de 2004, p. 29208.

¹⁶⁹⁰ Sobre proyecto encargado a la *International Occupational Hygiene Association* (IOHA) y basadas en el establecimiento de políticas nacionales concertadas, la rendición de cuentas por el empresario del cumplimiento de las normas y la participación de los trabajadores y sus representantes y evaluación de resultados mediante la investigación de las lesiones y auditorías periódicas, *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, ILO-OSH 2001*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002. De igual forma, y según las prescripciones de la LPRL, el INSHT había elaborado una nota técnica con la misma finalidad, aunque menos completa. Con posterioridad vería la luz una guía más prolija sobre la forma de integrar la prevención en la gestión empresarial, INSHT, *NTP 565: Sistema de gestión preventiva: organización y definición de funciones preventivas*, Madrid, 2000 y *Guía Técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa*, INSHT, Madrid, 2009, actualizada en 2015.

Sin embargo, la **presión de un grupo de entidades de normalización** (entre ellas AENOR) -que insistían en que ISO adoptara una posición favorable a la existencia de normas certificables por considerar que existía negocio por la vía de las certificaciones- alumbró la constitución de un consorcio liderado por BSI, que elaboró *OHSAS 18001/18002. Sistema de gestión de seguridad y salud laboral*, publicada por primera vez en 1999 y revisada en 2007, sin el marchamo ISO, pero ya con inclusión de la certificación¹⁶⁹¹.

La discusión que se abría estribaba en si las normas de gestión de SST, y sobre todo la existencia de certificación, obedecen a consideraciones preventivas o a elementos ajenos a ello y puramente comerciales, aunque adornados con la preocupación por la seguridad de los trabajadores, lo que las certificaciones sobre el sistema nunca aseguran. O, dicho en otros términos, si la existencia y condiciones del **sistema de gestión preventiva derivan de obligaciones legales o son materia de autorregulación** por parte de las empresas, y por tanto su control puede ser estrictamente privado.

La certificación de la gestión preventiva puede convertirse en un **negocio mundial**, aprovechando el éxito de las certificaciones de calidad, ya que no se obtendría solo como un complemento del marchamo de calidad de la empresa, sino que podría ser exigida por las grandes empresas para sus suministradores de todo el mundo. Es más, pueden ser utilizadas como **forma de cumplimiento de las cláusulas laborales sociales** de los acuerdos de libre comercio internacional, lo que ya es más que una tendencia. Y ello a pesar de la **confusión** producida por la certificación: en realidad, lo que se certifica **no es la correcta adecuación de la empresa a la normativa preventiva**, sino solamente que **dispone de un sistema de gestión compatible con los estándares definidos por la entidad certificadora**, lo que a los efectos de la protección efectiva de los trabajadores puede no tener impacto alguno. En el fondo, lo que se discute es si los Estados y las organizaciones supraestatales **sujetos a control democrático** ceden sus poderes normativos y de vigilancia en materia laboral a entidades **ajenas incontrolables**, cuyo interés declarado no es la protección de los derechos de los trabajadores, sino el negocio privado, impidiendo además que cada país adapte los sistemas de gestión a sus condiciones particulares en uso de su voluntad colectiva¹⁶⁹².

La administración de esta normativa privada acarrea además los riesgos ya experimentados con entidades auditoras de “captura” por el cliente o de **certificaciones**

¹⁶⁹¹ Su aplicación ha sido relativamente extendida, sin alcanzar el volumen de las ISO 9000 ó 14000, y ha sufrido diversas modificaciones para adaptarse metodológicamente a éstas y también a los estándares OIT. En realidad, nació con la voluntad, nunca abandonada, de convertirse en una norma ISO, a la que se había reservado incluso la denominación -ISO 18000- y que contaría además con la ventaja de su compatibilidad y la posibilidad de integración con otras de las normas ISO más extendidas como las de calidad o medio ambiente.

¹⁶⁹² *Actas del Consejo de Administración OIT*, GB.295/PV, Ginebra, marzo de 2006, sobre Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (ILO-OSH2001), punto 284, intervención del representante del gobierno japonés, p. 62.

de **complacencia**, dada la proliferación de entidades acreditadas para la certificación¹⁶⁹³ y la ausencia de criterios preventivos en los sistemas de gestión privados. Pero -lo que reviste mayor importancia- la experiencia demuestra que la certificación también **puede llegar a sustituir en la práctica a la norma legal nacional y también al sistema de vigilancia e inspección público** al certificar de forma privada lo que podía aproximarse, sin serlo, a una “adecuación normativa”¹⁶⁹⁴. Estos riesgos se agravan en países que cuentan con sistemas de inspección insuficientemente desarrollados¹⁶⁹⁵. Es decir, abre la posibilidad más que cierta de desplazar a los Estados (e incluso a la OIT) del ejercicio de parte de su función normativa, **convirtiendo en la práctica el *soft law* privado en norma de obligado cumplimiento y extrayendo la función normativa y de control del ámbito público** para depositarlo en una entidad de interés privado y de ámbito internacional, lo que la hace aún más incontrolable. En conclusión, una manifestación más de la ofensiva neoconservadora por la desregulación de la relación de trabajo, al sustituir las normas legales por normativa privada con efectos en la relación de trabajo, y en particular sobre las condiciones de SST.

No es de extrañar, por tanto, que la controversia surgiera cuando ISO pretendió abordar en 2013, bajo presión de un grupo de sus entidades, la confección de una norma de gestión de las SST certificable, ISO 45000. Había estado proponiendo repetidas veces sin éxito establecer un marco de colaboración con OIT en la materia¹⁶⁹⁶, pero en esta ocasión insistió en ello. OIT ya contaba con sus *Directrices*, como orientación para la organización de la gestión preventiva por las empresas, de aplicación voluntaria y flexible y sin pretender certificación alguna. Este era el criterio seguido también por la UE.

¹⁶⁹³ Ejemplo paradigmático el de la auditora *Arthur Andersen*, condenada en el caso ENRON.

¹⁶⁹⁴ Esta “adecuación” se refiere siempre a la norma privada previamente elaborada por la entidad, no a la norma pública de obligado cumplimiento. De ahí la confusión.

¹⁶⁹⁵ La tendencia de ciertos Estados a delegar la función inspectora en materia de SST en manos de organismos de certificación privados podía observarse ya a mediados de la década de los noventa en países americanos, al menos en Perú (para la minería), Colombia o Argentina. No así en los países más desarrollados como EE UU o los de la UE., A. LÓPEZ-VALCÁRCEL, *Seguridad y salud en el trabajo en el marco de la globalización de la economía*, OIT, Lima, 1996, p. 18. Desde 1997 México expide certificaciones oficiales que aseguran que una empresa cumple la normativa de SST a través de unidades de certificación privadas y acreditadas y con ello quedan eximidas de una inspección del gobierno. Esto mismo sucedió entre 2005 y 2009 en Dinamarca, aunque después se dio marcha atrás vistos los resultados, G. ARRIGO, G. CASALE y M. FASANI, *Labour Administration and Inspection Programme A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH)*, LAB/ADMINA, OIT, Ginebra, 2011, p. 59 y 101.

¹⁶⁹⁶ Ya en 2006 se produjeron discusiones al respecto en el seno de la OIT sobre la conveniencia o no de la colaboración. ISO llegó a amenazar con que, si no contaba con esta colaboración, “podría decidir someter directamente a votación de sus miembros la propuesta de crear una norma sin estudio previo”. La falta de acuerdo entre los tres grupos (gubernamental, empleadores y trabajadores) no permitió entonces una decisión, *Cuarto informe complementario: progresos en relación con una posible colaboración entre la OIT y la ISO sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*, GB.297/19/4. Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 2006.

C. El ambiguo papel de la OIT frente a las entidades de acreditación privada

La confrontación en los años anteriores se había venido estableciendo a partir de las diferencias en los principios de elaboración. Los de **OIT se acuerdan de forma tripartita** y colocan como objetivo primordial la **defensa de los derechos de los trabajadores**, señalando la **responsabilidad** empresarial en la seguridad y la salud y considerando la **participación** de los trabajadores y sus representantes como esencial. Por el contrario, los de ISO responden a su carácter de asociación de entidades formadas básicamente por **empresarios** encuadrados en las entidades normalizadoras de cada país asociado. Ni los gobiernos ni las organizaciones sindicales, ni siquiera las patronales propiamente dichas, tienen un papel decisorio. Sus objetivos son **comerciales**, de **prestigio** o incluso de control de las condiciones de producción a nivel mundial, dejando en segundo plano las preocupaciones por el cumplimiento de las obligaciones legales o los instrumentos de participación interna¹⁶⁹⁷.

Los sindicatos mostraron también su oposición a la iniciativa señalando que ni ISO es experta en SST, ni funciona con transparencia, ni cuenta entre sus objetivos con las condiciones de trabajo. Es cierto que los sindicatos -a través de la Confederación Sindical Internacional (CSI)¹⁶⁹⁸ - y los empresarios -a través de la Organización Internacional de Empleadores (OIE)- han intervenido excepcionalmente con ISO en los procesos redacción de normas, pero lo hacen sin derecho a voto y solo como órganos de consulta.

Sin embargo, también en el seno de OIT, como sucede en los Estados¹⁶⁹⁹, los **instrumentos de presión neoconservadora** iban a surtir ciertos efectos. Así, cuando

¹⁶⁹⁷ *Quinto Informe complementario del Director General: Colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización (ISO)*, Consejo de Administración OIT, GB.298/15/5, Ginebra, marzo de 2007, p.2.

¹⁶⁹⁸ La CSI fue fundada en 2006 tras la autodisolución de dos de las tres centrales sindicales internacionales entonces existentes, CIOSL y CMT (la FSM no se sumó). Actualmente es la central internacional de referencia.

¹⁶⁹⁹ La capacidad de “captura” por parte de las entidades de normalización es muy importante entre los estamentos académicos e incluso en los organismos públicos. No deja de ser curioso, por ejemplo, que, a pesar de la posición oficial de la UE contraria a la certificación y a la opinión coherente con la de OIT en el tema de la delegación tripartita española, nuestro INSHT haya publicado Notas Técnicas sobre OHSAS 18001, *NTP núm. 898, 899 y 900, OHSAS 18001. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo: implantación*, INSHT, Madrid, 2011; la coloque como referencia constante en sus publicaciones, *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, INSHT, Madrid, 2003; o impulse cursos, conferencias y jornadas, muchos de ellos con la participación de AENOR, especialmente interesada en su difusión dada su postura militante en favor de las certificaciones, “*Seminario: Implantación de la OHSAS 18.001, 29 de noviembre de 2011*”, gratuito e impartido en el Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona por un miembro del INSHT y otro de AENOR, dirigido a técnicos de prevención y a empresas interesadas en su implantación (Consultado el 24.06.17 en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Formacion/CNCT_Barcelona/Ficheros%20relacionados%20cu rsos_actividades/2011/Implantaci%C3%B3n%20OHSAS.pdf); *Jornada técnica sobre OHSAS 18.001:2007 y sistemas integrados de gestión* celebrada el 22.04.08 y con participación del INSHT, auditores y empresas privadas, patronal y sindicatos. (Consultado el 25.06.17 en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Formacion/CNCT_Barcelona/Ficheros%20relacionados%20cu rsos_actividades/2011/Implantaci%C3%B3n%20OHSAS.pdf)

ISO, a impulso de BSI, cambió de posición decidiendo la elaboración de la norma ISO 45000, la OIT reaccionó también aparentemente en contra, como lo había hecho en anteriores ocasiones, siempre oponiéndose a que ISO interviniera en las normas sociales¹⁷⁰⁰. Con el intento de eliminar obstáculos, ISO volvió a insistir ante OIT en establecer un marco de entendimiento.

Aprovechando que ya se había producido un precedente cuando OIT había aceptado participar en la norma ISO 26000 sobre responsabilidad social,¹⁷⁰¹ se redoblaron las presiones al Consejo de Administración de OIT¹⁷⁰². Finalmente acabó cediendo y se alcanzó un **acuerdo global de colaboración** en agosto de 2013¹⁷⁰³, si bien con ciertas condiciones y con duración inicial de un año. Así, su punto 4 recogía que las normas ISO relacionadas con ámbito OIT deberían “respetar y apoyar las disposiciones de las normas internacionales de trabajo y las acciones conexas de OIT” y que en caso de conflicto, deberían “utilizarse las normas internacionales del trabajo como referencia”. A partir de ese momento, **OIT comenzó a participar en la elaboración de la norma.**

Cierto que con condiciones, pero ISO conseguía lo que había venido persiguiendo: la **cobertura de OIT** para la confección de una norma de certificación, pese a su justificada oposición inicial. Y más aún, **un marco estable para involucrar a OIT** en todas las normas que pudieran tener un contenido laboral. La realidad es que desde entonces el acuerdo se ha ido prorrogando de año en año.

El primer borrador de la norma, ya en 2014, suscitó las críticas de la OIT por cuanto los compromisos básicos no habían sido respetados, puesto que el texto no se correspondía con las normas internacionales y muchas leyes nacionales. En particular, OIT criticaba, con toda razón, la ausencia de mención a la participación de los trabajadores y sus representantes y la inversión de la jerarquía de los controles (al no colocar la eliminación del riesgo en primer lugar). También denunciaba el enfoque “**basado en el comportamiento**”, es decir, en la responsabilidad personal de los trabajadores en relación con la SST, en línea con la tradicional insistencia de corte autoritario en culpabilizar al trabajador de sus lesiones por falta de atención o de cuidado. Esta concepción de la relación directa entre empresario y trabajador individual, prescindiendo de la representación colectiva y que lo coloca como mero ejecutor de órdenes, responsable en fin de los daños que pueda recibir en el trabajo y sujeto de todas las obligaciones, entronca directamente con el pensamiento neoconservador al uso e

¹⁷⁰⁰ No sólo en las relativas a SST, sino, por ejemplo, en su negativa al impulso de la norma ISO 10667 en RRHH, que invadía el ámbito laboral, *Acta de la 310ª reunión del Consejo de Administración OIT*, GB.310/PV, Ginebra, marzo de 2011.

¹⁷⁰¹ *Memorandum de Entendimiento entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Normalización sobre responsabilidad social* de 4 de marzo de 2005, GB.295/MNE/3/2.

¹⁷⁰² Informe de la Mesa al Consejo de Administración sobre *Situación respecto a las novedades relativas a la Organización Internacional de Normalización (ISO)*, GB.316/INS/15/7 (Rev.), Ginebra, 13 de noviembre de 2012.

¹⁷⁰³ *Acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (ISO)*, Consejo de Administración OIT, GB.319/INS/INF/1, p. 3-5.

ignora los avances democráticos en la relación de trabajo. No es extraño que ISO la adoptara sin dudarlo. En todo caso, el borrador no alcanzó la mayoría necesaria en su seno para ser definitivo.

Nuevamente a principios de 2016 se presentó otro borrador a votación, que contaba con el desacuerdo de OIT en puntos esenciales. La CSI por su parte, envió una comunicación a sus organizaciones afiliadas¹⁷⁰⁴ en la que mostraba su desacuerdo con el texto, a pesar de valorar avances y pedía a sus organizaciones que presionaran para el voto en contra. Es significativo sin embargo que, a pesar de insistir en su posición contraria a que ISO establezca este tipo de normas, **justificara su participación** con un doble motivo: que en todo caso lo hacía para proteger a los trabajadores en una norma llamada a ser ampliamente utilizada y que estaban participando tanto la OIT como la OIE. La contradicción es evidente: precisamente **el aval de OIT** y por tanto de los sindicatos y los empresarios que en ella operan es el **instrumento de la posible extensión** de la aplicación de la norma de certificación. Es el mismo ambiente de presión en el que se mueven las organizaciones sindicales: ya que es muy posible que las prácticas neoconservadoras se abran paso, parece más razonable participar para mejorarlas en lo posible¹⁷⁰⁵.

Es interesante en todo caso examinar las razones específicas de **oposición de los sindicatos europeos** al borrador que se votaba, sintetizadas en la resolución del Comité Ejecutivo de la CES de 13 de abril de 2016¹⁷⁰⁶. Además de apoyar las razones de la CSI, añadía con razón que:

a) Representa un riesgo para el avance del marco legal de SST existente en la UE, ya que **la autorregulación, en forma de normas no obligatorias no debe ocuparse de cuestiones mejor reguladas a través de la legislación**, pues la prioridad es el cumplimiento de las normas.

¹⁷⁰⁴ Carta de 25 de febrero de 2016 de la Secretaria General de la CSI sobre *Borrador de Norma Internacional sobre Sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo (ISO 45001)*, consultada el 25 de junio de 2017 en <http://www.ituc-csi.org/la-csi-compartio-preocupaciones>. Incluía elementos de disconformidad como la ambigüedad con que trataba las obligaciones del empresario de respetar todos los requisitos legales, la insuficiencia del papel asignado a la participación de los trabajadores y a los comités de seguridad y salud, la no introducción del *ius resistitiae* o la falta de reconocimiento de que los equipos de protección individual ha de proveerlos el empresario sin costo para el trabajador.

¹⁷⁰⁵ Este razonamiento había impulsado también a la CES a adoptar una posición favorable a la participación de los sindicatos afiliados en las entidades de prevención nacionales, *Resolución sobre la justificación de la participación sindical en la normalización*, CES, Comité Ejecutivo de 16-17 de diciembre de 2015. Las razones básicas que se sostenían se resumen en que a) la estandarización adquiere cada vez más importancia como una forma de regulación en los acuerdos comerciales internacionales y regionales, y b) afecta inevitablemente a los trabajadores mediante la definición del diseño y las características de los medios de producción, la organización de los procesos de producción, por lo tanto, a su salud y seguridad. Todo ello exige un sistema de normalización transparente, democrático y de libre acceso, (Consultada el 26 de junio de 2017 en <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-rationale-trade-union-participation-standardisation#.WVPr04TyjIV>).

¹⁷⁰⁶ *Resolución sobre la norma ISO DIS 45001*, CES, Comité Ejecutivo de 13° de abril de 2016. (Consultada el 26 de junio de 2017 en <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-iso-dis-45001occupational-health-and-safety-management-systems#.WVPe9oTyjIU>)

b) La **certificación tiene como objetivo los procesos más que los resultados** en materia de protección de la seguridad y salud, lo que es contradictorio con el marco normativo existente.

Por decirlo de otra forma, la UE está dotada de decenas de directivas en materia de SST, cuyo procedimiento de transposición obligatoria asegura un nivel de protección de los trabajadores que **no puede ser sustituido por una norma de gestión de carácter voluntario**. Y este debe ser el estándar modelo de muchos países, que no pueden conformarse con un sistema que pone el énfasis en la acreditación (burocrática) y no en la defensa de los derechos (participativa). No solo porque iría en contra de la normativa OIT, que obliga a muchos de ellos, ni porque podría tener efectos perversos en la competitividad, sino sobre todo porque **la SST se trata de un derecho y no de un estándar comercial**. Y tampoco puede perderse de vista el riesgo de que, en el ámbito de la UE, la norma ISO acabe siendo adoptada y convirtiéndose en norma UNE (Una Norma Española). Ha de tenerse en cuenta que las normas UNE son normas técnicas de referencia en la propia legislación europea y por tanto de preferente aplicación en ocasiones en materia de SST (normas técnicas), lo que podría producir un retroceso normativo entrando en contradicción con la legislación vigente.

Lo cierto es que en esta ocasión el borrador tampoco no obtuvo la mayoría necesaria. La mayoría de los países de la UE, entre ellos España, votaron en contra.

En el momento de escribir este texto está abierta una nueva votación en ISO sobre un borrador modificado y el escenario se repite: la CSI ha enviado otra carta a sus afiliadas con el mismo objetivo, reiterando que ejerzan presión en sus países sobre las entidades normalizadoras para que se vote en contra mientras subsistan determinadas insuficiencias¹⁷⁰⁷. Es la primera vez que ISO tiene que elaborar tres proyectos para una norma de gestión.

La pugna por el espacio normativo y de vigilancia entre estas organizaciones no gubernamentales, la OIT, los sindicatos y los propios Estados no ha terminado. Antes al contrario, se recrudece en la medida en que la **globalización manifiesta sólo su aspecto mercantil y de expansión del poder económico**, tratando de evadirse de la normativa existente e imponiendo condiciones que no derivan del ejercicio democrático y del control público, sino simplemente de su situación de poder a escala mundial.

Un buen ejemplo de todo ello es la iniciativa que tomó la OIT a finales de 2013 reuniendo a expertos para discutir el papel de las **iniciativas privadas en los sistemas de**

¹⁷⁰⁷ Carta de 18 de mayo de 2017 de la Secretaria General de la CSI sobre *Votación del Proyecto de Norma Internacional sobre Sistemas de Gestión de la Salud y Seguridad en el Trabajo (ISO 45001)*, y nota de comentarios adjunta en la que la central reitera las críticas anteriores al texto y señala como nuevas la no consideración del cumplimiento de los convenios colectivos entre los requisitos legales a cubrir y la falta de compromisos en relación a las empresas subcontratadas. (Consultada el 26 de junio de 2017 en <http://www.ituc-csi.org/votacion-del-proyecto-de-norma>).

inspección de trabajo. La reunión se celebró sobre la base de un Informe¹⁷⁰⁸ que partía de la premisa de que la profusión de mecanismos voluntarios privados para controlar la aplicación de las normas públicas o privadas¹⁷⁰⁹ pueden afectar a la credibilidad y eficacia de las propias normas, en particular las públicas. La OIT define a la inspección de trabajo como una función pública, pero reconoce la existencia de instituciones privadas que pueden “cooperar” con las autoridades¹⁷¹⁰. Se trataba de definir qué relación debían mantener, por tanto, la inspección y estas entidades a partir de algunas experiencias de algunos países y de la OIT en programas propios en colaboración con entidades privadas¹⁷¹¹. Y se partía de la tesis de que ambas ofrecen “bienes” diferentes y que el cumplimiento normativo no ha de ser exclusivamente responsabilidad pública, siendo **útil considerar la autorregulación o la correulación como forma de cooperación.**

Lo cierto sin embargo es que el Convenio OIT núm. 81 otorga la **exclusividad** de “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores” a la **función pública inspectora**. Y que las instituciones privadas solo pueden intervenir en las normas voluntarias, como códigos de conducta, recomendaciones, etc. Ahora bien, la propia OIT tiene aprobadas multitud de recomendaciones, que no han alcanzado la mayoría necesaria para convertirse en convenios y que no son jurídicamente vinculantes, por lo que, según el Informe puede abrirse en este ámbito la intervención de las entidades privadas en su vigilancia en la medida en que sean adoptadas voluntariamente por las empresas. En todo caso, en el Informe se toma posición en relación con las características comparables de las inspecciones públicas y privadas, considerando que las primeras incorporan mayor transparencia y credibilidad y mayor grado de independencia y objetividad. Sin embargo se pone el acento en que se asiste a una merma de la capacidad de los servicios de inspección¹⁷¹², siendo las lagunas existentes en el cumplimiento de la legislación las que

¹⁷⁰⁸ *La inspección de trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias*, Informe para la reunión de expertos 10-12 de diciembre de 2103, MEPCI/2013, OIT, Ginebra, 2013.

¹⁷⁰⁹ Se refiere a las auditorías, certificaciones o etiquetados que ofrecen las entidades de normalización y acreditación, tanto los referidos a SST como a RSE u otras materias conexas con las laborales. Los servicios específicos de inspección existentes se refieren sobre todo a materia industrial. Es el caso del que publicita AENOR, http://www.aenor.es/documentos/certificacion/folletos/w_inspeccion.pdf (Consultado el 26 de junio de 2017).

¹⁷¹⁰ Lo que puede derivarse de la previsión del art. 5 del Convenio núm. 81 OIT: “La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, *públicas o privadas, que ejerzan actividades similares*”.

¹⁷¹¹ A lo largo del documento solo se mencionan experiencias de colaboración público-privadas en casos muy particulares y sobre todo en países en desarrollo. Se menciona por el contrario que no se han encontrado estos ejemplos en el ámbito de la UE, a pesar de la tendencia de ésta a fomentar nuevas formas de regulación (se refiere al *soft law*), *La inspección de trabajo y la función...*, cit., p. 33.

¹⁷¹² Sobre la necesidad de reforzar los servicios de inspección de trabajo, *Estrategias y prácticas en materia de inspección de trabajo*, GB.297/ESP/3, Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre 2006. La situación en todo caso es bien desigual según las regiones del mundo. Según el anexo del documento, mientras en Europa hay un inspector por cada 10-15.000 trabajadores, en algunos países de Asia (la mayoría de los que cuentan con muchas empresas incluidas en las cadenas de suministro) a cada inspector le corresponden centenares de miles o incluso millones de trabajadores.

abren posibilidades al desarrollo de los sistemas privados. En resumen, una posición bien ambigua y proclive a abrir paso a los sistemas privados de control.

Las conclusiones alcanzadas tras la discusión de los expertos¹⁷¹³ reiteran la naturaleza de función pública de la inspección de trabajo, se oponen a que las iniciativas privadas la sustituyan ni sean la solución a su falta de recursos y sostienen que las iniciativas privadas solo pueden desempeñar la función de ayudar a las empresas a cumplir con sus obligaciones jurídicas. Bien es verdad que **nada esencial parece haber cambiado aún en el criterio OIT**. Pero el mero hecho de que se ponga a discusión la “cooperación” con las entidades privadas en estos términos es significativo de que las presiones no cesan.

¹⁷¹³ *Informe final* de la Reunión de expertos sobre la inspección de trabajo y la función de las iniciativas privadas (Ginebra, 10-12 de diciembre de 2013), MEPCI/2013/7, OIT, Ginebra, 2013.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La intervención del Estado en materia laboral, en especial en la seguridad y salud en el trabajo y en sus tres vertientes (regulatoria, de control y vigilancia y jurisdiccional), se desarrolla en **íntima ligazón con los avances –y retrocesos- sociales y democráticos**. El derecho de los trabajadores a la seguridad y la salud es el resultado de una **visión colectiva de la relación de trabajo** que, mediante la acción organizada de los trabajadores, impulsa la intervención pública en la regulación y en la vigilancia de las condiciones de trabajo.

Tras la Revolución Industrial y durante la práctica totalidad del siglo XIX, el Estado actúa fundamentalmente en la vertiente *represiva*, persiguiendo penalmente a las asociaciones obreras que, pese a ello, extienden su influencia. Los conflictos entre patronos y obreros son considerados como una cuestión de *orden y seguridad públicos*, que, para ser salvaguardados justifican las medidas represivas. La lucha por el **derecho de asociación**, esencial para la defensa de los intereses colectivos y para la defensa de otros derechos obreros como el de huelga o el de negociación colectiva, se convierte en una de las expresiones más relevantes del combate por la democracia.

El moderno concepto político de *democracia* nace, por tanto, enfrentado al *liberalismo económico*, para el que la *propiedad* constituye el origen de los derechos políticos. La **igualdad de todos los ciudadanos, incluidos los desposeídos, será la expresión de la democracia política**. De la mano de las luchas obreras por mejorar sus condiciones de existencia, se impondrán nuevos conceptos como la *soberanía popular* (frente a la *soberanía nacional* que limitaba los derechos políticos a la burguesía), el *sufragio universal*, las *libertades colectivas* o la *igualdad social*. Así, las originales propuestas democráticas son inseparables de la superación de la desigualdad y de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de las mayorías, que son precisamente los asalariados.

SEGUNDA. El reconocimiento del derecho a la asistencia en caso de lesión o infortunio nace también ligado al desarrollo democrático, en pugna en este caso con las concepciones tradicionales y el poder eclesiástico. **Caridad y beneficencia son los instrumentos ideológicos de las clases dominantes para evitar la intervención regulatoria y de control del Estado**. La tradicional visión de la pobreza -incluida la derivada de las lesiones en el trabajo- como objeto de caridad por un lado y como amenaza al orden por otro, comienza a cambiar tras la Revolución Francesa al consagrarse el **derecho a la seguridad** en todas las esferas de la actividad humana, con el Estado como garante. Sin embargo, la precarización creciente de los trabajadores que el sistema capitalista produce a lo largo del siglo XIX, extiende la *pauperización*. La distinción entre

pobres *dignos e indignos* carece ya de sentido al no ser posible asimilar la desocupación a la vagancia. Los liberales decimonónicos asumen que esta situación ha de ser objeto de atención pública, pero no dejan de considerarlas **responsabilidad última de quien las sufre**.

En España, la pugna por el control municipal frente al control privado (de la iglesia o de los patronos de las instituciones de legados caritativos) de los establecimientos benéficos se prolongará durante todo el siglo XIX, como manifestación de la dialéctica *caridad/derecho*. La sucesión de las etapas progresistas y conservadoras constituyen sendos pasos adelante y atrás en los intentos de control público y, por lo tanto, democrático de la asistencia social. La Restauración consolidará la influencia eclesiástica en todos los ámbitos de la acción social, asistencia sanitaria o educación. El papel redistribuidor del Estado a través de los ayuntamientos se diluye y se refuerza el carácter **religioso, subsidiario y clientelar de la beneficencia pública, con una visión caritativa y filantrópica**, así como la **interpretación moralizante y religiosa del conflicto social** que olvida su raíz socioeconómica y política.

Las organizaciones obreras, que han desarrollado sistemas de socorros mutuos del todo insuficientes, se oponen al discurso de la religiosidad y de la consolidación de las desigualdades y ponen de manifiesto la patente insuficiencia del sistema para abordar las crecientes situaciones de necesidad de los trabajadores. Su presión y la ayuda de la intelectualidad progresista, abrirá paso a la intervención pública en la forma de **regulación del derecho a la asistencia**. Los inicios del *Estado social*, mediante la creación de sistemas públicos de seguridad social suponen el inicio de un **tratamiento alternativo para los trabajadores al derecho de pobres** y un nuevo modelo de relación entre el Estado y los ciudadanos, en tanto que trabajadores. Esta nueva concepción, superadora de la dominante que considera la pobreza como responsabilidad del trabajador, los riesgos o contingencias derivados del sistema de producción como asunto privado del trabajador o de su familia y las instituciones de asilo como un sustituto de la prisión, supondrá un **esencial avance democrático** y transformará la configuración del Estado -en su papel redistributivo y asistencial (no inactivo)- y de la sociedad, para reducir a una posición subsidiaria las prácticas de beneficencia o de filantropía. Los trabajadores comenzarán a obtener el **derecho a la seguridad protegido por el Estado**, lo que les permitirá dejar de ser estructuralmente precarios y, por tanto, dependientes de la caridad. La mayor seguridad, la relegación de la miseria a situaciones marginales, son **condiciones del ejercicio efectivo y democrático de las libertades individuales, pero también de las colectivas**, en particular la expresión y asociación sindical y política. Si el primer paso fue la conquista de los derechos estrictamente laborales (asociación, huelga y negociación colectiva), la consolidación del **derecho a las prestaciones por su condición de trabajadores** es imprescindible para que los trabajadores encuentren un nuevo lugar, no marginado, en la sociedad.

TERCERA. Desde el punto de vista político y jurídico, la discusión esencial se produce en torno a la **intervención del Estado en la relación de trabajo**. Combatida por el liberalismo dogmático y conservador y, a veces, también por las organizaciones obreras, que ven con desconfianza la acción de gobiernos que solo representan a las clases burguesas, la intervención pública solo se reconocerá como decisiva en el avance regulatorio **cuando los trabajadores alcancen representación política** y se ponga de manifiesto la compatibilidad de la lucha por avances en las condiciones de trabajo y su consolidación normativa.

La denominada *cuestión social* no es sino la toma de conciencia política por parte de las clases dominantes de que las tremendas desigualdades que el sistema produce, junto con la creciente fuerza de las organizaciones de los trabajadores, colocan el sistema en serio riesgo de inestabilidad. Esta convicción, que había venido siendo teorizada por los sectores más progresistas, entra en el último tercio del siglo XIX en las agendas de los gobernantes, conscientes de que la posibilidad del conflicto social permanente es una realidad y que no puede seguir tratándose como un mero problema de orden público, ya que afecta a la gran mayoría de la sociedad. La burguesía que sostiene a los gobiernos se siente amenazada por el conflicto y comprende que es necesario intervenir, aunque sea tímidamente, en la **regulación de unas condiciones de trabajo mínimas** que, de un lado, garanticen la competencia y de otro, el más importante, al desactivar una parte de las reivindicaciones, resten fuerza al creciente poder de las organizaciones obreras revolucionarias que plantean el cambio de sistema como única alternativa a la situación social de los trabajadores.

La intervención equilibradora del Estado en la relación de trabajo, y en particular en cuanto a la seguridad y salud, tiene su origen en la lucha de los trabajadores, pero también en los planteamientos de la intelectualidad progresista, ejemplificada en los **higienistas demócratas** –sin olvidar que no todos lo son-, y posteriormente en los defensores del *intervencionismo científico*. No se trata ya de abordar sólo problemas de salud pública, sino de **condiciones de trabajo**. Por eso no es casual que los primeros pasos en la intervención pública tengan lugar en relación con uno de las manifestaciones más lacerantes de la injusticia y la desigualdad: las **lesiones del trabajo**. Y ha de entenderse como una cuestión política, en la que ha de comprometerse el Estado, interviniendo en las relaciones sociales, abandonando su posición abstencionista y reconociendo los derechos democráticos. Se produce así la ruptura en el seno de las clases dominantes del dogma antiintervencionista, lo que permitirá también una creciente presencia de las organizaciones obreras en un debate y una acción que ya será imparable. La visión armnicista de los reformistas sociales, llena de buenas intenciones, era insuficiente para describir y aún menos para modificar la realidad social: **sin la organización y la movilización obrera, los avances en la legislación no se hubieran conseguido**. Pero estos avances también se fueron produciendo a medida que muchas de las propuestas obreras eran reexaminadas, estudiadas y aun justificadas con una perspectiva adornada de neutralidad científica, lo que facilitaba –con toda la lentitud y con todas las contradicciones de la época- su discusión y asunción por las fuerzas políticas

del sistema. En todo caso, la coincidencia en el tiempo de los momentos de impulso político progresista y de movilizaciones obreras importantes con la promulgación de normas laborales será un hecho en las primeras décadas del siglo XX.

Las primeras formas de intervención pública en las condiciones de trabajo, estableciendo una protección mínima a los trabajadores y dando los primeros pasos en la protección social, se impregnan tanto de las nuevas corrientes de pensamiento democrático como de restos de las tradicionales concepciones filantrópicas y religiosas. La lenta transición del Estado liberal al Estado intervencionista y más tarde al Estado social de derecho exigirá un cambio ideológico, político y jurídico para convertir lo que era objeto de beneficencia en derechos de los trabajadores y por tanto, exigibles y garantizados por el propio Estado. En esta progresión jugará un papel determinante la **incorporación de los trabajadores como clase políticamente organizada, de manera que los avances democráticos irán ligados a un cambio progresivo de concepción del papel del Estado** en la medida en que los trabajadores se constituyen también en sujetos activos del sufragio. Habiendo nacido la intervención pública en contradicción con los dogmas liberales imperantes durante muchas décadas, se desarrollará hasta hoy en permanente tensión con ellos.

CUARTA. El cambio fundamental en la **concepción jurídica del trabajo por cuenta ajena** se produce, tras muchas resistencias, al superar la concepción civilista de la relación entre patrono y obrero, lo que conduce inmediatamente a reconocer su **dimensión colectiva**. Este reconocimiento de que la relación de trabajo no es una relación puramente civil se produce cuando es indiscutible que se ha convertido en el núcleo de las relaciones sociales, en la medida que la inmensa mayoría de los ciudadanos tienen como forma de subsistencia la prestación de su trabajo por cuenta del patrono. En este contexto nace el **Derecho del Trabajo**, con una vocación integradora e institucionalizadora del conflicto social y se constituye como **una de las expresiones más importantes**, junto con el reconocimiento del sufragio universal, **del avance de las corrientes democráticas**. La relación de trabajo por cuenta ajena es inseparable de la nota de **subordinación o dependencia del trabajador respecto del ámbito de organización** y dirección empresario. Es precisamente el reconocimiento jurídico (y político) de la asimetría en la relación de trabajo lo que dará lugar a un cambio conceptual que permitirá una regulación específica, trascendiendo el ámbito de lo civil. El Derecho del Trabajo aparece no sólo para regular una relación privada, sino también con la impronta del Derecho público, como **instrumento del Estado para corregir los desequilibrios** producidos por la relación de trabajo, que las libres fuerzas del mercado no sólo no han atemperado, sino que han ido progresivamente agravando, en forma de desigualdad creciente. Y lo hará en su doble vertiente, tanto de establecimiento de sus mínimas condiciones y vigilancia de su cumplimiento, como de regulación de la asistencia social.

La juridificación de la relación de trabajo permite además que el **conflicto social deje de concebirse como un mal en sí mismo**, objeto de represión para garantizar el orden y la seguridad públicos. Al contrario, el conflicto comienza a percibirse como un instrumento de avance social, una vez encauzado jurídicamente, permitiendo además que los derechos obtenidos por los trabajadores no sean tan fugaces como lo que dura una correlación favorable de sus fuerzas. En consecuencia, el **nuevo concepto de seguridad**, como **garantía pública del ejercicio de los derechos**, se ligará a su progresiva obtención, consolidados en la norma y simultáneos a una creciente intervención en las condiciones de prestación del trabajo. Al tiempo, el ámbito de intervención del Estado en las relaciones de trabajo irá ganando terreno de forma inseparable a la evolución política y social, consolidando avances en el equilibrio de la relación de trabajo y en las políticas sociales. El Derecho del Trabajo, íntimamente ligado a la mejora de las condiciones de trabajo, pero también de las condiciones generales de vida de los ciudadanos y la extensión de sus derechos en la esfera de lo social y lo colectivo, se convertirá a lo largo del siglo XX, con los avances del Estado social, en **medida de los niveles de desarrollo y civilización** de las sociedades y de las naciones.

QUINTA. La primera manifestación de ruptura legal con la concepción civilista de la relación de trabajo mediante la intervención pública se produce precisamente con una norma relativa a la seguridad y salud, la **Ley de Accidentes de Trabajo** de 1900, y mucho antes de que se legislara sobre el contrato de trabajo. Ello responde a la realidad existente, ya que las **lesiones en el trabajo ponen en toda su evidencia la desigualdad de una relación caracterizada por la subordinación del trabajador**. La acuñación del concepto de *responsabilidad objetiva* o *industrial* del patrono frente al hasta entonces vigente de responsabilidad puramente *extracontractual* y *subjetiva* y la definición de *riesgo profesional* como inherente y específico de la relación de trabajo son las dos construcciones jurídicas fundamentales. La responsabilidad indemnizatoria del empresario se desliga de la culpa contractual, teniendo su raíz jurídica en la capacidad de ordenar las condiciones de trabajo, es decir en el *poder de organización* del patrono. Se plasma así por vez primera y precisamente a través de la necesidad de atender a los riesgos de trabajo, la necesidad de que la relación de trabajo se rija por un régimen específico y diferenciado del civil. La consecuencia inmediata es la expresión del reconocimiento del **derecho a la dignidad** del trabajador accidentado, que no dependerá más de la beneficencia patronal ni de la pública en sus estados de necesidad, sino que conquista un **derecho exigible e irrenunciable**. La LAT dejaba pendientes, sin embargo, dos problemas importantes: el aseguramiento obligatorio del empresario para evitar la desprotección en caso de insolvencia y un sistema eficaz de vigilancia pública para obligar a los empresarios a su cumplimiento y el de las normas laborales en general.

SEXTA. Si con el reformismo social se había impuesto durante dos décadas en España una forma de intervención pública con vocación equilibradora, aunque todavía

incipiente, la irrupción de **la dictadura de Primo de Rivera supondrá un cambio radical en la concepción del papel del Estado**. La negación del parlamentarismo y del sistema de partidos, los intentos de creación de un partido único y la centralización y jerarquización del poder político caracterizaban un sistema alineado con los vigentes totalitarismos que crecían en el entorno europeo. La vuelta al pasado preliberal, tradicional y neonacionalista tendrá su expresión en el **corporativismo social** como teoría inspiradora de la *intervención burocrática y autoritaria* del Estado, **opuesto a la democratización creciente que la sociedad exigía**. El resultado es la asunción por el Estado de un **papel intervencionista en las relaciones económicas y sociales desde una perspectiva deformada y totalizadora**. No se trata de una intervención pública reguladora, equilibradora de intereses, como la reclamada en los períodos de democratización del sistema liberal. Este tipo de intervención democrática había sido progresivamente compartida, al menos en lo esencial, por el movimiento obrero organizado, ya que conservaba la autonomía de la acción obrera. Por el contrario, la **concepción** organicista llevada al extremo de negar cualquier forma de conflicto, negaba la autonomía convirtiendo a **sindicatos y patronales en instrumentos orgánicos del Estado**. La sociedad entera, y en particular **las relaciones de trabajo, se ven permanentemente intervenidas por el ejecutivo**, que acaba concentrando todos los poderes, ejerciéndolos **a favor de las clases dominantes** y con el objetivo de la neutralización de los sindicatos. El resultado es una **acción gubernativa presidida otra vez por criterios de orden público**, la parálisis de todo progreso legislativo en materia laboral y el retroceso en la acción colectiva de los trabajadores en defensa de sus condiciones de trabajo.

SÉPTIMA. El verdadero impulso democrático en la legislación de trabajo y en particular de la relativa a la seguridad y salud se produce en España con la proclamación de la II República. La consagración en la Constitución de 1931 de los derechos de **asociación, negociación colectiva y huelga consagraba una concepción constructiva del conflicto social y el final de la concepción de las relaciones laborales, al menos en la teoría, como una cuestión de orden público**. Frente a la concepción liberal hasta entonces vigente, se recogía la vieja aspiración democrática, no elitista, de sufragio universal –incluso el femenino–, participativa e igualitaria, en la que no solo se vieran representadas las clases dominantes, sino el conjunto de la población, y en particular **las clases trabajadoras, que se abrían paso con entidad política propia**. De la misma forma que los ciudadanos son en lo político libres e iguales, se pretende que en las relaciones de trabajo deje de considerarse al trabajador como un elemento secundario, un simple elemento más de la producción, y pase a ser un **sujeto activo portador de derechos también en el seno de la empresa, terreno hasta entonces vedado a las relaciones democráticas**. Frente a la falsa igualdad de la concepción liberal o a la asimilación corporativa de la relación de trabajo, se impone **un papel nivelador del Estado que permita el equilibrio democrático a través del reconocimiento de las libertades individuales y colectivas**. En ese contexto será posible un rápido avance en

la legislación laboral, materializado en la regulación del **contrato de trabajo**, la reforma de la LAT para incluir el **aseguramiento obligatorio** y la ampliación del alcance de la responsabilidad civil empresarial dando paso a la **compatibilidad** reparadora de la responsabilidad objetiva tarifada y de la acción civil por culpa, o el diseño de un **sistema unificado de seguros sociales**. También se produce un avance conceptual importante en el ámbito sanitario, ya que se **extrae del ámbito gubernativo y por tanto del orden público**, con lo que la sanidad se convierte en una función pública, un servicio público a cargo del Estado en sus diferentes niveles. En consecuencia, la **salud pasa a ser un derecho** de los ciudadanos. Y finalmente, se regula la nueva **asistencia social como función exclusivamente pública**, desapareciendo todas las instituciones benéficas privadas.

OCTAVA. Contrariamente, la rebelión militar y el franquismo tienen como objetivo la **intervención autoritaria y mantenedora de las relaciones de dominación social y económica**. Se trata de que los trabajadores regresen a la situación de **subordinación** que había empezado a remontarse con el crecimiento de la izquierda organizada que se había consolidado con la República. Los conflictos de trabajo vuelven a ser considerados con toda su crudeza materia de orden público y de código penal. La **intervención del Estado autoritario en las condiciones de trabajo**, incluidas las de seguridad y salud, lejos de adoptar una finalidad tuitiva para los trabajadores, se convertirá en **instrumento empresarial de imposición**. Sin embargo, la forma que adopta esta intervención permite que **el patrono no quede en apariencia responsabilizado de las condiciones de trabajo**, sino que es el Estado quien lo regula en su nombre e interés, **en un intento de desdibujar las verdaderas relaciones de clase**.

No puede aceptarse que la **legislación laboral franquista**, y menos la de seguridad y salud, **represente una continuidad** con la anterior **ni tampoco que constituya una expresión protectora** – ni siquiera paternalista- de los trabajadores. No se trata sólo de que se produce tras la abolición de todas las libertades democráticas, en particular y sobre todo de las de los trabajadores, en su expresión sindical y política. Ni siquiera de que la represión desatada contra los no afectos al *régimen* supusiera un enorme obstáculo para la organización y movilización obreras. Es que el análisis de las propias normas franquistas y las modificaciones que incorpora a la legislación republicana revelan con claridad sus objetivos de **protección exclusiva de los empresarios**, construyendo un **Nuevo Estado contra los trabajadores**.

La salud de los trabajadores no es un derecho bajo el régimen franquista. Al contrario, se convierte en un elemento de discriminación en el acceso al empleo y en su mantenimiento. Muestra de ello es la obligatoriedad de la cartilla profesional como sistema de exclusión de los trabajadores sancionados, pero también de los accidentados o que hubieran sufrido enfermedad profesional, la concepción de los servicios médicos de empresa al servicio del rendimiento y disciplina en el seno de la empresa o la inclusión de infracciones y sanciones administrativas a los trabajadores por incumplimientos en

materia de seguridad. La Inspección de Trabajo se encuadra en el aparato del *régimen*, perdiendo toda independencia técnica y distinguiéndose por su lenidad en la exigencia del cumplimiento de las normas a los empresarios. A la supresión de los derechos democráticos de los trabajadores se suma la eliminación de cualquier mención al derecho a la seguridad y salud en las normas de rango legal, que incluso en la tardía OGSHT siguen siendo reglamentarias.

Otra de las características esenciales del régimen franquista es la sistemática **sustitución de la realidad por la propaganda y del original por el sucedáneo**, también propia del totalitarismo que puede permitirse comunicarse con una sola voz y acallar al disidente. **Ni los jurados de empresa eran verdaderas representaciones de los trabajadores**, dado el control político en su elección y funcionamiento, **ni los convenios colectivos podían denominarse realmente tales**, al carecer en la mayoría de los casos de legitimidad los interlocutores. Solo la acción organizada clandestinamente permitió desbordar en los años finales del franquismo las rígidas estructuras del *régimen*. La utilización propagandística del tortuoso camino recorrido por la legislación del seguro de enfermedad o la normativa de enfermedades profesionales esconden la insuficiente cobertura de los trabajadores junto a la **preservación de los intereses privados empresariales y sanitarios**, cuya consolidación es visible todavía.

La LGSS de 1966 **no constituyó un verdadero sistema de seguridad social** homologable al canon beveridgeano, al no contar con una participación efectiva del Estado en su financiación, lo que condujo a su quiebra estructural en la práctica. Además, su vocación unificadora de la LGSS **debería haber cristalizado en la integración del seguro de accidentes de trabajo** y enfermedades profesionales con **gestión enteramente pública** y no necesariamente en la inserción en el ámbito de la seguridad social de las materias preventivas y no reparadoras, dado el especial régimen jurídico de las obligaciones empresariales en el cumplimiento de la normativa de prevención del riesgo.

La legislación franquista de seguridad e higiene coloca **las instituciones al servicio de las empresas y la normativa al servicio de la producción, el aumento del rendimiento individual y la reducción del absentismo**. Y por otra, instituye una **medicina de empresa** concebida como un instrumento más de intervención patronal al servicio de intereses productivos y no de la salud de los trabajadores, en frontal oposición a la normativa internacional vigente en el momento. El **Comité de Seguridad no es un ámbito de participación de los trabajadores sino un órgano más de la empresa**, enteramente al servicio de sus intereses y, por tanto, inoperante como órgano de representación.

Pero lo más característico de la normativa franquista es la **dispersión de responsabilidades**, que se manifiesta en primer lugar en la **autorresponsabilización del trabajador**. Las acciones preventivas públicas –y privadas– se dirigen solo a que **aprenda a protegerse a sí mismo**. Pero también puede comprobarse en el sesgo que adquiere la normativa. La tardía LGSS definirá la seguridad e higiene como obligación fundamentalmente **ligada a los poderes públicos y no a las obligaciones del**

empresario. Situada como un **servicio social**, y no como obligación empresarial ni como derecho de los trabajadores, **las responsabilidades**, en teoría asignadas al empresario por las normas reglamentarias vigentes, **pasaban a la competencia pública, quedando desdibujadas las responsabilidades empresariales.** Incorporaba así indebidamente en el marco de la seguridad social responsabilidades de origen contractual e introducía nueva confusión entre las competencias de seguridad social, incluidas en ese momento las sanitarias, y las de la autoridad laboral. El origen de esta confusión no es otro que la pervivencia de los criterios del seguro privado en el sistema de aseguramiento de las contingencias profesionales, manteniendo como objetivo prioritario **el ahorro de prestaciones y no la salud de los trabajadores, que es el bien jurídico esencial** puesto en juego.

Estas confusiones serían aclaradas años después con la legislación democrática, en particular con LPRL, pero sus efectos durarán mucho más. La seguridad se contempla en la legislación franquista como un **problema “social”**, por lo que deberán ser los **poderes públicos quienes se encarguen de formar a los trabajadores y asesorar a los empresarios.** En última instancia es **la sociedad y su falta de conciencia la responsable de los accidentes.** Esta tergiversación de los contenidos normativos, propiciada por los propios poderes públicos, que reducen el tratamiento de la seguridad y salud en el trabajo a su vertiente asistencial, pero en absoluto preventiva, **no permiten distinguir la legislación franquista, incluida la OGSHT, del conjunto de la legislación laboral autoritaria del régimen.** No es extraño que su eficacia en relación con la accidentalidad fuera tan limitada. De esta forma se consolidan concepciones que no se han conseguido desterrar aún: **la atribución de la culpa a los trabajadores de sus propias lesiones y la dilución de la responsabilidad del empresario en materia preventiva, que se traslada al Estado.**

NOVENA. La CE de 1978 abre paso a la **recuperación de la intervención democrática del Estado.** Constitucionalizados los derechos obreros y la autonomía colectiva, se instaura un nuevo marco para la intervención normativa del Estado en la relación laboral que supone la **ruptura con el marco totalitario del franquismo en su doble vertiente de intervención invasiva y, sobre todo, expoliadora de los derechos de los trabajadores,** que recuperan sus derechos sociales y políticos. El Estado se obliga a mantener un régimen público de seguridad social suficiente y a velar, en materia de seguridad y salud, por el cumplimiento de las normas previamente establecidas por parte de quien tiene la responsabilidad de cumplirlas, deslindando las obligaciones. La traslación normativa de este derecho de los trabajadores se produce inicialmente con el Estatuto de los Trabajadores, que delimita con claridad las responsabilidades empresariales y permite la participación a través de su representación colectiva. La Constitución de 1978 acaba con el papel que al conflicto social se asignaba por la dictadura. El conflicto es una manifestación normal y democrática de las diferencias en el sistema económico, y nunca más un problema de orden público. Las fuerzas de

seguridad democráticas han de proteger el ejercicio de los derechos y las fuerza armadas quedan al margen de cualquier intervención en los conflictos de trabajo. El marco democrático está dispuesto.

Sin embargo, la obsoleta legislación de seguridad y salud franquista no se modificará hasta 1995, **subsistiendo la indefinición de las responsabilidades empresariales y las dificultades para una acción inspectora efectiva**, como demuestran los datos de accidentalidad en el periodo. Habrá que esperar al TRLGSS de 1994 para adecuar el sistema de seguridad social a la Constitución, universalizándose y aproximándose al canon europeo y para liberar la SST, dieciséis años después de aprobado el texto constitucional, del ámbito de los servicios sociales en el que nunca debió situarse. Si en la II República el impulso legislativo en materia de seguridad y salud se recibe del ámbito internacional, mediante la suscripción masiva de convenios de la OIT, ahora lo será de las instituciones europeas. La Directiva Marco de 1988, resultado de la presión democrática que había incluido en varios países comunitarios legislaciones de inspiración preventiva, tiene su desarrollo en España, bien tardío por cierto, con la LPRL de 1995.

La Ley, cuyo desarrollo se negocia de forma tripartita tras las huelgas generales de 1988 y 1994, supone la **ruptura definitiva con la normativa franquista** y la consagración legal del **deber de prevención**: ya no se trata sólo de indemnizar por daño ni de proteger contra el riesgo, sino de evitar o disminuir el riesgo, precisando el contenido de tal deber en sus múltiples facetas. Con la LPRL se desarrolla el derecho de participación de los trabajadores a través del CSS, con representantes especializados y específicos que actúan en nombre de la representación legal de los trabajadores, permitiendo niveles de intervención democrática en las condiciones de trabajo hasta entonces inéditos. La vigilancia de la salud adquiere un significado radicalmente distinto al papel que jugaban los servicios médicos franquistas. Ahora es un derecho de los trabajadores para la protección de su salud y no un instrumento de control en manos del empresario al servicio de la producción. El resultado de su aplicación, sobre todo tras las modificaciones operadas en la Ley tras la negociación tripartita desarrollada a raíz de la huelga general de 2002, es que desde esa fecha a 2013 se produjo **el mayor descenso de la historia en la accidentalidad registrada**. Una vez más se comprueba el **efecto de la movilización obrera organizada y del dialogo social democrático** en el avance legislativo.

DÉCIMA. La promulgación, también tardía, de la LISOS y en especial de su Texto Refundido en 2000, ha contribuido de forma decisiva a este resultado al fijar tipos y sanciones específicos en materia de prevención. La **efectividad de los procedimientos sancionadores ha sido creciente en la década mencionada**. Siendo el nivel de cumplimiento de las normas un indicador de su legitimidad social, y en el caso de las preventivas, del nivel de eficacia democrática de los poderes del Estado, puede decirse que en el terreno de la responsabilidad administrativa se ha dado pasos muy importantes.

Queda no obstante sin una concreción satisfactoria el criterio de aplicación del principio *non bis in ídem*, actualmente sometido a una interpretación demasiado extensiva. La práctica de las autoridades laborales autonómicas conduce a una exacerbación interesada que, al amparo de las corrientes ultraliberales, favorece la evasión del *ius puniendi* del Estado.

En el ámbito de la exigencia de la **responsabilidad civil**, que históricamente ha sido un terreno poco transitado por los trabajadores debido a sus dificultades procesales, se ha dado también algún paso de importancia, aunque no culminado. La **adjudicación al orden social** de todas las materias relativas los accidentes de trabajo por parte de la LRJS en 2011 ha sido un paso decisivo en la eliminación de obstáculos a la exigencia de la responsabilidad civil. Esta esperada y reclamada medida ha terminado con largos años de discusión competencial que contribuía a la inhibición de los trabajadores en sus acciones de reclamación. Tal inhibición permitía también la injusta transferencia de una parte del coste de los daños al trabajador lesionado.

En todo caso, continúa siendo difícil el camino para delimitar la **compatibilidad** de las indemnizaciones, que sólo será definitivamente aclarado si se desarrolla el sistema específico de valoración de daños por accidente de trabajo, sobre la base de reconocer el derecho a la **integridad del resarcimiento** y superando la insuficiencia teórica y práctica del principio de complementariedad. Las prestaciones de seguridad social no tienen naturaleza civil sino laboral, y la indemnización civil es mucho más amplia que el mero resarcimiento del lucro cesante. El avance que en esta materia se ha producido en el derecho común al considerar el daño objetivo en los accidentes de circulación, cuyas víctimas pueden percibir la indemnización del baremo además de sus prestaciones de seguridad social por contingencia común, contrasta con el saldo final inferior que puede percibir el mismo trabajador si sus daños se producen por contingencias profesionales. Se trata, en resumen, de que la **responsabilidad civil del empresario no quede como residual frente a la reparación principal a cargo del sistema de seguridad social**. Y se valore con unas **cuantías que incentiven la prevención**, de modo que su coste sea superior al derivado del cumplimiento de la ley. Mientras no se regule, subsistirá además la inseguridad jurídica al albur de la arbitrariedad judicial. Las dificultades hasta ahora existentes para el acceso de los trabajadores lesionados a la acción civil han dado como resultado **la socialización vía prestaciones del coste del accidente y la externalización a costa del trabajador del importe del resarcimiento de daños que éste no percibe**. Justamente esta situación es la que desincentiva la prevención.

Otro tanto sucede en relación con la exigencia de la responsabilidad penal. Hasta 1983 no se tipifica el delito de riesgo y hasta 1995 no se relaciona con el cumplimiento de la normativa preventiva. Sin embargo, la **efectividad de los procedimientos penales ha sido y es muy limitada** y, por tanto, **poco disuasoria desde el punto de vista preventivo**. Supeditada por una parte a la reclamación de la indemnización derivada, dirigida en muchos casos a sujetos que no ostentan la verdadera responsabilidad y enormemente lenta en su aplicación, no cumple sino mínimamente su función punitiva.

Las modificaciones operadas en 2010 en el CP relativas a la responsabilidad de las personas jurídicas han sido seguidas de mecanismos de elusión de responsabilidad mediante los planes de *compliance*. La reciente jurisprudencia, que se aparta de la interpretación del ministerio fiscal, puede convertir estos mecanismos en un **escudo de impunidad para las personas jurídicas y favorecer la privatización de la evaluación de la prueba penal**. Es cierto que el art. 31 bis CP **no es directamente aplicable a los delitos contra los derechos de los trabajadores**, que se sigue rigiendo por el art. 129 que prevé la responsabilidad de los administradores. Y también lo es que la adecuación a la LPRL es controlada por un sistema público de inspección. Sin embargo, no puede negarse **el efecto reflejo que una incorrecta interpretación jurisdiccional** del art. 31 bis pueda irradiar.

UNDÉCIMA. Otro de los seculares obstáculos al correcto enfoque de las políticas públicas de seguridad y salud en el trabajo es la confusión producida con las competencias administrativas sanitarias. En el siglo XIX el desarrollo de la *salud pública* había contemplado la seguridad y la higiene del trabajo como una vertiente más de su acción, y por tanto con una responsabilidad claramente pública. Pero el reconocimiento posterior de la relación de trabajo por cuenta ajena como distinta de la civil exigirá colocar en el centro de la atención la responsabilidad del empresario como organizador del trabajo y beneficiario de sus frutos. El reconocimiento del origen contractual de la responsabilidad empresarial en las lesiones en el trabajo no supuso sin embargo un verdadero cambio en estas concepciones, ya que durante muchos años tal reconocimiento tuvo efectos sólo resarcitorios. En consecuencia, las **actividades sanitarias no se relacionaban directamente con la modificación de las condiciones de trabajo sino con la curación, la rehabilitación o en todo caso, las recomendaciones de limitación de agentes nocivos**.

Solamente el tránsito al derecho de protección primero y al **derecho de prevención** posteriormente, permitirá entender las relaciones entre la medicina y las condiciones de trabajo de otra forma, al reconocerse que **su origen no obedece a exposiciones ambientales o indiscriminadas** a las que toda la sociedad está sometida, sino que **los trabajadores están específicamente expuestos a ciertos riesgos** —o a los mismos, pero en mayor grado— **por el hecho de ser trabajadores, no genéricamente ciudadanos**. Así, la responsabilidad preventiva, es decir, de evitación del riesgo, no ha de descansar en medidas de salud pública genérica, sino en la directa actuación del empresario, que ha de dotarse de los medios necesarios para el cumplimiento de su obligación, incluidos también los sanitarios, pero todos a su cargo. Aunque la OIT, y sobre todo la normativa comunitaria, hace mucho tiempo que variaron esta visión, la legislación sanitaria española, incluso la democrática plasmada en la Ley General de Sanidad de 1986, mantuvo parte de las concepciones anteriores, endosando parte de las obligaciones empresariales a los poderes públicos. Su afición inclusiva de las materias preventivas hacía desbordar, al menos en la letra, sus competencias reales de promoción y de apoyo técnico, contribuyendo también al cultivo de la **responsabilidad difusa** tan perjudicial

para la efectividad de las acciones preventivas. Hubo que esperar a la Ley General de Salud Pública para corregir –y no del todo- estas disfunciones.

DUODÉCIMA. La pervivencia de las Mutuas constituye aún hoy un **anacronismo del sistema**. Las tímidas medidas de control introducidas a partir de los años noventa, que ponían en evidencia la falta de transparencia en su funcionamiento hasta el momento, e incluso su cambio de denominación eliminando su carácter de patronales y definiéndolas como parte del sistema público de seguridad social, se compensan con la **entrega de la gestión de prestaciones públicas del sistema** no relacionadas con la contingencia profesional, y de forma creciente. En 2014 se pretende sustraerlas al control público al ser definidas como asociaciones privadas y consolidan y amplían su papel en la gestión de prestaciones públicas. La actual regulación de las Mutuas es una manifestación más de las políticas neoconservadoras, **limitadoras de los derechos de los trabajadores y**, en la medida en que excluye una parte de la actividad propia del sistema de seguridad social de la gestión pública y del control democrático directo, **son exponente del retroceso democrático** sufrido como consecuencia de la gestión conservadora de la crisis económica. Se mantienen con **gestión opaca y privativa de los empresarios**, constituyendo un instrumento privilegiado para el **trasvase indebido de recursos públicos a la sanidad privada**. Los hechos han demostrado que este sistema de gestión privada, a menudo corrupta, es incompatible con las exigencias de transparencia y control democrático a que el conjunto del sector público se somete, y del que las Mutuas continúan siendo una lacerante excepción. Su **integración en el sistema público de la Seguridad Social** con todas sus consecuencias es la única forma de cumplir con su auténtica razón de ser, la mejor atención a los trabajadores lesionados en el trabajo, con la participación de los interesados, en particular los propios trabajadores, en pie de igualdad con el resto del sistema público de seguridad social.

DECIMOTERCERA. La legislación comunitaria y nuestra LPRL son normas útiles y se han demostrado como tales en la mejora general de las condiciones de trabajo y en el descenso de las tasas de accidentalidad. Sin embargo, su contenido, en particular la Directiva Marco, **se corresponde con la etapa de expansión democrática**, mientras que su posterior desarrollo tiene lugar en el período de hegemonía de las corrientes neoconservadoras gestadas en los años ochenta, y que han tenido su expresión más lacerante en las políticas aplicadas con motivo de la crisis económica de 2008. De ahí las tensiones producidas en estos últimos años en relación con el desarrollo y aplicación de la normativa preventiva. La globalización ha impulsado nuevas formas de organización del trabajo, a nivel de empresa, pero también en el ámbito internacional. La precarización y el incremento de la desigualdad se han instalado en las sociedades avanzadas de la mano de las políticas de austeridad impuestas de forma poco democrática por los poderes económicos y han puesto en crisis las instituciones nacionales, e incluso las comunitarias. El retroceso en los sistemas de seguridad social, desacreditados por las tendencias

individualistas en una vuelta a las concepciones decimonónicas que pretenden sustituirlos por la beneficencia, la caridad privada o el paternalismo, no es sino un reflejo del asalto al Estado social por parte del poder económico privado, sea en sus actividades de educación, enseñanza o protección social, sea en su poder regulatorio o de coerción para el cumplimiento de las leyes.

El resultado ha sido y es una **involución del Derecho del Trabajo** que se manifiesta en diversos ámbitos. El primero, la **huida de su aplicación** no sólo a través de las reformas legislativas desencadenadas que limitan la intervención pública y sobre todo los equilibrios de poder interno en las empresas, despojando a la representación colectiva de los trabajadores de capacidad de negociación colectiva y de intervención en las decisiones organizativas y productivas, sino también mediante el recurso generalizado a la transformación en muchos casos fraudulenta de la relación laboral en civil¹⁷¹⁴. El segundo, la **inhibición regulatoria** de los poderes públicos transformando la norma de obligado cumplimiento en recomendación mediante una utilización indebida de las técnicas de *soft law*. El impacto en la legislación preventiva y su ejecución has sido doble en nuestro ámbito: **retroceso en la capacidad de participación** de los trabajadores en la determinación de condiciones de trabajo y **paralización de la adecuación normativa** a las nuevas condiciones de trabajo y los nuevos riesgos por parte de las instancias comunitarias.

Se ha abierto paso la **mutación del Derecho del Trabajo en derecho del empleo** cuyo eje inspirador es la **prevalencia del beneficio sobre los derechos**. En la medida en que el ejercicio de un derecho tiene impacto económico, se desecha por afectar a la competitividad, con la coartada de la preservación o la creación de empleo, premisa que pocas veces se revela cierta. Los efectos en las condiciones de trabajo son devastadores. No sólo se ha producido el empobrecimiento de los ocupados, sino que los sistemas de seguridad social se ponen en crisis a causa del descenso de las cotizaciones sociales. Como consecuencia, se coloca en un segundo plano el derecho de los trabajadores a la defensa de su salud, con riesgo de asistir a un retroceso de décadas. Se asiste a los intentos de sustituir las obligaciones por los códigos de conducta y los derechos se limitan en función de su impacto económico y no por los valores jurídicos que protegen.

DECIMOCUARTA. Las tentativas de evitar la intervención pública en materia de seguridad y salud no se limitan a los frenos a la regulación o a la transformación de lo regulado en dispositivo. Alcanzan también a las obligaciones públicas, sometidas por tanto a control democrático, de control del cumplimiento de las normas, mediante la **irrupción de las entidades privadas de acreditación y certificación**, cuando abordan materias reguladas con el fin de desnaturalizarlas. La legislación aplicable a otras obligaciones, como son las de seguridad industrial o las medioambientales, permiten la

¹⁷¹⁴ Sobre esta involución que expulsa a los asalariados del Derecho del Trabajo, A. OJEDA AVILÉS, *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley Actualidad, 2010.

acción de mecanismos de control privados. No obstante, estos sistemas **no son trasladables al control del cumplimiento de las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo**. En primer lugar, porque el sistema de Inspección de Trabajo es un sistema público, y como tal está definido en su Ley Ordenadora, acorde además con las obligaciones derivadas del Convenio nº 81 de la OIT, que exige el carácter de funcionarios públicos de los miembros de la Inspección. En segundo término, el carácter de las obligaciones cuyo cumplimiento ha de comprobarse es distinto. Mientras que en el caso de las industriales o medioambientales afectan genéricamente a la población, en el caso de las de seguridad y salud, a la vertiente jurídico-pública se añade la contractual, de modo que las **obligaciones preventivas tienen su reflejo directo en el área de los derechos individualizables de los trabajadores y en el sistema de prestaciones públicas**.

La imposibilidad, al menos por ahora, de privatización de la función inspectora no impide sin embargo la proliferación de **intentos indirectos de intervención privada** mediante la acción de las entidades de normalización, que progresivamente han ido adoptando mecanismos de acreditación en materias relativamente conexas como la gestión de la calidad o del medio ambiente. Cuando han pretendido extender su ámbito a la gestión de la prevención se han puesto de manifiesto los **riesgos de sustitución del control público por los sistemas de acreditación**. Los sistemas de gestión preventiva no son voluntarios como los de calidad o medio ambiente, sino que derivan de una previsión legal sin que puedan ser materia de autorregulación. Las entidades no pueden certificar que la empresa certificada se adecúa a la normativa preventiva, sino solo que cuenta con un sistema de gestión compatible con los estándares privados establecidos por la acreditadora. La extensión de esta sustitución en las funciones y competencias de vigilancia supondría además una cesión **de los poderes de los Estados, sometidos, estos sí, al control democrático, a manos de entidades privadas incontrolables y con grave riesgo de captura** por quienes han de ser vigilados. Las presiones de estas entidades a las organizaciones internacionales, desde la OIT a la UE, para introducirse en un ámbito hasta ahora público constituyen otro instrumento de la presión neoconservadora que no cesa.

DECIMOQUINTA. En este contexto cobra la mayor importancia la reflexión sobre la **participación de los trabajadores en la empresa como condición indispensable para la efectividad de las acciones preventivas**. Los cambios productivos han hecho insuficiente la normativa existente, que, además de exigir su desarrollo, necesita también ser aplicada en condiciones de trabajo concretas en cada fábrica mediante la negociación y el acuerdo de las condiciones de trabajo. El asalto al poder de negociación de los sindicatos y la insistencia en su descrédito, se constituyen en la clave para desposeer a los trabajadores de su poder colectivo, único instrumento de equilibrio en la relación de trabajo. El reto es la **recuperación de este equilibrio** con nuevas formas de intervención pública que neutralicen los retrocesos en este ámbito y la restitución del poder de intervención interna a través del fortalecimiento de sus

organizaciones. Se trata de volver a colocar los valores democráticos como instrumento de defensa de la igualdad y de las condiciones de vida y de trabajo dignas.

No ha de perderse de vista, por último, que si el Derecho del Trabajo, y en particular el derecho a la salud de los trabajadores, han tenido desde su nacimiento una característica especial ha sido su **internacionalización**, por la presión de las organizaciones obreras, pero también por las exigencias de la competitividad internacional. La necesidad de abordar la globalización desde una perspectiva democrática se ha de manifestar en el **fortalecimiento y desarrollo de las estructuras democráticas de regulación y vigilancia globales** con capacidad coercitiva sobre Estados y empresas a la manera de las incorporadas en las relaciones comerciales, de forma que los criterios de competitividad se modulen con el respeto universal a los derechos básicos de los trabajadores, y en particular a su seguridad y salud. Las experiencias de inspiración sindical que se han descrito en relación con la contractualización de la responsabilidad social empresarial pueden ser uno de los instrumentos posibles para el impulso de la construcción de estas instancias.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES

1. Fuentes Documentales

- *Archivo de Informes del Tribunal de Cuentas.*
- *Archivo de Notas Técnicas de Prevención del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*
- *Archivo documental de la Confederación Europea de Sindicatos.*
- *Archivo documental de la Confederación Sindical Internacional.*
- *Archivos documentales de la ONU.*
- *Boletín Oficial del Estado.*
- *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España.*
- *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya.*
- *Código Penal de España*, Imprenta Nacional, Madrid, 1848.
- *Código penal español, decretado por las Cortes en 8 de junio, sancionado por el Rey y mandado promulgar el 9 de julio de 1822*, Imprenta Nacional, Madrid, 1822.
- *Código Penal reformado*, Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, Madrid, 1870.
- *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde febrero desde su instalación de 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811*, Imprenta Nacional, Madrid, 1820.
- *Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde febrero de 1813 hasta 14 de septiembre del mismo año, en que terminaron sus sesiones*, Imprenta Nacional, Madrid, 1820.
- *Colección de Dictámenes del Consejo Económico y Social.*

- *Colección de Informes, Circulares e Instrucciones de la Fiscalía General del Estado.*
- *Diario de Sesiones del Congreso.*
- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Serie Histórica.*
- *Diario Oficial de la Comunidad Europea.*
- *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.*
- *Diario Oficial de la Unión Europea.*
- *Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. Anuarios. España en cifras.*
- *Fuero Juzgo, Ed. de la Real Academia Española por Ibarra, Impresor de Cámara de S. M., 1815.*
- *Gaceta de Madrid.*
- *Gaceta de la República.*
- *Novísima Recopilación de las Leyes de España mandada formar por el Señor Don Carlos IV, dividida en XII Libros, Madrid, 1805.*
- *Recopilación De las Leyes de los Reynos de las Indias Mandadas imprimir y publicar por Su Magestad Católica del Rey Don Carlos II Nuestro Señor, En Madrid por Iulian de Paredes, 1681.*
- *Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*
- *Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal Supremo.*
- *Repertorio de Jurisprudencia de Tribunales Superiores de Justicia.*
- *Repertorio de Jurisprudencia el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.*
- *Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*
- *Repertorio de normas de la Organización Internacional del Trabajo.*
- *Revista Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo.*

2. Fuentes hemerográficas

- *ABC*
- *El Confidencial*
- *El País*
- *Expansión*
- *La Vanguardia Española*
- *La Vanguardia*
- *Público*

BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., “Decálogo de la valoración de la aptitud para trabajar”, *Archivo de Prevención de Riesgos Laborales*, nº 10 (2), Barcelona, 2007.

AA. VV., *Voluntariedad/Obligatoriedad de la vigilancia de la salud*, Societat Catalana de Medicina i Seguretat en el Treball, Barcelona, 2010.

ABAD DE SANTILLÁN, Diego, *Historia del movimiento obrero español*, Tomo I, Ed. Zero, Madrid, 1970.

ABENDROTH, Wolfgang, *Historia social del movimiento obrero europeo*, Ed. Laia, Barcelona, 8ª edición, 1983.

ABELLÓ GÜELL, Teresa, *El movimiento obrero en España, siglos XIX y XX*, Ed. Hipòtesi, Barcelona, 1997.

ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón, “El derecho de asociación obrera en España 1839-1900”, Ed. Revista del Trabajo, Madrid, 1975.

- “Los deberes del empresario respecto a la seguridad y salud de los trabajadores”, en OJEDA AVILÉS, A.; ALARCÓN CARACUEL, M. R.; RODRIGUEZ RAMOS, M. J. (coord.), *La Prevención de Riesgos Laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Aranzadi Ed., Pamplona, 1996.

ALCAIDE GONZÁLEZ, Rafael, “La introducción y el desarrollo del higienismo en España durante el siglo XIX. Precursores, continuadores y marco legal de un proyecto científico y social”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* nº 50, Universidad de Barcelona, 1.999, consultado en <http://www.ub.edu/geocrit/sn-50.htm>.

- *La higiene de la prostitución en Barcelona: una aproximación a los contenidos médico-sociales del higienismo en España durante el siglo XIX*, Geo-Crítica, Universidad de Barcelona, 2000, consultado en <http://www.ub.edu/geocrit/pspestin.htm>.

ALONSO OLEA, Manuel; CASAS BAAMONDE, María Emilia, *Derecho del Trabajo*, 14ª edición, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1995.

ALONSO OLEA, Manuel, “Cien años de seguridad social”, *Papeles de Economía Española*, nº. 12-13, Madrid, 1982.

ALVAREZ BUYLLA y GONZÁLEZ ALEGRE, Adolfo, *La reforma social en España*, Discurso de Recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas pronunciado el 25 de Marzo de 1917, Madrid.

- *El contrato de trabajo*, Conferencia pronunciada en el Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 27 de marzo de 1909, Ed. Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, Madrid, 1909.

AMAT (Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo), “Las Mutuas han ayudado a 2.103 familias a cuidar a sus hijos afectados por cáncer u otras enfermedades graves”, consultado en la página corporativa, http://www.amat.es/noticias/las_mutuas_han_ayudado_a_2103_familias_a_cuidar_a_sus_hijos_afectados_por_cancer_u_otras_enfermedades_graves.3php.

- *Memoria de actividades 2015*, Madrid, 2016.

AMICH ELÍAS, Cristina, “El trabajo de los menores de edad en la dictadura franquista”, *Historia Contemporánea*, núm. 36, 2008.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel, “Sobre los comienzos del sindicalismo franquista (1939-1945)”, en J. FONTANA (coord.), *España bajo el franquismo*, Ed. Crítica, Barcelona, 1986.

APARICIO TOVAR, Joaquín, “Sobre las responsabilidades del empresario según la ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 7, Universidad Complutense, Madrid, 1995.

APARICIO TOVAR, Joaquín; VALLÉS DE LA VEGA, Berta, “Sobre el concepto de responsabilidad social de las empresas. Un análisis europeo comparado”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, núm. 1, Universidad Complutense, Madrid, 2009.

ARASTEY SAHÚN, Lourdes, “Accidentes de trabajo: últimos criterios de la jurisprudencia social sobre valoración del daño”, *Actum Social*, nº 48, enero/febrero 2011, Ed. Francis Lefèbvre, Madrid, 2011.

ARENAL, Concepción, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Ed. Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1894.

AROCA MOHEDANO, Manuela, “Mineros y clandestinidad socialista en Asturias”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, t. 20, UNED, Madrid, 2008.

ARRIGO, Gianni; CASALE, Giuseppe; FASANI, Mario, *Labour Administration and Inspection Programme A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH)*, LAB/ADMINA, OIT, Ginebra, 2011.

ARROYO JIMÉNEZ, Luis, “Introducción a la autorregulación”, en ARROYO JIMÉNEZ, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015.

ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos 1808-1936, Tomo II, Manifiestos y programas políticos*, Alianza Editorial, 1991.

- *Textos fundamentales para la Historia*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1982.

AZCÁRATE, Manuel, “La política de Reconciliación Nacional”, *Contribuciones a la historia del PCE*, Ed. Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2004.

BABIANO MORA, José, *Emigrantes, cronómetros y huelgas*, Ed. Siglo XXI de España, SA y Fundación 1º de Mayo, Madrid, 1995.

- “Los católicos en el origen de Comisiones Obreras”, *Espacio, Tiempo y Forma*, serie V, Historia Contemporánea, t. 8, 1995.

- “Las peculiaridades del fordismo español”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 3. Ed. Complutense, Madrid, 1993.

- *Paternalismo Industrial y Disciplina Fabril en España, (1938-1958)*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, núm. 59, Madrid, 1998.

BALLBÉ MALLOL, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, 2ª ed., Alianza Editorial, SA, Madrid, 1985.

- “El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 174, Madrid, 2007.

BALLBÉ, Manuel; PADRÓS, Carlos, *Estado competitivo y armonización europea*, Ed. Ariel, SA, Barcelona, 1997.

BARAÑANO CID, Margarita, “Contexto, concepto y dilemas de la responsabilidad social de las empresas transnacionales europeas: una aproximación sociológica”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, núm. 1, Universidad Complutense, Madrid, 2009.

BARCELÓ SERRAMALERA, Mercè, “Las competencias de las Comunidades Autónomas”, en M. A. APARICIO PÉREZ; M. BARCELÓ SERRAMALERA (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.

BARBERO SANTOS, Marino, “El bandolerismo en la legislación vigente”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Madrid, 1970.

BARTOLOMÉ PINEDA, Ángel, “Criterios básicos de los Servicios Médicos de Empresa”, *Actas del 1º Congreso Nacional de Medicina del Trabajo*, Tomo I, Instituto Nacional de la Salud, Madrid, 1987.

BELORGEY, Jean-Michel, “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, nº 70, UNED, 2007.

BENACH, Joan; VERGARA, Montse; MUNTANER, Carles, “Desigualdad en salud: la mayor epidemia del siglo XXI”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 103, 2008

BENET, Josep; MARTÍ, Carles, *Barcelona a mitjan segle XIX. El moviment obrer durant el bienni progressista (1854-1856)*, volum II, Curial Edicions Catalanes, Barcelona, 1976.

BERLINGUER, Enrico, *Austeridad: una ocasión para transformar Italia*, Ed. Materiales, Barcelona, 1978.

BERLINGUER, Giovanni, “Conflictos y orientaciones éticas en la relación entre salud y trabajo”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 3, Ed. Complutense, Madrid, 1993

BIBILONI AMENGUAL, Andrés; PONS PONS, Jerònia, “El desarrollo de las mutualidades patronales de accidentes de trabajo en España. El mercado balear: entre la competencia y la colusión (1920-1940)”, *Revista de Historia Industrial* N° 15, 1999.

BIURRUN MANCISIDOR, Garbiñe, “Derechos sociales y jurisprudencia constitucional”, *XXVII Jornadas Catalanas de Derecho Social*, 2016.

BLEIBERG, German, “El ‘informe secreto’ de Mateo Alemán sobre el trabajo forzoso en la Minas de Almadén”, *Estudios de Historia Social*, Revista del IESSS, N° 2-3, julio-diciembre 1977. Consultado en su versión digital en http://www.uclm.es/ceclm/b_virtual/libros/mateo_aleman/index.htm.

BOIX LLUCH, Isidor, *La Responsabilidad Social empresarial en la acción sindical nacional y transnacional para avanzar hacia un trabajo digno*, Madrid, septiembre de 2015.

- *Intervención sindical en la cadena de valor de las empresas transnacionales para una eficaz aplicación de los compromisos de RSE. La experiencia de INDITEX*, Madrid, noviembre de 2014.

- *Otra globalización es posible, y necesaria*, ponencia presentada en el Observatorio de derechos económicos, sociales y culturales de Barcelona, diciembre de 2015.

BORDERÍAS, Cristina; LÓPEZ GUALLAR, Pilar, “Salarios, economía familiar y género en la Barcelona de 1856. La ‘Monografía estadística de la clase obrera’ de Ildelfonso Cerdà” en ARENAS POSADAS, Carlos; FLORENCIO PUNTAS, Antonio; PONS PONS, Jerònia (eds.), *Trabajo y relaciones laborales en la España Contemporánea*, Mergablum Edición y Comunicación, SL, Sevilla, 2001.

BRAVERMAN, Harry, *Trabajo y Capital Monopolista. La degradación del trabajo en el Siglo XX*, Ed. Nuestro Tiempo SA, México D. F., 8ª edición, 1987.

BUJ BUJ, Antonio, “Inválidos del trabajo. La cuestión sanitaria en los informes de la Comisión de Reformas Sociales”, *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Actas del IV Coloquio Internacional de Geocrítica. Vol. VI, núm. 119 (14). Universidad de Barcelona. 2002. Consultado en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn119-14.htm>.

- “La cuestión urbana en los Informes de la Comisión de Reformas Sociales”, en H. CAPEL; J.M. LÓPEZ PIÑERO; J. M. PARDO (coord.), *Ciencia e ideología en la Ciudad (II). I Coloquio Interdepartamental*, Valencia, 1991. Generalitat Valenciana. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, Valencia, 1994. Consultado en *Scripta Vetera*, edición electrónica, http://www.ub.edu/geocrit/sv-32.htm#N_25.

CALVO GALLEGO, Francisco Javier; IGARTUA MIRÓ, María Teresa, “Responsabilidad civil por accidente de trabajo, orden jurisdiccional competente y extensión de la responsabilidad contractual”, *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, núm. 55, 2000.

CAMAS RODA, Ferran, *Los fundamentos jurídico-laborales de la obligación general de seguridad empresarial*, Tesis doctoral, Universidad de Girona, 1999, p. 626. Consultada versión mecanografiada.

- *La normativa internacional y comunitaria de la seguridad y salud en el trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

- “Responsabilidad empresarial por siniestralidad laboral: régimen sancionatorio”, *XVI Jornadas Catalanas de Derecho Social*, 2005, consultado en <http://www.uoc.edu/symposia/dretsosocial/ponencies/camas0205.pdf>

- “La responsabilidad civil por daños en el Derecho del Trabajo”, *XXIII Congreso de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Girona, 16 y 17 de mayo de 2013, consultado en http://fundacion.usal.es/aedtss/images/stories/documentos/XXIII_Congreso_Nacional/ponencias/ferran_camasa_roda.pdf

CAMPOMANES, Conde de, *Cartas político-económicas*, publicadas por Antonio Rodríguez Villa, Librería de M. Murillo, Madrid, 1878.

CAMBÓ, Francesc, *Memòries (1876-1936)*, Ed. Alpha, Barcelona, 1981.

CANO DE GARDOQUI GARCÍA, José Luis, “El Hospital de El Escorial durante la construcción del Monasterio y hasta la muerte de Felipe II (1563-1599)”, en CAMPOS y FERNÁNDEZ DE SEVILLA, Fco. Javier (dir.), *Monjes y monasterios españoles*, Colección del Instituto Escorialense de Investigaciones Históricas y Artísticas, n° 7, Ed. Estudios Superiores de El Escorial, 1995.

CANALEJAS, José, *Discurso Preliminar. El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma social en España*, Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1902.

CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo, “Cambio conceptual y cambio histórico: del pauperismo a la cuestión social”, *Historia Contemporánea*, núm. 29, 2004.

CARASA SOTO, Pedro, “Cambios en la tipología del pauperismo en la crisis del Antiguo Régimen”, *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea*, n° 7, Universidad de Valladolid, 1987.

- “Beneficencia y ‘cuestión social’: una contaminación arcaizante”. *Historia Contemporánea*, n. 29, Universidad de Valladolid, 2005.

CARMONA CUENCA, Encarnación, *Formación histórica del concepto de Estado social de derecho*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, núm. 86, Madrid, 2000.

CARRERAS, Albert; TAFURELL, Xavier (coord.), *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, 2ª ed., Fundación BBVA, Bilbao, 2005.

CASAS BAAMONDE, María Emilia “Derecho público y salud laboral. El régimen jurídico sancionador”, *Derecho y salud*, vol. 4, nº 1, 1996.

CASTELLANOS MANTECÓN, Federico; SARACÍBAR AUTÚA, Antón (codir. y coord.) *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, Madrid, 2007.

CASTILLO, Santiago, “El Estado ante el accidente, la seguridad y la higiene en el trabajo 1883-1936”, *Sociología del Trabajo*, nº 60, Madrid, 2007.

CASTILLO, Santiago; MONTERO, Feliciano, “El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio. La ‘libertad subsidiada’”, *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008.

CASTILLO, Santiago (cord.), *La historia social en España. Actualidad y perspectivas*, Siglo XXI, Madrid, 1991.

CASTRO ALFÍN, Demetrio, “Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868”, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Colección Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Francisco Franco. Pensamiento*. Vol. II, Organización Sindical Española, Madrid, 1959.

CEOE, *Las reformas necesarias para salir de la crisis*, Madrid, 2013

CHINER GIMENO Jaime J.; GALIANA CHACÓN, Juan P., “Del ‘Consolat de mar’ al ‘Libro llamado Consulado de mar’: aproximación histórica”, en J. CHINER GIMENO y J. P. GALIANA CHACÓN (ed.), *Libro llamado Consulado de mar (Valencia 1539)*, Valencia, 2002.

CIBAT, Antonio, *Memoria titulada de consideraciones generales y particulares acerca de los medios para precaver a los que trabajan en las minas de carbón de piedra, en el desagüe de aguas cenagosas y podridas, abertura de canales y a los que habitan en lugares pantanosos, de adolecer de las enfermedades a que están expuestos*, Madrid, ca. 1807.

CIPOLLA, Carlo María, *Contra un enemigo mortal e invisible*, Ed. Critica, Barcelona, 1993.

COMÍN COMÍN, Francisco, “Las fases históricas de la Seguridad Social en España (1900-2000)”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, Bilbao, 2010, p. 71.

CORIAT, Benjamín, *El taller y el cronómetro*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1993.

CNMV, *Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas*, Madrid, 2015, consultado en su página https://www.cnmv.es/docportal/publicaciones/codigogov/codigo_buen_gobierno.pdf.

CRUZ VILLALÓN, Jesús, “Los actores políticos y sociales del Estatuto de los Trabajadores”, en RUESGA BENITO, Santos M.; VALDÉS DAL-RÉ, Fernando y ZUFIAUR, José María (coord.), *Transformaciones laborales en España. A XXV años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.

CUCÓ, Alfons, “El Congreso sociológico valenciano de 1883”, *Revista Saitabi*, XVII, Universidad de Valencia. 1967.

CUESTA BUSTILLO, Josefina, “1922: Reformismo imposible ante un régimen en quiebra”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, núm.2, 1984.

DANGEVILLE, ROGER, ed., *Marx y Engels. El Sindicalismo*, versión española en Ed. Laia, Barcelona, 1976.

DANTÍN GALLEGO, Juan, “Bases para la divulgación preventiva en Medicina del Trabajo. Comunicación al XIV Congreso Internacional de Medicina del Trabajo”, *Medicina y Seguridad del Trabajo*, nº 24, INMST, Madrid, 1964,

DARNACULLETA i GARDELLA, M. Mercè, “La autorregulación regulada en la doctrina anglosajona”, en L. ARROYO JIMÉNEZ; A. NIETO MARTÍN, (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015.

DATO IRADIER, Eduardo, *Justicia social*, Discurso en la recepción de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 25 de mayo de 1910.

DAÜBLER, W., *Derecho del Trabajo*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y S. Social, 1994.

DAUGAREILH, Isabelle, “Responsabilidad social de las empresas transnacionales: Análisis crítico y prospectiva jurídica”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, núm. 1, Universidad Complutense, Madrid, 2009.

DE FRANCISCO LÓPEZ, Rafael “La construcción en España de las primeras estrategias preventivas con relación a enfermedades y riesgos en el trabajo” en *Trabajo y Salud: desde la protección a la prevención*, INSHT, Fundación Largo Caballero y Mutua Fraternidad Muprespa, Madrid, 2010.

DE GIGINTA, Manuel, *Remedio de pobres*, 1579.

DEL REY, Fernando, “Actitudes políticas y económicas de la patronal catalana (1917-1923)”, *Estudios de Historia Social*, núm. 24-25, Madrid, 1983.

DE LA CALLE VELASCO, María Dolores, “El Primero de mayo y su transformación en San José Artesano”, *Ayer*, núm. 51, 2003.

- *Sobre los orígenes del estado social en España, Beneficencia y política social*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

- “Mutualidades Laborales en el régimen de Franco”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, Bilbao, 2010, p. 209.

- “La Comisión de Reformas Sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social” *Studia Historica. Historia Contemporánea*. Vol. 2, Universidad de Salamanca, 1984.

- “Un siglo de acción social en España (1840-1940)”. *Documentación Social* nº 109, 1999.

DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, “Los orígenes de la Administración laboral en España”, *Revista de Documentación Administrativa*, mayo 1969.

- “El contenido constitucional de la asistencia social”, en MONTOYA MELGAR, Alfredo (coord.), *El Trabajo y la Constitución*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003,

- “El discreto nacimiento de la Inspección de Trabajo en la España reformista de principios del XX”, *100 años de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.

DE MEDINA, Juan, *La Charidad discreta, practicada con los mendigos, y utilidades que logra la Republica en su recogimiento*, Salamanca, 1545. En la edición de Valladolid, 1757.

DE ROBLES, Juan, *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres*, Salamanca, 1545.

DE SOTO, Domingo, *Deliberación en la causa de los pobres*, Salamanca. 1545.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *Democracia y pobreza (Memorias sobre el pauperismo)*, Ed. y traducción de A. Hermosa Andújar, Ed. Trotta, Madrid, 2003.

DESDENTADO BONETE, Aurelio, “El recargo de prestaciones de la Seguridad Social y su aseguramiento. Contribución a un debate”, *Revista de Derecho Social*, núm. 21, Madrid, 2003.

DEYON, Pierre, *Los orígenes de la Europa moderna: el mercantilismo*. Ed. Península. Madrid, 1970.

DÍAZ MARTÍNEZ, Irene; GARCIA FERNÁNDEZ, Carlos, “Enfermedad profesional, redes de solidaridad y acción colectiva en la minería asturiana durante el franquismo”, *Sociología del Trabajo*, Nº 59, Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 2007.

DÍAZ SÁNCHEZ, Pilar, *El trabajo de las mujeres en el textil madrileño. Racionalización industrial y experiencias de género (1959-1986)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, 2001,

DÍEZ RODRIGUEZ, Fernando, “Trabajo, pobreza y beneficencia: En torno a las Memorias sobre el pauperismo de Alexis de Tocqueville”. *Historia y Política*, nº 19, Madrid, 2008, p. 214-16.

Discurso sobre el fomento de la Industria. De orden de S. M. y del Consejo, s. a., Imprenta de D. Antonio de Sancha, Madrid, 1774.

DURÁN LOPEZ, Federico (coord.), *Informe sobre riesgos laborales y su prevención*, Madrid, 2001, texto mecanografiado.

ELORZA, Antonio; ARRANZ, Luis; DEL REY Fernando, “Liberalismo y corporativismo en la crisis de la Restauración” en GARCIA DELGADO, José Luis (coord.), *La crisis de la Restauración. España entre la primera guerra mundial y la II República*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1986.

ENDESA, *Informe Anual 2015. Informe de sostenibilidad*, dep. leg. M-6821-2016.

ENGELS, Federico, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, 1845. consultado en versión digitalizada en <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/situacion/>.

ENRECH, Carles, “Las colonias industriales y el proyecto social paternalista”, *150 anys de colònies industrials*, L'Erol: revista cultural del Berguedà, nº 86-87, 2005.

ESCUADERO ANDÚJAR, Fuensanta, *Dictadura y oposición al franquismo en Murcia: de las cárceles de posguerra a las primeras elecciones*, Editora Regional, Universidad de Murcia, 2007.

ESPUNY TOMÁS, María Jesús, “Los accidentes de trabajo: perspectiva histórica”, *IUS LABOR*, 3/2005, UPF, Barcelona.

- “Eduardo Dato y la legislación obrera”, *Historia Social*, núm. 43, 2002.

ESPUNY TOMÁS, María Jesús, GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo, “¿Protección o discriminación? A propósito de la Ley de la silla”, *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 11, enero 2010.

ESTEBAN DE VEGA, Mariano, “La asistencia liberal en la España de la Restauración”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, Bilbao, 2010.

ESTEFANÍA MOREIRA, Joaquín, *La larga marcha. Medio siglo de historia política (económica). Entre la historia y la memoria*, Ed. Península, Barcelona, 2007.

EU-OSHA, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, *Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica*, 2012.

FEDERACIÓN DE INDUSTRIA DE CCOO, *Informalidad y cadenas de valor. Hacia la integración productiva con trabajo decente. INDITEX: una experiencia de intervención sindical*, Madrid, septiembre de 2013.

FERNÁNDEZ CONRADI, Luis; BARTOLOMÉ PINEDA, Ángel, *Historia de la medicina del trabajo en España (1800-2000)*, Ed. Mapfre, SA, Madrid, 2004.

FERNÁNDEZ GÓMEZ, Julio A., “De la Guerra Civil a la Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo (1939-1971)”, *Sociología del Trabajo*, núm. 60, 2007.

FERNÁNDEZ GREGORACI, Beatriz, “Recargo de las prestaciones de la seguridad social: un supuesto específico de ‘punitive damages’”, *Anuario de Derecho Civil*, Tomo LXI, Fascículo I, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ MARCOS, Leodegario, “Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales (1971-1995)” en *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, Madrid, 2007.

FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Oscar; GARCÍA MURCIA, Joaquín, “Infracciones extrasistemáticas del empresario en materia social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Leodegario, “El Estatuto de los Trabajadores: una Ley para la transición laboral”, en RUESGA BENITO, Santos M.; VALDÉS DAL-RÉ, Fernando; ZUFIAUR, José María (coord.), *Transformaciones laborales en España. A XXV años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Leodegario, “Las campañas de sensibilización y la prevención”, *Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 25, INSHT, 2003.

FISHMAN, Robert. M., *Organización obrera y retorno a la democracia en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 1996.

FONTANA, Josep, *Por el bien del imperio. Una historia del mundo desde 1945*, Ed. de Pasado y Presente, Barcelona, 2011.

FONTANA, Josep; NADAL, Jordi, “España 1914-1970”, en C. M. CIPOLLA (ed.), *Historia Económica de Europa (6). Economías contemporáneas*, Ariel Historia, Barcelona, 1980.

FRANCO, Francisco, *Libro de las enfermedades contagiosas*, 1569.

FRANK, Johann Peter, *System einer vollständigen medizinische Polizey*, Ed. Johan Christoph Fahner, Berlín, 1779 -1819. Digitalizado en http://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb11268523_00005.html.

-*De populorum miseria: morborum genitrice*, 1790. Traducción del latín por H. E. SIGERIST, “La miseria del pueblo: madre de las enfermedades”, *Boletín de la Historia de la Medicina*, Vol. IX, No. 1, enero de 1941. Digitalizado en <https://translate.google.es/translate?hl=es&sl=en&u=http://www.deltaomega.org/documents/mother.pdf&prev=search>.

FRASER, Derek, *The New Poor Law in the Nineteenth-Century*, Macmillan, London, 1976.

GALLART FOLCH, Alexandre, *Los principios fundamentales del Fuero del Trabajo*, Ed. Bosch, Barcelona, 1939.

GÁMEZ, Matías; LARGO CABALLERO, Francisco; MORA, Francisco, RUBIO, Cipriano; SERRANO Ramón; GARCIA ORMAECHEA, Rafael, *Moción proponiendo modificaciones y adiciones a la Ley de Accidentes de Trabajo que presentan al Instituto de Reformas Sociales los vocales elegidos por la clase obrera*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1904.

GARCÍA, Ana M.; GADEA, Rafael, “Estimación de la mortalidad y morbilidad por enfermedades laborales en España”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, núm. 7 (I), 2004.

GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo, *Orígenes y Fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2007. Consultada en versión digital en <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5232/ggg1de1.pdf?sequence=1>.

GARCÍA JIMÉNEZ, Manuel, “Perspectivas de las Mutuas a la vista de su proyectada Ley”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm. 164/2014, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

GARCIA-MUÑOZ ALHAMBRA, Manuel Antonio, “Autorregulación y acciones colectivas en el derecho transnacional del trabajo. Un análisis a partir de los acuerdos globales multilaterales del sector textil en Bangladesh”, en ARROYO JIMÉNEZ, Luis; NIETO MARTÍN, Adán (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015

GARCÍA ORMAECHEA, Rafael, *El accidente de trabajo y la enfermedad profesional. Conferencias dadas en la Clínica del Trabajo los días 8 y 25 de octubre de 1933*, Imprenta y Encuadernación de los Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1933.

GARCÍA PIÑEIRO, Ramón, “La minería del carbón en Asturias: un siglo de relaciones laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Universidad Complutense, Madrid, 1993.

GARCÍA RUIZ, José Luis; CARUANA DE LAS CAGIGAS, Leonardo, “Historia de una mutua patronal durante el franquismo: MAPFRE Mutua patronal (FREMAP), 1966-75”, *Transportes, Servicios y telecomunicaciones (TST)*, núm. 22, Ed. Fundación de los Ferrocarriles de España, Madrid, 2012.

GARRIDO SOTOMAYOR, Víctor; BOIX LLUCH Isidor, *Aproximación sindical a la Industria de la Confección*. Bangladesh, 2015 (dos años después de la tragedia de Rana Plaza), CCOO Industria, Madrid, abril de 2015.

GEARY, Dick, *Movimientos obreros y socialistas en Europa, antes de 1914*, Col. Ediciones de la Revista del Trabajo, núm. 34, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.

GEREMEK, *La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

GIL BAUTISTA, Rafael, *Almadén y sus Reales Minas de azogue en el siglo XVIII*. Universidad de Alicante. 2012. Tesis doctoral consultada en http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CGoQFjAI&url=http%3A%2F%2Frua.ua.es%2Fspace%2Fbitstream%2F10045%2F24478%2F1%2FTesis_Gil.pdf&ei=IPjjUrfbI-bB7Aa15YGIBQ&usg=AFQjCNFBaA-SVP4o1UcJUP4oXSn8TmBR-w&sig2=0EB11LhfrHyEPuSIUq1ztw.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, “La democracia orgánica: participación y representación política en la España de Franco”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, núm. 27, UNED, 2015.

GOERLICH GISBERT, Francisco José, *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*, Fundación BBVA, 2016,

GOMEZ CASAS, Juan, *Historia del anarcosindicalismo español: epílogo hasta nuestros días*, La Malatesta Editorial, 5ª ed., Madrid, 2006.

GÓMEZ DE FIGUEROA, Ricardo, *Estudio clínico de las enfermedades que padecen los obreros de las minas de Almadén*, Tipografía de Manuel G. Hernández, Madrid, 1888.

GÓMEZ LATORRE, Matías, “Intervención ante la comisión de información de la CRS (1884)” *La clase obrera española a finales del siglo XIX*, Ed. ZERO, Bilbao, 1970.

GÓMEZ MUÑOZ, José Manuel, “Principios del Derecho del Trabajo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *XXVII Jornadas Catalanas de Derecho de Trabajo*, Barcelona, 17 y 18 de marzo de 2016.

GÓMEZ NAVARRO, José Luis, “La Unión Patriótica: análisis de un partido en el poder”, *Estudios de Historia Social*, núm. 32-33, 1985.

GONZÁLEZ, Pedro María; DE FLORES, F., *Tratado sobre la conservación de la salud de la gente de mar*, 1805.

GONZÁLEZ CALBET, María Teresa “La destrucción del sistema político de la Restauración” en GARCIA DELGADO, José Luis (coord.), *La crisis de la Restauración. España entre la primera guerra mundial y la II República*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1986.

GONZÁLEZ CASTRO, José, Inspector Regional del Trabajo, *Cartilla Higiénica del obrero y su familia*, INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1917.

GONZÁLEZ MURILLO, Pedro, *La política social franquista: el Ministerio de José Antonio Girón de Velasco (1941-1957)*, Tesis doctoral, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense, Madrid, 1997.

- “El franquismo social: propaganda y seguro a través del Instituto Nacional de Previsión (1939-1962)”, *Solidaridad, seguridad y bienestar. Cien Años de protección social en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008.

GONZÁLEZ POSADA, Carlos, *Los seguros sociales (Enfermedad, invalidez, vejez, muerte)*, Ed. Imprenta del Asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús, Madrid, 1926.

GONZÁLEZ RUIZ, Miguel, *El futuro de los Servicios de Prevención Ajenos*, Associació Catalana d'Entitats Preventives Acreditades (ASPRECAT), 2015, presentación consultada en <http://prl.foment.com/admin/uploads/docs/20150612143452.pdf>

GONZÁLEZ TEMPRANO, Antonio, *La política de Gasto Social (1984-1996)*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

GUICHOT, Joaquín, *Sobre accidentes de trabajo*, IRS, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1923.

GÜELL, Pedro, *Dictamen de la Academia Médico-Práctica de la Ciudad de Barcelona dado al mui Ilustre Ayuntamiento de la misma, sobre la frecuencia de las muertes repentinas y apoplejias que en ella acontecen*, Imprenta de Carlos Gibert y Tutó, 1784.

HAMANN, Kerstin, “Afilación, movilización y aliados políticos: las incógnitas del poder sindical español (1970-1988)”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Ed. Complutense, Madrid, 1993.

HENNETTE, Stéphanie; PIKETTY, Thomas; SACRISTE, Guillaume; VAUCHEZ, Antoine, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Ed. du Seuil, 2016.

HEREDIA URZAIZ, Iván, “Redención de penas por el trabajo: entre la explotación y la re-ideologización”, *VI Encuentro de investigadores sobre el franquismo*, CCOO Aragón, Zaragoza, 2006, manuscrito.

HERNANDEZ DE LARRAMENDI, Ignacio, *Así se hizo MAPFRE. Mi tiempo*, Actas Editorial, Madrid, 2000,

HERRERÍN LÓPEZ, Ángel, *Energía, dinamita y revolución social*, Ed. La Catarata, Madrid, 2011.

Historia, trabajo y sociedad, s/a, núm. 2, Ed. Fundación 1º de Mayo, Madrid, 2011.

HOBSBAWM, Eric John, *La era del capitalismo (I)*, Ed. Labor, Barcelona, 1977.

IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac, “Graves ausencias procedimentales en el Derecho administrativo de la Unión Europea”, *Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR, núm. 21, 2014.

Instituto de Reeducción Profesional y sus actividades, s/a, Ed. Medicina del Trabajo e Higiene Industrial, 1932.

IGARTUA MIRÓ, María Teresa, *La obligación general de seguridad*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

- *Sistema de prevención de riesgos laborales*, Ed. Tecnos, Madrid, 3ª ed., 2015.
- “La nueva lista de enfermedades profesionales y la inamovilidad respecto a las dolencias derivadas de riesgos psicosociales”, *Actualidad Laboral*, núm. 22, 2007.
- “Carga de la prueba en responsabilidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional y tutela de la seguridad y salud en el trabajo en España”, *Revista Internacional Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 2, núm. 2, abril-junio 2014.
- “Crítica a un nuevo Derecho del Trabajo al servicio de la flexibilidad y subordinado al crecimiento, la competitividad y el empleo”, *Revista de Derecho Social y Empresa*, 2014.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Preparación de la reforma de la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900. Informe de la sección 1ª técnico administrativa*, Ed. Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1905.

- *Memoria del Servicio de Inspección en 1907*, Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1908.

- *Preparación de la reforma de la Ley de Tribunales industriales de 19 de mayo de 1908*, Ed. Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1911.

- *Proyecto de Ley referente a la obligación de proporcionar asientos a las mujeres empleadas en tiendas y almacenes redactado según los acuerdos del Instituto de Reformas Sociales*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1911.

- *Noticias de la Inspección del Trabajo relativas a la industria textil catalana y a la huelga del arte fabril de Cataluña en agosto de 1913*, Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1913.

- *Memoria redactada por la comisión nombrada por el Instituto para estudiar las condiciones de trabajo en las Minas de Riotinto*, Imprenta de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1913.

- *Resumen de las informaciones de los inspectores del trabajo acerca de las consecuencias sufridas por las industrias en España como consecuencia del actual estado de guerra*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914.

- *Conflictos obreros en Riotinto*, Imp. de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914.

- *La primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914.

- *Suplemento a la información sobre la regulación de la jornada de trabajo en la industria textil*, Imp. de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1915.

- *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1914*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1916.

- *Dictamen referente a una información acerca de la anquilostomiasis*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1917.

- *Aplicación de la jornada máxima de ocho horas*, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1920.

- *Estadística de accidentes de trabajo ocurridos en el año 1919*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1921.

- *Crónica de la huelga general de obreros metalúrgicos de Vizcaya mayo-agosto 1922*, Imprenta de Felipe Samarán, Madrid, 1922.

- *Crónica acerca de los conflictos suscitados en las minas de Serón (Almería) año 1923*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

- *Memoria general de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1921*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1923.

- *Actas de las sesiones del pleno. Cuaderno 1, segundo semestre de 1922*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, *Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a la manipulación manual de cargas*, INSHT, Madrid, 2003.

- *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, INSHT, Madrid, 2003.

- *INSHT, Siniestralidad laboral 2006, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, s. d.*

- *IV Encuesta Nacional de condiciones de trabajo, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.*

- *VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 2011, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2012.*

- *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2007.*

- *Informe anual de accidentes de trabajo en España 2015, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid, 2016.*

- *Trabajadores autónomos. Perfil sociodemográfico y siniestralidad laboral. 2013, Ed. Servicio de Ediciones y Publicaciones del INSHT, Madrid, 2014.*

IZARD, Miquel, *Industrialización y obrerismo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1973.

JACKSON, Gabriel, *Aproximación a la España Contemporánea (1898-1975)*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1980.

JARQUE IÑIGUEZ, Arturo, “Estados Unidos ante el caso español en la ONU: 1945-1950”, *REDEN, Revista española de estudios norteamericanos* nº 7, Centro de Estudios Norteamericanos, Universidad de Alcalá de Henares, 1994.

JELINEK, Walter; BÜHLER, Ottmar y MORTATI, Costantino, *La Constitución de Weimar (Texto de la Constitución alemana de 11 de agosto de 1919)*, Ed. Tecnos, 2010.

JIMÉNEZ LUCENA, Isabel; RUIZ SOMAVILLA María José; CASTELLANOS GUERRERO, Jesús, “Un discurso sanitario para un proyecto político. La educación sanitaria en los medios de comunicación de masas durante el primer franquismo”, *Asclepio*, Vol. LIV, nº 1, 2002.

JONES, Owen, *Chavs. La demonización de la clase obrera*, Capitán Swing, Madrid, 2013.

JORDANA DE POZAS, Luis, *El Instituto Nacional de Previsión. Su Obra. Orientaciones Presentes de los Seguros Sociales*, Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia el 27 de febrero de 1925, Ed. Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1925.

JORÍ, Gerard, “Higiene y la salud pública en Barcelona a finales del siglo XVIII. El Dictamen de la Academia Médico-Práctica de Barcelona (1784)”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, nº 832, 2009. Consultado en versión digital en http://www.u.edu/geocrit/b3w-832.htm#_ednref9.

- “La política de la salud en el pensamiento ilustrado español. Principales aportaciones teóricas”, *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.

JULIÀ, Santos, *Las dos amnistías de la transición*, publicado en el blog Tendencias 21, consultado en http://www.tendencias21.net/espana/Las-dos-amnistias-de-la-transicion_a13.html

LA BERGE, Ann F., “The early nineteenth-century French public health movement: the disciplinary development and institutionalization of Hygiène Publique”, *Bulletin of the History of Medicine*, 1984.

LAFARGA I TRAVER, Josep LLuís, “El Consorcio: un instrumento al servicio del consenso en la gestión de los servicios sanitarios. La experiencia de Cataluña”, *Derecho y Salud*, Vol. 2, 1994.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 185, Madrid, 2011.

LÉGER, R “La législation de travail en Espagne”, *Annales des Sciences Politiques*, Tomo XXI, Fèlix Alcan Ed., París, 1906.

LOBERA DE ÁVILA, Luis, *Banquete de nobles caballeros*, 1530.

LÓPEZ ALONSO, Carmen, “La acción pública no estatal”, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Colección Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

LÓPEZ ARGÜELLO, Alberto, *El trabajo del niño en los espectáculos públicos*, IRS, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1920.

LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, “Una sociedad de cambio y no de beneficencia. El asociacionismo en la España liberal (1808-1936)”, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Valencia, 2003. Consultado en http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/07_Lopez_Castellano_44.pdf.

LÓPEZ DE GOICOECHEA Y ZABALA, J. “De subventione pauperum: Los tratados sobre la pobreza en los orígenes del Estado moderno”, *Saberes*. Volumen I. Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid, 2003.

LÓPEZ KELLER, Estrella, “Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: Las resistencias al cambio”, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Colección Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

LÓPEZ PARADA, Rafael Antonio, “... Y Seguridad Social”, *Publicación Conmemorativa I Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2006.

- “Puntos críticos de la Sentencia de 14 de septiembre de 2016 del TJUE en el asunto c 596/14, de Diego Porras vs. Ministerio de Defensa”, *Jurisdicción Social*, octubre 2016.

- “Aspectos económicos de la prevención de riesgos laborales”, *Estudios de derecho judicial*, núm. 66, 2004.

LÓPEZ PIÑERO, José María, “Medicina moderna y sociedad española. Siglos XVI-XIX”, *Cuadernos Valencianos de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, XIX, serie A (Monografías), Cátedra e Instituto de Historia de la Medicina, Valencia, 1976.

- “Los orígenes de los estudios sobre la salud pública en la España renacentista”, *Revista Española de Salud Pública*, vol. 80, núm. 5, septiembre-octubre 2006, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid.

- “Francisco Gavaldá, adelantado en el estudio social y estadístico sobre la peste (1679)”, *Revista Española de Salud Pública*, vol. 80, núm. 3, mayo-junio, 2006, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2006.

LÓPEZ-VALCÁRCEL, Alberto, *Seguridad y salud en el trabajo en el marco de la globalización de la economía*, OIT, Lima, 1996

Los Pactos de la Moncloa, Texto completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo Político, Colección Informe, núm. 17, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1977.

LUXEMBURGO, Rosa, *Reforma o revolución*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1974.

LLORCA ALBERO, Vicente, *El socorro de los pobres: libertad o regulación*. Tesis doctoral. Facultad de Teología de la Universidad de Navarra, Pamplona, 2002.

MAC CULLOCH, John Ramsay, *Principios de Economía política*, 1825,

MALUQUER Y SALVADOR, Josep, *El sector del seguro en nuestra política económica*, Ed. Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1918.

MARÍN ARCE, José María, *Santiago Alba y la crisis de la Restauración*, UNED, Madrid, 1991,

- “Les organitzacions socials durant la transició: sindicats i patronal” en AA. VV, *La configuració de la democràcia a Espanya*, Editorial Eumo, Universitat de Vic, 2009.

- “El caso spagnolo” en PIRETTI, María Serena (ed.), *Sistemi elettorali in Europa. Tra otto e novecento*, Ed. Laterza, Roma, 1997.

MARÍN ARCE, José María; MOLINERO, Carme; YSÀS, Pere, *Historia Política 1939-2000*, Ed. Istmo, Madrid, 2001.

MARÍN ARCE, Juan Ignacio, “El derecho de los trabajadores a la vigilancia de la salud y sus especificidades en la administración pública”, *Butlletí CEMICAL*, Barcelona, marzo 2009.

- “La Unión Progresista de Inspectores de Trabajo ante el actual marco normativo laboral y de S. Social”, ponencia presentada en la *Jornada sobre la reforma del Código Penal en materia tributaria y de seguridad social y la Ley 13/2013 de lucha contra el empleo irregular y el fraude en Seguridad Social*, Madrid, 2013. Consultado en la página de la UPIT, http://www.upit.es/wp-content/uploads/UPIT_marco_laboral-JIMARIN.pdf.

- “La reforma laboral: medidas de fomento del empleo para jóvenes y desempleados.” *Las reformas laborales del 2010: XXII Jornadas Catalanas de Derecho Social, 2011, Lérida*, Huygens, 2012.

- “Falsos autónomos y falsos voluntarios: precarización y fraude al sistema de seguridad social”, *Anuari del Treball de les Illes Balears 2016*, Conselleria de Treball, Comerç e Indústria, Palma, 2017.

MARÍN i SURROCA, Jeroni, “Les colònies industrials tèxtils del Ripollès a començaments del segle XX”, *Recull històric Recolons i Saida*, Ed. Ajuntament de Ribes de Freser, 2005.

MAROTO CALATAYUD, Manuel, “Liberalismo vs. Neocorporativismo. Los discursos de la autorregulación como discursos legitimantes”, en L. ARROYO JIMÉNEZ, A. NIETO MARTÍN, (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015.

MARRI, Gastone; ODONE, Ivar, *L’ambiente di lavoro*, Ed. Sindacale Italiana, Roma, 1967.

- “Le ‘due culture’ de l’ENPI”, *Rassegna Sindacale*, núm. 106, febrero 1967.

MARTÍN VALVERDE. Antonio, “La formación del Derecho del Trabajo en España” en AAVV., *La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

MARTÍNEZ LÓPEZ, “Incautaciones y responsabilidades políticas en la Andalucía franquista (1936-1945)”, en F. COBO ROMERO (coord.), “*La represión franquista, Andalucía: balance historiográfico, perspectivas históricas y análisis de resultados*”, Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2012.

MARTÍNEZ PEÑAS, Leandro, “Los inicios de la legislación laboral española: La ley Benot”, *Revista AEQUITAS*, Vol. I, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2011.

MARTÍNEZ PÉREZ, José; PORRAS GALLO, María Isabel, “Hacia una nueva percepción social de las personas con discapacidades: Legislación, medicina y los inválidos del trabajo en España (1900-1936)”, *DYNAMIS, Acta Hispanica ad Medicinam Scientiarumque Historiam Illustrandam*, 2006, 26, Universidad de Granada, Universidad Autónoma de Barcelona, 2006.

MARTÍNEZ PÉREZ, José, “El obrero recuperado: medicina del trabajo, ortopedia y tecnología médica en la imagen social de las personas con discapacidades (España, 1922-1936)”, *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 13, núm. 2, abril-junio, Rio de Janeiro, 2006.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, María Esther, “El INP, 1962-1977. El nacimiento de la Seguridad Social”, *Solidaridad, seguridad social y bienestar. Cien años de protección social en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, 2008.

- “El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero”, *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, Vol. II (4), 1984.

MARTÍNEZ SOTO, Ángel Pascual; PÉREZ DE PERCEVAL VERDE, Miguel Ángel, “Asistencia sanitaria en la minería de la Sierra de Cartagena-La Unión (1850-1914)”, *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, IV, 2010.

MARTÍNEZ YÁÑEZ, Nora María, “La dimensión social de la Unión Europea en el actual proceso de integración económica”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 122, Madrid, 2016.

MARVÁ MAYER, José, *Museos de higiene y seguridad del trabajo, descripción de los más importantes de Europa*, Imprenta de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1907.

- *Reglamentación de cargas y pesos máximos transportables por obreros*, IRS, Dirección General de la Inspección, Ed. Sobrinos de la Suc. de Manuel Minuesa de los Ríos, Madrid, 1920.

MARX, Karl, *El Capital*, Fondo de Cultura Económica, Ed. 1966. Ed. Grijalbo, Libro 1, Barcelona, 1976.

MARX, Karl, *Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política (Grundrisse 1857-1858)*, Siglo XXI Editores, SA, 20ª edición, 2007.

MASDEVALL, Joseph, *Dictamen del Doctor Don Jopseph Masdevall dado de la orden del Rey sobre si las fábricas de algodón y lana son perniciosas o no a la salud pública de las ciudades donde están establecidas*, ca.1784.

MATEOS, Abdón, “Comunistas, socialistas y sindicalistas ante las elecciones del Sindicato Vertical, 1944-1967”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V Hª Contemporánea, núm. 1, UNED, Madrid, 1988.

MAZUELOS BELLIDO, Ángeles, “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Madrid, 2004, consultado en www.reei.org/index.php/revista/num8/articulos/soft-law-mucho-ruido-pocas-nueces

MENÉNDEZ NAVARRO, Alfredo, “Un testimonio médico sobre las condiciones de vida y trabajo de los mineros de Almadén en la segunda mitad del siglo XVIII: el prólogo

del Catástrofe morbosos... (1778) de José Parés y Franqués (+1798)”. Ed. *Dynamis: Acta Hispanica ad Medicinae Scientiarumque Historiam Illustrandam*, UAB, 1999.

- “Hospitales de empresa: los primeros pasos de la Medicina del Trabajo”, en *Trabajo y salud: desde la protección a la prevención*, INSHT, Ed. Fundación Francisco Largo Caballero y Fraternidad –MUPRESA, Madrid, 2010,

- *Trabajo y asistencia en las minas de Almadén en la segunda mitad del siglo XVIII. In: «Catástrofe morbosos de las minas mercuriales de la villa de Almadén del Azogue» (1778) de José Parés y Franqués.* Ed. de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1998.

- *Catástrofe morbosos de las minas mercuriales de la villa de Almadén del Azogue (1778) de José Parés y Franqués*, Colección Monografías, nº. 21, Ed. de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1998.

- “De líneas rectas y renglones torcidos: el reconocimiento de la neumoconiosis de los mineros del carbón en España (1930-1944)”, en GALLO, Óscar; CASTAÑO, Eugenio (ed.), *La salud laboral en el siglo XX y XXI: De la negación al derecho a la salud y la enfermedad*, Escuela Nacional Sindical, Medellín, Colombia, 2016.

MERCADO, Luis, *De natura et conditionibus, praeservatione et curatione pestis*, 1598.

- *De la guardia y providencia que debe haber para la defensa de las provincias, ciudades y república*, 1599.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Informe de evaluación del impacto de la reforma laboral*, 2013.

MOLERO MESA, Jorge, “Enfermedad y previsión social en España durante el primer franquismo (1936-1951). El frustrado seguro obligatorio contra la tuberculosis”, *Dynamis. Acta Hispaniae ad Medicinae Scientiarumque. Historiam Illustrandam*, Vol. IV, 1994.

MOLINER PRADA, Antonio, “Liberalismo y democracia en la España del siglo XIX: las constituciones de 1812 y 1869”, *Revista de Historia Jerónimo Zurita*, núm. 85, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2010.

MOLINERO, Carme; YSÀS, Pere, *Productores disciplinados y minorías subversivas*, Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 1998.

- “Productores disciplinados: control y represión laboral durante el franquismo (1939-1958)”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Ed. Complutense, Madrid, 1993

MOLLAT, Michel, *Etudes sur l’histoire de la pauvreté (Moyen Age-XVI siècle)*, París, 1974.

MONEREO PÉREZ, José Luis, “La garantía internacional del derecho a un ‘trabajo decente’”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 177, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

MONLAU, Pere Felip, *Memoria presentada a la Academia de Medicina y Cirugía de Barcelona el 2 de enero de 1855*, Imprenta y Librería Politécnica de Tomás Gorchs, Barcelona, 1856.

- *Remedios del Pauperismo*, Ed. Mariano de Cabrerizo, Valencia, 1846.

- *Elementos de Higiene Pública o Arte de conservar la salud de los pueblos*, Tomo II, Moya y Plaza, Libreros del Ministerio de Fomento, 3ª ed., Madrid, 1871.

MONTERO GARCÍA, Feliciano, “Asistencia social, catolicismo y franquismo: la actuación de la Acción Católica en la posguerra”, en AGUSTÍ I ROCA, Carme; GELONCH SOLÉ, Josep; MIR CURCÓ, Concepción (coord.), *Pobreza, marginación, delincuencia y políticas sociales bajo el franquismo*, Universitat de Lleida, 2005.

- “Conservadores y liberales ante la «cuestión social»: el giro intervencionista”, *Revista de Filología Románica*, núm. 14, vol. II, 1997, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid, 1997.

- “Orígenes de la política social en España y Portugal”. *Los 98 Ibéricos y el mar. Actas vol. IV: La sociedad y la economía en la Península Ibérica*, Madrid, Sociedad Estatal, 1998.

- “Los católicos españoles y los orígenes de la política social”. *Studia Historica. Historia Contemporánea*, Vol. 2, 1984, Universidad de Salamanca.

- “L’action catholique espagnole et la formation de propagandistes et militants ouvriers: l’ISO et la HOAC”, *Rives nord-méditerranéennes*, nº 21, 2010.

- “El debate sobre el intervencionismo y el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión (INP)”, en CASTILLO, Santiago; RUZAFRA, Rafael (coord.), *La previsión social en la historia, Actas del VI Congreso de historia social de España, Vitoria, 3-5 de julio de 2008*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 2009.

MONTOYA MELGAR, Alfredo, *Derecho del Trabajo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995

- “El Reformismo Social en los orígenes del Derecho del Trabajo”, *Revista Extraordinaria del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, 2003.

- “Panorama de la responsabilidad del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo”, *Revista del Ministerio de Asuntos Sociales*, núm. 53, Madrid, 2004.

MONTSENY, Federica “La Sanidad y la Asistencia Social durante la guerra civil”, *Salud y República. La política sanitaria en la II República Española*, Cuadernos CAUM núm. 4, Ed. Club de Amigos de la UNESCO, Madrid, 2007.

MORALES, Josefina; VILLARINO, Montserrat, “Moda y maquila. El trabajo precarizado en la globalización”, *Sociología del Trabajo*, núm. 59, Madrid, 2009.

MOREL D' ARLEUX, Antonia, “Régimen de sanidad y arte de bien vivir”, *Actas de los Congresos de la Asociación Internacional del siglo de oro (AISO)*, Toulouse, 1993.

MORELL, Antonio, *La legitimación social de la pobreza*, Ed. Anthropos, Madrid, 2002.

MORGAN, Lewis Henry, *La sociedad primitiva*, Ed. Ayuso, Madrid, 1975.

MUÑOZ, Luisa, “La protección social a los trabajadores de industrias marítimas, 1900-1936”, en COMÍN, Francisco; ÁLVAREZ, Lina (coord.) *De la beneficencia al Estado de bienestar. Una historia de la Seguridad Social*. Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia, 2008.

NIELFA CRISTOBAL, Gloria, “Trabajo, legislación y género en la España contemporánea: los orígenes de la legislación laboral” en SARASÚA, Carmen y GÁLVEZ, Lina (eds.), *VII Congreso de la Asociación de Historia Económica. ¿Privilegios o eficiencia? Mujeres y hombres en los mercados de trabajo*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2003.

NIETO MARTÍN, Adán “Autorregulación, ‘compliance’ y justicia restaurativa” en L. ARROYO JIMÉNEZ; A. NIETO MARTÍN (dir.), *Autorregulación y sanciones*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2ª ed., Cizur Menor, 2015.

NÚÑEZ PÉREZ, María Gloria, “Evolución de la situación laboral de las mujeres en España durante la Segunda República (1931-1936)”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Edit. Complutense, Madrid, 1993.

OBSERVATORIO DE ENFERMEDADES PROFESIONALES (CEPROSS) Y DE ENFERMEDADES CAUSADAS O AGRAVADAS POR EL TRABAJO (PANOTRATSS), *Informe Anual 2016*, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, abril, 2017.

OCDE, *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, Revisión 2011*, OECD Publishing, 2013.

OIT, “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, *Revista Trabajo*, Nº 67, 2009.

- *World Social Security Report 2010/11*, OIT, Ginebra, 2010.

- *Crear una cultura de prevención en materia de seguridad y salud*, OIT, Ginebra, 2013.

- *La seguridad en cifras. Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo*, Ginebra, 2003.

OJEDA AVILÉS, Antonio, *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, La Ley Actualidad, 2010.

- “La ‘externalización’ del derecho del trabajo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, núm. 1-2, 2009.

OLLER, Antonio, *VII Congreso internacional de accidentes y enfermedades de trabajo (Bruselas, julio 1935)*, Publicaciones del INP, Madrid, 1935.

ORGANISMO PERMANENTE PARA LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, IRS, *Datos y antecedentes sobre las deliberaciones de la Conferencia de la paz y la Conferencia Internacional de Washington. Octubre de 1919*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1920.

ORMOND, Jim, *Guía informativa de la CES sobre la Responsabilidad social de las empresas*, Bruselas, 2015.

PADRÓS REIG, Carlos, *La Administración invisible*, Ed. Dykinson, SL, Madrid, 2010.

PALACIO MORENA, Juan Ignacio, “El Instituto de Reformas Sociales”, en ESPUNY TOMÁS, María Jesús, PAZ TORRES, Olga, CAÑABATE PÉREZ, Josep (ed.), *Un siglo de derechos sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, 2006.

PALAO IBÁÑEZ, M. del Carmen, “Una perspectiva social de la tuberculosis en España 1900-1939”, *Scientific Meeting Health and Towns in Spain, 1880-1940*, Barcelona, 2010.

PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos, “El derecho constitucional del trabajador a la seguridad en el trabajo”, *Mapfre Seguridad*, nº 45, 1992.

- “La intervención normativa del Estado en la ‘cuestión social’ en la España del siglo XIX”, *Ayer*, núm. 25, p. 110.

PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos; ÁLVAREZ DE LA ROSA, José Manuel, *Derecho de Trabajo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, SA, Madrid, 1995

PASCUAL, Miguel Juan, *Morborum internorum fere omnium et quorundam externorum curati*, 1555.

PAUGAM, Serge, *Las formas elementales de la pobreza*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

PAWLOWSKA, Zofia, *Occupational safety and health management and corporate social responsibility (CSR)*, De OSH Wiki, s.d.

PAZ TORRES, Olga, *Isabel Oyarzábal Smith (1878-1974). Una intelectual de la Segunda República Española. Del reto del discurso a los surcos del exilio*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2008. Consultada en <http://hdl.handle.net/10803/286171>.

PEÑA, Marcos; GONZÁLEZ DE LENA, Francisco, “Diálogo social y negociación colectiva en la elaboración y desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, en CASTELLANOS MANTECÓN, Federico; SARACÍBAR SUTÚA, Antón (dir. y

coord.) *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, Madrid, 2007.

PÉREZ DÍAZ, Víctor, “Elecciones sindicales, afiliación y vida sindical local de los obreros españoles de hoy”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 6, Madrid, 1979.

PÉREZ DE HERRERA, Cristóbal, *Discursos del amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos*, 1598.

PÉREZ PUJOL, Eduardo, *Informe sobre la cuestión social*, Universidad de Valencia, 1872.

PERFECTO, Miguel Ángel, “El corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930, Pasado y Memoria.” *Revista de Historia Contemporánea*, 5, 2006.

- “Regeneracionismo y corporativismo en la dictadura de Primo de Rivera”, en TUSELL, Javier; MONTERO, Feliciano; MARÍN, José María (eds.), *Las derechas en la España contemporánea*, Ed. Anthropos, UNED, Madrid, 1997.

PHILLIPS, Gordon, “El movimiento obrero británico antes de 1914”, en *Movimientos obreros y socialistas en Europa antes de 1914*, Ediciones de la Revista de Trabajo, nº 54, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Madrid, 1992.

PIKETTY, Thomas, *Le capital au XXI siècle*, Ed. du Seuil, Paris, 2013.

POLANYI, Karl, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Ed. La Piqueta, Madrid, 1989.

POLLARD, Sidney, *The Genesis of Modern Management: A Study of the Industrial Revolution in Great Britain*, Ed. Gregg Revivals, 1993.

PORCELL, Juan Tomas, *Información y curación de la peste de Zaragoza y preservación contra la peste en general*, 1565.

PONS CÁNOVAS, Ferran, *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2001.

- “Procedimiento sancionador: medidas provisionales y cautelares”, *Diccionario de Sanciones Administrativas*, LOZANO CUTANDA, Blanca (dir.), Iustel, Madrid, 2010.

PONS PONS, Jerònia, “El seguro obligatorio de enfermedad y la gestión de las entidades colaboradoras (1942-1963)”, *Revista de Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, Bilbao, 2010.

PONS PONS, Jerònia; SILVESTRE RODRIGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España: 1900-1945*, Ed. Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

- “La gestión patronal del seguro obligatorio de accidentes de trabajo durante el franquismo (1940-1975)”, *Revista de Historia Industrial*, Nº 45, año XX, 2011.

PORPETA Y LLORENTE, Florencio, *Visita de Inspección a la fábrica de sedas de Ugíjar*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1905.

PORRAS GALLO, María Isabel, “La medicina y los seguros en el abordaje del problema de los inválidos del trabajo en España en primera mitad del siglo XX”, *Història, Ciències, Saùde-Manguinhos*, nº 13 (2), abr.-jun. 2006.

PRIETO, Fernando, *La Historia en sus textos. La Revolución Francesa*, Ed. Istmo, Madrid, 1989.

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, *Aspecto del problema social. Reglamentación del contrato de trabajo. Ponencia presentada por los Sres. D. Fermín Gómez de Perosterena, D. Rafael Salazar Alonso, D. Antonio Villegas Chacón, D. José Rodríguez de Bustamante y D. Pedro Cabello*, Ed. Reus, Madrid, 1920.

QUINTERO MAQUA, Alicia, “El trabajo forzado durante el primer franquismo: Destacamentos penales en la construcción del ferrocarril Madrid-Burgos”, en LEÓN, Raquel; SANCHEZ-CARRETERO, C. (Ed.), *La memoria de los conflictos: legados documentales para la Historia*, IV Jornadas Archivo y Memoria, Fundación de los Ferrocarriles Españoles y CSIC, Madrid, 2009.

RAMAZZINI, Bernardino, *De Morbis Artificum Diatriba*, Traducción comentada editada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el Instituto Técnico de Prevención, Madrid, 2012.

RAMOS GOROSTIZA, José Luis, “Edwin Chadwick, el movimiento británico de salud pública y el higienismo español”, *Revista de Historia Industrial*, nº 55, 2014.

RAW, Louise, *Striking a Light: The Bryant and May Matchwomen and Their Place in History*, Ed. Bloomsbury Publishing, Londres, 2011.

REDONDO RINCÓN, María Gloria, *El seguro obligatorio de enfermedad en España: responsables técnicos y políticos de su implantación durante el franquismo*, Tesis doctoral presentada en la Facultad de Farmacia de la Universidad Complutense, Madrid, 2012, Consultado el manuscrito en <http://eprints.ucm.es/18150/1/T34261.pdf>.

REVUELTA GONZALEZ, Manuel, SJ, *La Compañía de Jesús en la España contemporánea*, Tomo III, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2008.

RICARDO, David, *Principios de economía política y de tributación*, Ed. Orbis, Barcelona, 1985.

RITTER, Gerard A., *El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Colección Ediciones de la Revista del Trabajo, nº 31, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

- “Los comienzos y el desarrollo del Estado social en Alemania, Europa y los Estados Unidos hasta la IIª Guerra Mundial”, *Studia Historica. Historia contemporánea*, Nº 8, 1990.

- “Seguridad Social y relaciones laborales en Europa desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, Vol. 8, Salamanca, 2010, p. 173-74.

RODRIGO CENCILLO, Fernando, “Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, Madrid, 1999.

RODRÍGUEZ OCAÑA, Esteban; MARTÍNEZ NAVARRO, Ferran, *Salud pública en España. De la Edad Media al siglo XXI*, Ed. Escuela Andaluza de Salud Pública, 2011.

RODRÍGUEZ OCAÑA, Esteban; MENÉNDEZ NAVARRO, Alfredo, “Salud, trabajo y medicina en la España ilustrada”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 8 (1), 2005.

- “Salud, trabajo y medicina en la España del siglo XIX: La higiene industrial en el contexto antiintervencionista”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 8 (2), 2005.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, Miguel, “Trabajadores pobres y Derecho del Trabajo”, *Relaciones Laborales*, núm. 17, septiembre, ref. D-291, Ed. La Ley, 2009.

ROJO TORRECILLA, Eduardo, “Las reformas laborales de la legislatura 2012-2015. Una visión general y crítica del RDL 3/2012 y de la jurisprudencia del TC que valida la reforma”, en PÉREZ AMORÓS, Francesc; ROJO TORRECILLA, Eduardo (dir.); YSÀS MOLINERO, Helena (coord.), *Balance de la reforma laboral de 2012*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2016.

- “La construcción de la dimensión social de la unión europea: muchos retos pendientes y muchas necesidades a las que responder”, *Anuario Institut d’Estudis del Treball (IET)*, vol. 2, Universitat Autònoma de Barcelona, 2014.

- “La construcción del pilar europeo de derechos sociales. De la propuesta de Juncker (9.9.2015) a la Recomendación de la Comisión Europea (26.4.2017). ¿Más Europa social o reordenación del marco normativo vigente?”, *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 3, 2017.

ROSEN, George, “*Cameralism and the Concept of Medical Police*,” Bull. Hist. Med., 27 (1953). Trad. en *Medicina social. Estudios y testimonios históricos*, Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid, 1984.

- *De la policía médica a la medicina social*. Ed. Siglo XXI Editores, México, 2005.

RUBIO CASTRO, Ana, “Los efectos jurídicos del soft law en materia de igualdad efectiva. La experiencia española”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 30, 2014.

RUEDA, Silvia, “Siniestralidad laboral y fortaleza sindical en la OCDE”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, núm. 7, 4, 2004.

RUGGIE, John, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos* (A/HRC/8/5), Consejo de Derechos Humanos de 7 de abril de 2008.

RUIZ, David (dir.), *Historia de las Comisiones Obreras (1958-1988)*, Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 1993.

RUMEU DE ARMAS, Antonio, *Historia de la previsión social en España*, Madrid, 1944.

SALARICH, Josep, *Higiene del Tejedor*, Imprenta y Librería de Soler y Hermanos, Vich, 1858.

SALAS RUBIO, Ángel, “El VI Congreso de Medicina y Seguridad en el Trabajo”, *Medicina y Seguridad en el Trabajo*, núm. 76, 1971.

SAMANIEGO-BONEU Mercedes, “Hacia la unificación de los seguros sociales: el intento integrador de la II República”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, Salamanca, v. 2, feb. 2010.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel, “La autoridad del derecho y la naturaleza del *soft law*”, *Cuadernos de derecho público*, núm. 28, 2006.

SARTORIUS Nicolás; ALFAYA, Javier, *La memoria insumisa*, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2ª edición, 1999.

SECO SERRANO, Carlos, “El Instituto de Reformas Sociales: un empeño conciliatorio entre dos ciclos revolucionarios”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho del Trabajo. Centenario del IRS*, Núm. Extraordinario, Madrid, 2004.

SECRETARIA DE SALUT PÚBLICA DEPARTAMENT DE SALUT, *Cartera de Serveis de Salut Pública*, Generalitat de Catalunya, 2015.

SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente; MARTIN JIMÉNEZ, Rodrigo, “El recargo de prestaciones: puntos críticos”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 53, Madrid, 2004.

SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente; ARETA MARTÍNEZ, María, “Las infracciones y sanciones de la Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales en el Texto Refundido de la LISOS”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 78, Madrid, 2008.

SENNETT, RICHARD, *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Ed. Anagrama, Barcelona, 2003.

SERENANA Y PARTAGÁS, PRUDENCIO, *La prostitución en la ciudad de Barcelona estudiada como enfermedad social y considerada como origen de otras enfermedades dinámicas, orgánicas y morales de la población barcelonesa*, Barcelona, Imprenta de los Sucesores de Ramírez y Cía., 1882.

SERRA JIMÉNEZ, Francisco, “La transformación de los derechos humanos”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 3, Ed. Complutense, Madrid, 1993.

SERRALLONGA I URQUIDI, Joan, “El cuento de la regularización sanitaria y asistencial en el régimen franquista: una primera etapa convulsa, 1936-1944”, *Historia Social*, nº 59, 2007.

SIGERIST, Henry, “Johan Peter Frank: Un pionero de la medicina social”, *Salud Colectiva*, Buenos Aires, 2006. Consultada la versión digital en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652006000300005.

SILVESTRE, Javier; PONS, Jerònia, “El seguro de accidentes de trabajo 1900-1935”, *XVI Encuentro de Economía Pública*, 2009, consultada la versión digital en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2942285>.

SMITH, Adam, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 1776, trad. Joseph Alonso Ortiz, Valladolid, 1794.

THACKRAH, Charles Turner, *The effects of Arts, Trades and professions, and of civil states and habit of living on health and longevity*, 1832.

THIÉRY, François, *Observations de Physique et de Médecine faites en différents lieux de l'Espagne*, Paris, Garnéry Lib., 1791.

THOMPSON, Edward Palmer, *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, Tomo II, Ed. Crítica, Barcelona, 1989.

- *Tradición, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*, Ed. Crítica, Barcelona, 1979.

TOHARÍA CORTÉS, Luis, (resp.) “El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la S. Social para el empleo en la afiliación a la S. Social: Un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional”, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008,

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de Historia de Derecho Español*, Ed. Tecnos, 4ª edición, 18ª reimpresión, Madrid, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *Democracia y Pobreza (Memorias sobre el pauperismo)*, Ed. Trotta, Madrid, 2003.

TREGLIA, Emanuele, *Fuera de las catacumbas. La política del PCE y el movimiento obrero*, Ed. Eneida, Madrid, 2012.

TRINIDAD FERNÁNDEZ, Pedro, “Trabajo y pobreza en la primera industrialización”, en VVAA., *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y Previsión*, Colección Informes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

TUÑÓN DE LARA, Manuel, *La España del siglo XX*, Barcelona, Ed. Laia B, 1981.

- *El movimiento obrero en la historia de España*, Ed. Taurus, Madrid, 1972.

VALDÉS DAL-RE, Fernando, *Relaciones laborales, negociación colectiva y pluralismo social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

- “Las transformaciones de las fuentes del derecho del trabajo: Una aproximación”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 22, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, 2007.

VALENZUELA DE QUINTA, Enrique, “Las Mutuas de Accidentes de Trabajo: su actividad de prevención y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 7, Servicio de Publicaciones UCM, Madrid, 1995.

VEGA RUIZ, María Luz, *Los sistemas de Inspección de Trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado*, OIT, Ginebra, 2013.

VELARDE FUERTES, Juan, “El cambio económico del reinado de Isabel II”, *Anales del homenaje en el centenario de Isabel II*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2004.

VICENS VIVES, Jaime, *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Ed. Ariel, Barcelona, 3ª edición, 1971.

VIDAL GALACHE, Florentina, “El impacto de la Ley General de Beneficencia de 1822 en Madrid”, *Espacio Tiempo y Forma*, Serie V Hª Contemporánea nº1, UNED, Madrid, 1988.

VILAR, Pierre, *Historia de España*, Librairie Espagnole, París, 1975.

VILAR RODRIGUEZ, Margarita, “El sistema de cobertura social en la inmediata posguerra civil (1939-1958): una pieza más de la estrategia represiva franquista”, *VI Encuentro de Investigadores sobre el franquismo*, CCOO Aragón, Zaragoza, 2006, consultado el manuscrito.

VILLERMÉ, Louis-René, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers, employés dans la manufacture de coton, de laine et de soie*, 1840.

VIÑAO FRAGO, Antonio “Tiempos familiares, tiempos escolares (Trabajo infantil y asistencia escolar en España durante la segunda mitad del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX)”, en GUEREÑA, Jean Louis, (ed.), *Famille et éducation en Espagne et en Amérique Latine*, Universidad de Tours, 2002

VIVES, Juan Luis, *Tratado del socorro de los pobres, traducido del latín por el Dr. Juan de Gonzalo Nieto e Ivarra*, Ed. Prometeo, Colección Clásicos Españoles, Valencia, ca. 1920.

VOGEL, Laurent, “¿Cómo vincular la lucha por la igualdad con la lucha por la salud en el trabajo? Un debate indispensable para el movimiento sindical en Europa”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 14, Universidad Complutense, Madrid, 1999.

- “REACH: una reforma ambiciosa reducida a una versión light por la industria química”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 25, 2007.

YSÀS, Pere, “¿Una sociedad pasiva? Actitudes, activismo y conflictividad social”, *Ayer*, núm. 68, 4, 2007.