

# APUNTES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Isabel PEDROSA ALQUÉZAR  
*Universidad Carlos III de Madrid*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Urgente normativa de salubridad ante las situaciones “des-humanizantes” generadas por la revolución industrial. Los comienzos del intervencionismo estatal en España. III. Del intervencionismo urgente al intervencionismo coordinado. IV. Segunda República y constitucionalización del derecho a la salud en el trabajo. V. Salud laboral en la época franquista. VI. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo, esa actividad propia del hombre y la mujer, ese bien tan escaso hoy, es fundamental para la realización humana, medio para ganar el sustento y modo de insertarse en la sociedad. Sin un trabajo, las personas se convierten en “excluidas”. Se dice, incluso, que el “sentido de la vida” tradicional de los seres humanos está relacionado, en primer lugar, sobre todo en Occidente, con el trabajo<sup>1</sup>. Pero para que el

---

1. GUTIÉRREZ RUIZ, I. y RODRÍGUEZ MARCOS, A. “Pensar el futuro: educación, ocio y trabajo” en *Revista Crítica* número 847, julio-agosto de 1997.

trabajo realice a la persona, para que fomente su dignidad, debe ejecutarse evitando cualquier daño a la salud, entendida no sólo como ausencia de enfermedad sino como estado de completo bienestar físico, psíquico y social, de quien lo lleva a cabo. La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y sus Reglamentos de desarrollo<sup>2</sup> pretenden que esta afirmación llegue a sus últimas consecuencias intentando, en el marco de las nuevas orientaciones que resultan de la Constitución, del Convenio número 155 –fundamentalmente– de la OIT<sup>3</sup> y de las Directivas comunitarias en la materia, no sólo prevenir accidentes, sino asegurar el logro efectivo de un ambiente de trabajo sano y seguro<sup>4</sup>. Si bien, han tenido que pasar dos siglos para que esto empiece a ser una realidad.

## II. URGENTE NORMATIVA DE SALUBRIDAD ANTE LAS SITUACIONES “DESHUMANIZANTES” GENERADAS POR LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL. LOS COMIENZOS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN ESPAÑA

Aunque pueden encontrarse cuerpos legales con contenido de salud laboral, por ejemplo, las Actas Catedralicias de León del siglo XI en las que se prescriben medidas para evitar los accidentes en la construcción de templos y catedrales<sup>5</sup>, o, en el Antiguo Régimen, las Ordenanzas Municipales de cada lugar en las que se recogían normas para limitar los posibles abusos de los señores sobre los braceros libre y esporádicamente contratados<sup>6</sup> y la protección dada por los Gremios, puede decirse que el Derecho de la Seguridad e Higiene en el trabajo, o Salud en el trabajo<sup>7</sup>, nace con la Revolución Industrial como primera manifestación de lo que hoy entendemos por Derecho del Trabajo. Dicho de forma más concreta, el Derecho del Trabajo es fruto de normas de seguridad e higiene creadas para mitigar los problemas que trajeron la

---

2. Entre otros, RD 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).

3. Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo, de 22 de junio de 1981, ratificado por España el 26 de julio de 1985 y publicado en BOE de 11 de noviembre de 1985.

4. RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO FERRER, M. en prólogo a GÓNZALEZ SÁNCHEZ, J.J. *Seguridad e Higiene en el trabajo: formación histórica y fundamentos*, Madrid, CES, 1997, p. 17.

5. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. *Seguridad e Higiene en el Trabajo: formación histórica y fundamentos*, Madrid, CES, 1997, p. 34.

6. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, 4.ª ed. Tecnos, 1985, 5.ª reimp. 1992, pp. 599-600.

7. El término salud laboral es más amplio que el de seguridad e higiene. En realidad, la seguridad e higiene son técnicas de prevención, disciplinas dedicadas a la prevención de accidentes y enfermedades profesionales respectivamente que contribuyen a conseguir que el trabajo se realice en condiciones óptimas de salud. (Vid. CALATAYUD SARTHOU, A. *Curso de salud laboral*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997; BENAVIDES F. et al. *Salud Laboral: Conceptos y técnicas para la prevención de riesgos laborales*, Barcelona, Masson, 1997).

Revolución Industrial y la ideología capitalista que le sirvió de base para una nueva clase social, el proletariado afectado por duras condiciones de trabajo en las fábricas<sup>8</sup> y por penosas formas de vida como consecuencia de la concentración de población en los suburbios de las ciudades industriales.

El primer Capitalismo, basado en la competitividad, otorga una libertad absoluta para el empresario en todos los aspectos, incluida la contratación y la obtención de rápidos y máximos beneficios. La producción de mercancías no se lleva a cabo en virtud de un plan que no sea el de la ganancia esperada por quien asume la misma. Lo importante es el lucro, no la satisfacción de la necesidad<sup>9</sup> y, así, prima la inversión sobre el consumo, es decir, el capital sobre el trabajo. Con estas premisas, la intervención del Estado en la economía es prácticamente nula (“*laissez-faire*”)<sup>10</sup>.

En este Capitalismo, así configurado, la relación de trabajo se regula a través del contrato civil de arrendamiento de servicios. En consecuencia, la delimitación de los aspectos esenciales de la relación laboral, incluidas las condiciones de seguridad e higiene, los determina la autonomía de la voluntad que, en esta coyuntura económica, venía a ser igual a voluntad y libertad empresarial. Aprovechándose de esta situación, algunos empresarios causaban maltratos físicos y psíquicos al trabajador cuando no rendía lo suficiente. Además de esta relación “deshumanizante” del empresario con el trabajador, y con el objetivo de reducir gastos y aumentar los beneficios, las fábricas no tenían el mínimo de condiciones para el obrero, eran insalubres y anti-higiénicas, no tenían ventilación y se encontraban, a veces, encharcadas<sup>11</sup>.

---

8. Los horarios eran extremadamente largos; llegaban en algunas ocasiones hasta 18 horas diarias con breve espacio de tiempo para comer. La disciplina laboral era muy dura. Tenían salarios de miseria y, además, oscilantes. La inseguridad en el trabajo era total: no se cobraban los días perdidos y podía despedirse sin ningún derecho. Por lo general, las fábricas no reunían las condiciones mínimas de higiene y salubridad —en las fábricas textiles, por ejemplo, el polvo de la materia prima producía abundantes enfermedades respiratorias—. Por otro lado, era habitual acudir a mano de obra femenina e infantil que resultaba más barata por estar peor pagada. (Vid. CAÑABATE PÉREZ, A, CARMONA PORTILLO, A. y MATEO AVILÉS, E. *Historia del Mundo Contemporáneo*, Madrid, Bruño, 1990. “Relato de un obrero de Pensilvania 28-08-1835” en *La Documentation Photographique*, dossier número 5, pp. 296-297. COLÁS LEBLANC, J.A. “Apuntes sobre la panorámica social española del siglo XIX” en *Revista de Trabajo* núm. 25, 1969).

9. TORRES LÓPEZ, J. *Introducción a la Economía Política*, Madrid, 2.ª ed Cívitas, 1995, pp. 62-64.

10. Vid. SMITH, A. *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, (1776), Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1979.: “Según el sistema de la libertad negociante, al soberano sólo le quedan tres obligaciones principales a que atender: la primera, proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes; la segunda, en poner en lo posible a cubierto de la injusticia y opresión de un miembro de la república a otro que lo sea también de la misma; o la obligación de establecer una exacta justicia entre sus pueblos; y la tercera, la de mantener y erigir ciertas obras y establecimientos públicos, a que nunca puedan alcanzar, ni acomodarse los intereses de los particulares”.

11. CAÑABATE PÉREZ, A. *et al. Historia del mundo contemporáneo*, op. cit., p. 174.

Ante estas situaciones degradantes comenzaron a alzarse algunas voces que, posteriormente, darán lugar al Movimiento Obrero cuyas reivindicaciones fueron plasmándose en diversas normas que atendían a una doble finalidad<sup>12</sup>: por un lado, aliviar la situación de todos aquellos que, por haber sufrido una agresión asociada a su actividad laboral, perdían parte o toda su capacidad laboral y con ella un posible medio de subsistencia, o en caso de muerte dejaban a una familia en situación de indigencia. Se trata de las primeras normas sobre accidentes de trabajo (vertiente reparacionista). Por otro, los Estados trataron de limitar la enorme potencialidad lesiva de la actividad laboral a través de normas prohibitivas, como las de limitación de la jornada o relativas al trabajo de mujeres y menores<sup>13</sup> (vertiente prevencionista).

En España, las primeras leyes que intentan hacer frente a los graves problemas del proletariado derivan de un intervencionismo de carácter tuitivo y de urgencia<sup>14</sup> realizado sin un estudio previo y profundo de los problemas obreros y sin una adecuada coordinación. Entre ellas pueden citarse la Circular de 17 de Septiembre de 1804 que dicta normas para proporcionar auxilios a viejos, mujeres y niños; el Real Decreto de 20 de Septiembre de 1865 sobre industrias perniciosas para la salud y seguridad de los trabajadores, y la Ley de 24 de Julio de 1873, del Ministro de Fomento de la República, sobre el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros (Ley Benot). Esta última ley puede considerarse el primer texto normativo del Derecho del Trabajo por la incorporación de algunos elementos normativos que habían de quedar de manera permanente en el ordenamiento con unos y otros contenidos o valores numéricos: edad mínima de admisión al trabajo, fijación de las jornadas máximas de trabajo y prohibición del trabajo nocturno<sup>15</sup>. También es importante señalar la Ley de 26 de Julio de 1878 que prohíbe los trabajos peligrosos de los niños, con especial referencia a los de “equilibrio, fuerza o dislocación” en circos u otros espectáculos.

Montoya Melgar señala que en estas primeras leyes se considera a los trabajadores como seres desvalidos y necesitados de tutela por la sociedad y el Estado, quienes, a su vez, deben protegerse frente a la amenaza de aquellos unidos en asociaciones<sup>16</sup>.

---

12. SEMPERE NAVARRO, A., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M. *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid, 2.ª ed. Cívitas, 1998, p. 31.

13. Así por ejemplo, en Inglaterra, existía desde 1802 una Ley de Protección moral y sanitaria de los aprendices y en Francia, en 1841, se exigió que los niños tuvieran “*al menos 8 años*” y se prohibió que trabajaran de noche.

14. LÓPEZ PENA, I. “Los orígenes del intervencionismo laboral en España: el Instituto de Reformas Sociales” en *Revista de Trabajo* núm. 25, 1969, p. 12.

15. MARTÍN VALVERDE, A., RODRÍGUEZ SAÑUDO, F. y GARCÍA MURCIA, J. *Derecho del Trabajo*, Madrid, 8.ª ed Tecnos, 1999, p. 69. Advierten también que, en una visión retrospectiva, tiene interés la deficiente aplicación de la misma en la medida en que “*puso de relieve la necesidad de mecanismos de exigencia ad hoc en el ordenamiento laboral*”.

16. MONTROYA MELGAR, A. *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España (1873-1978)*, Madrid, ed. Cívitas, 1992, p. 30. (Vid. también, pp. 19-81).

Son normas de carácter benefactor o caritativo<sup>17</sup> que, a falta de medios adecuados de exigencia de su cumplimiento, fueron ignoradas en los talleres y fábricas a los que iban destinadas<sup>18</sup>.

### III. DEL INTERVENCIONISMO URGENTE AL INTERVENCIONISMO COORDINADO

Ese intervencionismo urgente del que se ha hablado se convierte poco a poco en un intervencionismo caracterizado por la creación de organismos administrativos, verdaderos laboratorios de investigación social surgidos ante la necesidad de estudiar, planificar y coordinar la intervención administrativa y que constituyen el fermento de la Administración Laboral<sup>19</sup>. En España, los más importantes fueron la Comisión de Reformas Sociales y su conversión en el Instituto de Reformas Sociales. La primera fue creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883<sup>20</sup> con el objeto de estudiar “*todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo*” (art. 1) y especialmente se ocupará, entre otros asuntos, de la “*higiene y salubridad de los talleres*” (art. 4), y “*de la higiene de los barrios habitados por las clases trabajadoras*” (art. 8). La Comisión realizó un cuestionario con el que se pretendía conocer el estado y las necesidades de la clase obrera. En él se preguntaba sobre la higiene y salubridad de los talleres; garantías de seguridad en las minas y precauciones que se toman para evitar accidentes en ellas; enfermedades más frecuentes entre los maquinistas y fogoneros de los ferrocarriles y los buques de vapor; si en algún caso se hace efectiva la responsabilidad que pueda caber por el siniestro ocurrido a los dueños o encargados de la maquinaria, artefactos, obras... etc.<sup>21</sup>.

El 23 de abril de 1903 se creó por Real Decreto el Instituto de Reformas Sociales<sup>22</sup>, con lo que se cerraba oficialmente la vida de la Comisión que, en opinión de al-

---

17. Como puso de relieve TOMÁS Y VALIENTE, F. “*Gran parte de la burguesía bienpensante de la Restauración cree, o afirma creer, que, ‘la cuestión social es una cuestión intrínsecamente moral y religiosa’. De tal creencia derivan dos consecuencias. Por una parte, la necesidad de adoctrinar y moralizar al obrero y de otorgar un trato piadoso a estas ‘clases bajas’; por otro lado, la convicción de que siendo bien tratado, el obrero, que no es del todo malo, aprenderá a cumplir pacíficamente sus obligaciones*” (*Manual de Historia... op. cit.*, p. 606).

18. Vid. MARTÍN VALVERDE, A. *et. al. Derecho del Trabajo, op. cit.*, p. 68. También, MARVAUD, A. *La cuestión social en España*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975 (puso de relieve el sistemático incumplimiento de las leyes obreras).

19. Vid. LÓPEZ PENA, I. “Los orígenes...”, *op. cit.*, pp. 14-18.

20. Gaceta de 10 de diciembre.

21. Cfr. IGLESIAS, M.C. y ELORZA, A. “Comisión de reformas sociales: información oral y escrita sobre el estado y las necesidades de la clase obrera (1884-1889)” en *Revista de Trabajo* núm. 25, 1969.

22. Gaceta de 30 de abril.

gunos, realizó una labor no tan eficiente como se esperaba<sup>23</sup>. Tenía como función “preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras” (art. 1). En materia de seguridad y salud en el trabajo, las primeras manifestaciones normativas del Instituto fueron la Ley de 3 de marzo de 1904, que establece el descanso dominical y la Ley de 8 de enero de 1907, que contiene normas para la protección de la mujer obrera antes y después del alumbramiento<sup>24</sup>. A estas siguieron otras como el Real Decreto de 25 de enero que prohibía el trabajo en determinadas industrias insalubres o peligrosas, o el Real Decreto de 24 de agosto de 1913, que fijaba en diez horas la jornada máxima en la industria textil. Para controlar el cumplimiento de esta normativa se creó, en 1906, la Inspección de Trabajo.

Debe advertirse, no obstante, que antes de la creación del Instituto de Reformas Sociales, otra manifestación del intervencionismo estatal planificado y coordinado fue la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900<sup>25</sup>. Esta ley introduce la teoría del riesgo profesional; teoría que supone un cambio de rumbo en el terreno de la responsabilidad del empresario, puesto que progresa desde la responsabilidad por culpa a la responsabilidad objetiva y significa el encuentro con los fundamentos del deber de prevención del empresario, al ser considerado éste el causante originario del riesgo<sup>26</sup>. Con ella, la tutela de la persona del trabajador tendrá una doble vertiente, preventiva y reparadora<sup>27</sup>, y en estas dos vertientes está la actual diferenciación entre la legislación de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la legislación de Seguridad Social.

Posteriormente, el Código de Trabajo de 1926<sup>28</sup> recogió el principio general de la obligatoriedad patronal de adoptar medidas de seguridad e higiene<sup>29</sup>. En esta época se ratificaron también algunos Convenios de la OIT relacionados con la salud laboral. Así el número 14, por el cual se aplica el descanso semanal a las empresas industriales; el número 15 relativo a la edad mínima de admisión de los niños en el trabajo de calderas y puñoles de buques, etc.<sup>30</sup>

---

23. IGLESIAS, M.C. y ELORZA, A. “La Fundación de la Comisión de Reformas Sociales”, en *Revista de Trabajo* núm 25, p. 105: “No es este el lugar de establecer el balance de su actividad, pero no hay duda de que sus limitados medios y competencia incidieron desde un primer momento sobre su eficacia” “Las esperanzas puestas en 1884 en la Comisión se habían visto defraudadas y la posible reforma, desbordada por los movimientos obreros”.

24. LÓPEZ PENA, I. “Los orígenes...”, *op. cit.*, p. 28.

25. Ley de 30 de enero de 1900. *Gaceta* de 31 de enero.

26. Por todos, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. *Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 88-92.

27. GONZÁLEZ LABRADA, M. *Seguridad y Salud en el trabajo y responsabilidad contractual del empresario*, Barcelona, Cedecs, 1996, p. 268.

28. R.D. Ley de 23 de agosto de 1926. *Gaceta* 1, 2 y 3 de septiembre.

29. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. *Seguridad...*, *op. cit.*, p. 102.

30. Vid. más Convenios en O.I.T. *Normas Internacionales del Trabajo de la OIT*, Valladolid, Lex Nova, Tomos I y II, 1993.

#### IV. SEGUNDA REPÚBLICA Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN EL TRABAJO

La Constitución republicana de 1931 no contiene ningún artículo referido específicamente a la salud laboral pero puede entenderse “constitucionalizada” en la literalidad de su artículo 46, donde se establece que “*La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia digna*”.

Sin perjuicio de un análisis más pormenorizado de la dignidad y su relación con la salud de los trabajadores, basta con señalar qué se entiende por dignidad para comprobar esa constitucionalización del derecho a la salud mencionada. Así, puede identificarse con lo que se debe a la persona en su calidad de tal, lo que es adecuado a la naturaleza misma del hombre como ser personal<sup>31</sup>, aquella característica propia e inseparable de toda persona en virtud de su racionalidad, independientemente del momento y por encima de las circunstancias en que se desenvuelva su vida, que se materializa en la realización, desarrollo y perfección de la propia personalidad a través del ejercicio de los derechos inviolables e irrenunciables que le son inherentes<sup>32</sup>.

En el ámbito laboral, este concepto de dignidad puede y pudo traducirse en la Constitución de 1931 por realizar el trabajo con garantías de desarrollo y protección de los derechos fundamentales que inciden directamente en la perfección de la propia personalidad. Entre ellos se encuentra, ocupando un lugar preferente como manifestación del derecho a la vida, la salud. De este modo, puede decirse que el legislador, al hablar de existencia digna, quería decir, entre otras cosas, condiciones de trabajo saludables.

Esta Constitución, al igual que la Mexicana de 1917, la Rusa de 1918 y la Alemana de Weimar de 1919, no sólo incorporó a su articulado protección de derechos individuales<sup>33</sup> sino también de derechos sociales<sup>34</sup>, de la vida familiar y económica, entre los que se encuentra el recogido en el artículo 46 citado. Se pretendía que los derechos recogidos en ella no fueran declamaciones sino verdaderas declaraciones; por ello, se les daba garantías seguras: de una parte, la regulación concreta y normativa;

---

31. SÁNCHEZ AGESTA, L. *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 5.ª ed EDESA, 1987, p. 91.

32. ALEGRE MARTÍNEZ, M.A. *La dignidad de la persona como fundamento del Ordenamiento Constitucional Español*. Universidad de León, 1996, p. 131. Los derechos inviolables e irrenunciables que le son inherentes son, además de los que nuestra Constitución califica como derechos fundamentales, es decir, los de la Sección Primera del Capítulo II del Título I (artículos 15 a 29) a los que se uniría el derecho a la igualdad recogido en el artículo 14, los principios rectores de la política social y económica puesto que también en todos y cada uno de ellos se proyecta la dignidad en la medida en que son precisos para conseguir un estilo de vida “humanizante”. (Vid., en este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La dignidad de la persona*, Madrid, Cívitas, 1986, p. 97).

33. Título III, Capítulo I.

34. Título III, Capítulo II.

de otra, los recursos de amparo y las jurisdicciones propias para poderlos hacer eficaces<sup>35</sup>. En este sentido, al artículo 46 garantiza el derecho del trabajador a una existencia digna mediante mecanismos como el seguro de enfermedad y accidente, paro forzoso, salario mínimo y familiar, protección a la maternidad, jornada de trabajo etc.

Durante este período republicano también se ratificaron Convenios de la OIT, entre ellos, el Convenio número 4, trabajo nocturno de las mujeres en la industria; el número 10, relativo a la edad mínima de admisión de los niños al trabajo de la agricultura y el número 31 sobre jornada de trabajo en las minas de carbón<sup>36</sup>.

El Decreto-Ley de 8 de Octubre de 1932 aprobó el Texto Refundido de la Legislación de Accidentes de Trabajo en la Industria. En cuanto a la reparación, estableció la obligatoriedad del seguro de accidentes de trabajo por muerte e incapacidad permanente. Su falta daba lugar a una responsabilidad administrativa con multa pecuniaria y a una responsabilidad directa frente al trabajador de todas las obligaciones impuestas por la ley<sup>37</sup>. En cualquier caso, si el empresario no aseguraba al trabajador, éste no quedaba desprotegido en la medida en que este aseguramiento se creaba por ministerio de la ley existiendo un fondo de garantía para hacerse cargo de la correspondiente indemnización. En cuanto a la prevención, artículos 34 y 35, proyectaba la creación de un Museo para conservar los modelos de las mecanismos ideados para prevenir los accidentes del trabajo y ensayar mecanismos nuevos y se encomendaba al Ministerio de Trabajo la aprobación de Reglamentos que hicieran efectiva la aplicación de medidas preventivas. Siguiendo este mandato legislativo, el 31 de enero de 1933, se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo en la Industria. Su artículo 44 obligaba al empresario a prevenir los accidentes de trabajo empleando todos los medios posibles de seguridad e higiene en beneficio de los obreros.

En este período no puede olvidarse mencionar la Ley de 13 de Julio de 1936 por la que se aprueban las Bases para la regulación general de las enfermedades profesionales<sup>38</sup>. Esta Ley, pese a su carácter programático, constituyó una novedad en el ámbito legislativo, si bien, debe advertirse, que la enfermedad profesional en cuanto tal había sido ya “creada” por la jurisprudencia a propósito de un caso de pérdida completa de visión saturnina contraída por un obrero en unos talleres de fundición de plomo (STS de 17 de Junio de 1903)<sup>39</sup>. Recoge una serie de enfermedades que reci-

---

35. Vid. Discurso del Presidente de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución de 1931 en SOLÉ TURÁ, J. y AJA, E. *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 16.ª ed. Siglo XXI, 1992, p. 171.

36. Vid. *Normas Internacionales del Trabajo de la OIT*, op. cit. Vid. también Pendas Díaz, B. “Datos y datos sobre la historia de la Seguridad e Higiene en el trabajo” en *Documentación Laboral*, núm. 24, 1988, p. 62-63.

37. Vid. GONZÁLEZ LABRADA, M. *Seguridad y Salud...*, op. cit., p. 289.

38. Gaceta de 15 de julio.

39. Vid. PENDAS DÍAZ, B. “Datos y Datos...”, op. cit., p. 64.

ben la calificación de profesionales siempre que se originen por el trabajo en alguna de las empresas dedicadas a las actividades que enumera. Tiene una función principalmente reparadora en la medida en que las enfermedades profesionales sólo se consideran a los efectos de indemnización del obrero víctima de ellas o de sus causahabientes en caso de defunción de aquél<sup>40</sup>. Si bien, su Base VI permite observar una cierta tendencia prevencionista en cuanto exige la práctica de un reconocimiento médico periódico, con el fin de lograr un diagnóstico precoz de la enfermedad profesional, remitiendo a las disposiciones reglamentarias la determinación de esa periodicidad y la introducción de nuevas orientaciones profesionales para que el obrero pueda preservar su salud.

## V. SALUD LABORAL EN LA ÉPOCA FRANQUISTA

El Fuero del Trabajo, aprobado por Decreto de 9 de marzo de 1938<sup>41</sup> fue la expresión de la ideología socioeconómica del nuevo régimen que iba a surgir. Con él, el Estado se convertía, sin olvidar la obligación del empresario, en el “gran protector del trabajador”. Debía velar por su seguridad y, además, debía realizar una acción constante y eficaz en defensa de esa seguridad<sup>42</sup>.

Con esta idea de intervención pública protectora, se aprobó, por Orden de 31 de enero de 1940<sup>43</sup>, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. A lo largo de sus 11 capítulos y 104 artículos establecía las condiciones generales y mínimas que debían tener las máquinas, motores, locales, andamios etc... para garantizar una adecuada seguridad en el trabajo. Además, exige a los trabajadores el cumplimiento de las normas de prevención.

También es importante mencionar los artículos 11 y 16 de la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 16 de octubre de 1942. El artículo 11 determinaba que las Reglamentaciones debían contener medidas de prevención de accidentes e higiene en los talleres. El artículo 16 venía a decir lo mismo para los Reglamentos de Régimen Interior.

Durante este último año citado, se celebró en Barcelona el Congreso de Medicina del Trabajo con el objetivo de crear un Organismo que cumpliera las funciones de investigación y docencia en relación con la traumatología y enfermedades profesionales. Posteriormente, y tras la propuesta realizada en el Congreso de 1943 en Bilbao,

---

40. Vid. Base I: “*Se considerarán específicamente enfermedades profesionales a los efectos de la reglamentación especial para indemnización del obrero víctima de ellas o de sus derechohabientes en caso de defunción, las siguientes siempre que se originen por el trabajo en Empresa que ejerza una de las industrias que se enumeran a continuación...*”.

41. BOE de 10 de marzo.

42. RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO FERRER, M. “El Fuero del Trabajo y la Carta Social Europea” en *Revista de Trabajo*, núm. 2, 1963, p. 141.

43. BOE de 3 de febrero.

se creó, en julio de 1944, el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo. En este mismo año, el principio de seguridad e higiene fue elevado a la categoría de principio fundamental y programático de la OIT<sup>44</sup>.

En 1946 se crea la Organización Mundial de la Salud (OMS). Su constitución es ratificada el 7 de abril de 1948 por 26 Estados miembros de la ONU<sup>45</sup>. Esta Organización, con el propósito fundamental de alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud y sobre la base de tres principios básicos, el goce del grado máximo de salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano; la salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad; y, por último, la desigualdad de los diversos países en lo relativo al fomento de la salud y control de las enfermedades constituye un peligro común<sup>46</sup>, define ésta, en el preámbulo de su acta de constitución, como un estado de completo bienestar físico, psíquico y social, y no sólo como ausencia de enfermedad. Esta definición se aplicó al ámbito laboral en el transcurso de la primera sesión del Comité Conjunto OIT-OMS (1950). Tiene interés para entender el concepto de salud laboral en la actualidad. Se dice que *“la salud en el trabajo debe tender a la promoción y al mantenimiento del más alto grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las profesiones; la prevención de las pérdidas de salud de los trabajadores causadas por sus condiciones de trabajo; la protección de los trabajadores en sus puestos de trabajo, frente a los riesgos derivados de factores que puedan dañar dicha salud; la colocación y el mantenimiento de los trabajadores en su ambiente laboral adaptando sus capacidades fisiológicas y psicológicas y, en síntesis, la adaptación del trabajo al hombre y de cada hombre a su trabajo”*<sup>47</sup>.

Otras actuaciones normativas en este período son, por una parte, el Decreto de 21 de Agosto de 1956 que creó los Servicios Médicos de Empresa. Posteriormente, estos Servicios fueron reorganizados por Decreto de 10 de Junio de 1959<sup>48</sup> reconociéndoles como funciones propias *“la conservación y mejora de la salud de los tra-*

---

44. Ese rango se adoptó en la *Carta de Filadelfia*. En este sentido, vid. PENDAS DÍAZ, B. “Datos y Datas...”, *op. cit.*, p. 70: *“...la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su vigésima sexta reunión, adoptó, el día 10 de mayo la llamada Carta de Filadelfia, ‘Declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que debieran inspirar la política de sus miembros’. En el capítulo III de esta Declaración ‘la Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan... proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones y la protección de la infancia y la maternidad...’. Así, pues, el principio de seguridad e higiene ha sido elevado a la categoría de principio fundamental y programático de la Organización”*.

45. España ingresó en 1951, en el curso de su IV Asamblea Mundial.

46. PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 4.ª ed Tecnos, 1992, p. 798.

47. O.I.T. *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*. Madrid, Ministerio de Trabajo, 1998, p. 2.167.

48. BOE de 26 de junio.

*bajadores dentro del ámbito de actividades de su Empresa, protegiéndoles contra los riesgos genéricos y específicos del trabajo y contra la patología común previsible*" (art.1). Por otra, la Ley de Accidentes de Trabajo de 22 de junio de 1956 que unifica el régimen de estos accidentes de trabajo<sup>49</sup>.

Con la finalidad de realizar no sólo una reparación del accidente de trabajo o la enfermedad profesional, consistente en asistencia sanitaria y prestación económica, sino también una eficaz acción preventiva de ese accidente o de esa enfermedad profesional surge, en 1961, una nueva normativa de Enfermedades Profesionales<sup>50</sup>. En ella se refleja la preocupación del Estado por proteger al trabajador en la medida en que se observa un propósito de tener controlado todo lo que las enfermedades profesionales pueden conllevar<sup>51</sup>. Llama la atención, en comparación con la actual normativa de salud laboral, la referencia expresa a la posibilidad de realizar reconocimientos médicos de carácter psicológico si el riesgo lo requiriera<sup>52</sup>. Recoge un cuadro de enfermedades profesionales, al igual que la Ley de 13 de julio de 1936, que fue derogado por el Decreto 1995/78 de 12 de mayo, que regula de forma minuciosa el cuadro de Enfermedades Profesionales<sup>53</sup>.

El 28 de Diciembre de 1963, se aprueba la Ley de Bases de Seguridad Social donde la salud laboral queda integrada como servicio social, como una prestación social más y así continuará en las posteriores normas de Seguridad Social de este período, el Texto Articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 y el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974 de 30 de mayo. Respecto a esta afirmación, hay que advertir, no obstante, que a pesar de su regulación unitaria, seguían diferenciándose la tutela reparadora y la tutela preventiva. Esto se pone de manifiesto en el número considerable de normas de prevención que aparecieron en estos años<sup>54</sup>.

---

49. Hasta ese momento, existía una pluralidad legislativa sobre accidentes de trabajo: para la industria, la agricultura, el mar, los Ministerios de Guerra y Marina y para los demás Ministerios. Vid. GONZÁLEZ LABRADA, M. *Seguridad y Salud...*, op. cit, p. 297.

50. Decreto 792/61 de 13 de abril, sobre aseguramiento de enfermedades profesionales. BOE de 30 de mayo. Vid. Preámbulo.

51. Así por ejemplo, se regulan minuciosamente las competencias individuales y conjuntas atribuidas a los órganos intervinientes en la prevención, diagnóstico y recuperación de la enfermedad profesional (arts. 17-29). Por otro lado, se prevé, incluso, la instalación de servicios psicológicos, de orientación, selección y readaptación de postaccidentados y de enfermos profesionales (art. 27).

Esa preocupación estatal por la protección viene también reflejada en las órdenes complementarias de este Decreto, principalmente, su Reglamento, aprobado por Orden de 9 de mayo de 1962 (BOE de 29 de mayo), y la Orden de 12 de enero de 1963 por la que se regulan las normas médicas para reconocimientos, diagnóstico y calificación de enfermedades profesionales (BOE de 13 de marzo).

52. Reconocimientos psicológicos no regulados expresamente en la actual LPRL aunque se acepte su realización si los riesgos a los que está sometido el trabajador lo hacen necesario.

53. BOE de 25 de agosto.

54. Así, entre otras, Decreto de 26 de Julio de 1957 regulador de las industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores, por peligrosos e insalubres; Decreto 2414/61, de 30 de noviembre, por el que se apro-

La Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971<sup>55</sup> aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo con un título II exhaustivo sobre las condiciones generales de los centros de trabajo y de los mecanismos y medidas de protección. En esta década de los setenta, el concepto de salud laboral evoluciona. No sólo se trata de prevenir sino de adecuar al trabajador al puesto de trabajo y conseguir las mejores condiciones de higiene y bienestar<sup>56</sup>. La Ordenanza ha sido la norma principal de Seguridad e Higiene hasta la entrada en vigor de la LPRL.

## VI. CONCLUSIONES

Para que el trabajo realice a la persona, debe ejecutarse en condiciones óptimas de salud física, psíquica y social; es decir, con plenitud funcional, sintiéndose bien consigo misma y sintiéndose bien con su entorno y el resto de las personas. Esta forma de realización del trabajo es la que pretenden conseguir la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y sus posteriores Reglamentos de desarrollo.

Aunque no siempre se ha tenido esa concepción de salud laboral, a lo largo de la historia del Derecho del Trabajo, se ha intentado, bien con medidas de carácter reparacionista, bien con medidas de carácter prevencionista, más o menos acertadas, proteger la salud del trabajador en la ejecución de su trabajo. Señalar de una forma genérica las normas donde estas medidas se recogieron y, comentar, a grandes rasgos, lo que esas normas supusieron, ha sido el objeto de este estudio.

---

bó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas; Decreto de 3 de octubre de 1969 que regula la utilización de equipos eléctricos de seguridad antigirisú en las minas etc.

55. BOE de 16 y 17 de marzo.

56. Vid. en GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J. *Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 158-160.